





*Debates sobre globalización y derecho*



# Debates sobre globalización y derecho



© **Politécnico Grancolombiano 2006**

Calle 57 No. 3 – 00 Este

PBX: 3 46 88 00 – Fax: 3 46 92 56

www.poligran.edu.co

Bogotá, D.C. Colombia

**Primera edición 2006**

ISBN 958-8085-65-9

Número de ejemplares: 500

Editorial Politécnico Grancolombiano

Bogotá, junio de 2006

Facultad de Negocios Internacionales

**Vicerrectoría Académica**

Carlos Julio Pineda

**Compilador**

Marcela Giraldo

**Editora general**

Ángela Sánchez

Camila González

Blanca Marlene Huertas

**Editoras**

Eduardo Norman Acevedo

**Coordinador editorial**

Carolina Jaramillo Carvajal

**Coordinadora de producción editorial**

Lemoine Comunicación

**Diagramación y armada electrónica**

**Diseño de carátula**

Editorial Kimpres Ltda.

**Impresión y encuadernación**

Impreso y hecho en Colombia

*Printed in Colombia*

Editorial perteneciente a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia, Aseuc.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro óptico para fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.

**PRESENTACIÓN** 9

**I. MODELO SOCIAL ALTERNATIVO DE DESARROLLO**

Frente a los desafíos de la globalización 15  
*Ernesto Samper Pizano*

Los retos de un mundo global 33  
*Luis Bernardo Flórez Enciso*

Pobreza: una bomba de tiempo 45  
*Mauricio Cabrera*

Necesario el equilibrio entre gasto social y público 57  
*Juan Carlos Ramírez Jaramillo*

En pos de políticas con dimensión social 67  
*Cecilia López*

Un gasto social incluyente 77  
*Antonio Hernández Gamarra*

Educación, la columna vertebral 87  
*Pablo Michelsen Niño*

Lineamientos del nuevo conocimiento 99  
*Luis Javier Jaramillo*

## II. ¿QUÉ TAN PREPARADA ESTA COLOMBIA PARA LA GLOBALIZACIÓN?

### INTRODUCCIÓN

Globalización, otra prioridad en la agenda nacional 119  
*Ernesto Samper Pizano*

Políticas para una inserción más estable  
a la economía internacional 125  
*Antonio Hernández Gamarra*

Estrategia de integración financiera en épocas  
de globalización 135  
*María Luisa Chiappe*

Frente al reto de la globalización 149  
*Luis Fernando Jaramillo Correa*

Panorama nacional de la competitividad 173  
*Gonzalo Hernández*

Gobernabilidad y globalización 189  
*Jaime Andrés Niño*

Globalización y educación en Colombia 201  
*Lucia Tarazona*

Universidad y empresa, rezagadas ante la globalización 231  
*Pablo Michelsen Niño*

Creación de capacidades tecnológicas  
en escenarios de globalización 243  
*Luis Javier Jaramillo*

Apropiación social de las nuevas tecnologías  
de la información y las comunicaciones 259  
*Fernando Chaparro*

# PRESENTACIÓN

En los albores de la década de los ochenta y principios de la de los noventa se acentuó el debate sobre la transición de un país por tradición proteccionista a uno insertado en el mercado mundial, acompañado este proceso de su impacto en los modelos de desarrollo.

Fue así como en septiembre de 2003 y, posteriormente, de 2004 el Politécnico Grancolombiano y la Corporación Escenarios, en el marco de una alianza estratégica para el análisis de temas académicos e investigativos, convocaron a un número representativo de autoridades colombianas para debatir los que por esos años fueron considerados temas de palpitante actualidad y de impacto para el devenir del país en los inicios del siglo XXI. Por supuesto, son aspectos que continúan ocupando la primera plana del devenir nacional.

El encuentro *¿Qué tan preparado está Colombia para la globalización?* centró su atención en una reflexión en detalle sobre la apertura y la inserción colombiana a la economía mundial. Sin duda, fue un espacio de excelencia donde se pusieron en común las fortalezas y debilidades del país frente a este proceso internacional.

Los panelistas fueron uno a uno presentando su visión sobre lo que afecta la competitividad nacional y las estrategias para su fortalecimiento desde diferentes ópticas y enfoques, así como desde diversos universos económicos y sociales.

Los desafíos de la globalización, la estabilidad macroeconómica, el sistema financiero, la situación de la infraestructura, el panorama nacional de competitividad, la gobernabilidad y la glo-

balización, la educación, la ciencia y la tecnología fueron aspectos examinados en detalle por una nómina de expositores, sin duda, de alto y reconocido nivel de excelencia.

Ernesto Samper Pizano, Pablo Michelsen Niño, Antonio Hernández Gamarra, María Luisa Chiappe, Luis Fernando Jaramillo Correa, Gonzalo Hernández, Jaime Andrés Niño, Luis Javier Jaramillo, Lucía Tarazona y Fernando Chaparro expusieron sus planteamientos sobre los temas anotados, los que fueron luego debatidos y analizados por cerca de setenta participantes en el Foro del 4 y 5 de septiembre de 2003, realizado en Paipa (Boyacá).

Ante la imperiosa tendencia hacia la globalización que caracterizó la última década en las postrimerías del siglo XX y en las puertas del XXI era claro que “el mundo de hoy no está ya dividido entre los que tienen y no tienen sino entre los que saben y los que no saben”, como bien lo señaló uno de los panelistas.

Varios de los analistas coincidieron también en que el debate económico iniciado a principios de los ochenta y que presidió y continúa rigiendo los foros nacionales e internacionales actuales, ha estado signado por la tendencia irreversible de la globalización. Es decir, se imponía la necesidad de plantear la relevancia de esta discusión, como ejercicio político, académico y por supuesto en cuanto a su impacto en las políticas y decisiones sociales, de competitividad, infraestructura y participación de la sociedad civil en los destinos del país.

La controversia quedó en tablas porque si bien hay un relativo consenso en que Colombia no podía postergar ya más su inserción en los mercados internacionales, la forma tan abrupta, poco gradual y sin previsión de ningún tipo, como se adelantó el proceso de globalización en el país, puso de manifiesto que no se contaba con los escenarios y recursos propicios para poder competir en condiciones menos desfavorables, como en efecto ha sucedido.

Y, entonces, se podría afirmar al unísono con varios de los conferencistas que con el proceso de apertura se dejaron atrás los

grandes eslabones del engranaje económico y social, al quedar rezagado el empleo como objetivo esencial del proyecto de bienestar del pueblo colombiano.

Un año después (el 2 y 3 de septiembre de 2004) la alianza estratégica -cuya secretaría ejecutiva es ejercida por la Facultad de Negocios Internacionales del Politécnico Grancolombiano-, también convocó a un grupo multidisciplinario de panelistas a polemizar sobre un *modelo social alternativo de desarrollo* en épocas de globalización de mercados.

Temas como Estado, mercado y sociedad, los retos de un mundo global, el empleo y la pobreza como bombas de tiempo sociales, la informatización y el desempleo, la inversión social, y la salud, la educación, la ciencia y la tecnología, de nuevo, fueron aspectos sometidos a la lupa de estos especialistas.

A sus colegas de un año anterior se sumaron con sus aportes Juan Carlos Ramírez, Luis Bernardo Flórez, Mauricio Cabrera y Cecilia López.

El objetivo general para seleccionar esta temática fue el de reflexionar sobre la situación de ingobernabilidad y deterioro institucional que se ha experimentado en el país por causa de factores tanto internos como externos y aventurarse en la formulación de un modelo alternativo de desarrollo que permita un mejor crecimiento y equidad.

Fue, sin duda, un espacio propicio para incursionar en el estado de las fortalezas y debilidades de Colombia frente al desafío inmediato de reevaluar el proceso de inserción a la economía internacional, tema que había sido motivo de polémica en el Foro de 2003.

En consecuencia, se podría concluir con el economista y analista Mauricio Cabrera que se va en contravía de los principios constitucionales de 1991 destacados en el artículo 334 pues “calidad de vida, distribución equitativa y pleno empleo son algunos de los objetivos constitucionales. Sin embargo, Colombia lleva

trece años como un modelo cuyos objetivos han sido: estabilidad macroeconómica, inflación, ajuste fiscal, apertura y liberación de mercados”.

El Politécnico Colombiano y la Corporación Escenarios presentan ante la opinión esta recopilación de las intervenciones de estos reconocidos expertos en temas económicos y sociales, de las cuales se han hecho unas adaptaciones en versiones libres editoriales, por considerarlas materiales de invaluable valor y cuyo aporte, sin duda, enriquecerá el debate nacional sobre temas que han sido y continuarán siendo de palpitante actualidad.



HACIA UN NUEVO  
MODELO DE  
DESARROLLO



FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

# MERCADO, ESTADO Y SOCIEDAD

ERNESTO SAMPER PIZANO\*

---

\* Presidente Corporación Escenarios, ex presidente de la República.



**L**a combinación, dentro de un modelo de desarrollo, de los conceptos debe incorporar de alguna manera los conceptos de Estado, sociedad y mercado. Estos tres combinados con mayor o menor énfasis pueden determinar el sentido y la dirección de un modelo de desarrollo.

Desde hace muchos años el concepto de Estado-nación ha presidido los modelos de desarrollo en el mundo. Éste, nace a raíz de la suscripción de la paz de Westfalia en 1648 cuando los países acuerdan, para terminar la cadena infinita de guerras que habían padecido, repartirse el mapa político por territorios. A cada nación se le asignaba uno con sus límites naturales sobre los cuales se ejercía el poder de manera excluyente y soberana.

Los conceptos de territorio, poder y soberanía, de alguna manera, permitieron el nacimiento de los Estados modernos. Ahora comienzan a reevaluarse con las nuevas discusiones sobre el concepto de regiones como es el caso de Europa o el de ciudades globales, al estilo de ciudades como Roma o las Romas globales, que consisten en atribuirle los méritos del desarrollo económico y social de una manera autónoma a ciudades que se equiparían así para asumir la globalización.

Más adelante con la revolución industrial, al viejo concepto del Estado-nación se le agregó el de modernidad o progreso, el cual asignaba a estos Estados la función primordial de buscar la modernidad o progreso. El mito de la modernidad prevaleció en relación con las

tareas del Estado en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del XX. Sin embargo, América Latina tuvo una experiencia dolorosa con respecto a la asunción, en cierto modo gratuita, del mito de la modernidad que se interpretó como un rechazo a las tradiciones y la cultura, y una renuncia al pasado.

De ahí surgieron teorías “modernizadoras” en el sentido peyorativo de la palabra, que de cierta manera construyeron Estados identificados con ciertos mitos o supuestos de desarrollo extraños. Sería una pena que América Latina cayera del mito de la modernidad de entonces a lo que hoy en día se llamaría mito de la globalidad, es decir, aceptar como una versión sin discusión el tema de la globalización e incursionar de una manera gratuita y sin ningún tipo de protección ni reglas de juego por los vericuetos de la globalización simple.

Alrededor del Estado y el mercado, las discusiones en América Latina han sido si no retóricas, algunas de ellas simplistas. Por ejemplo, la que se concentra en la necesidad de tener más o menos Estado, las que identifican de una manera ideológica su preponderancia con teorías de izquierda y el Estado mínimo con teorías de derecha.

### **Proyectos nórdicos de desarrollo**

Los países más globalizados son los nórdicos como Dinamarca y Noruega. Se creería que éstos han conseguido, como lo proponen las recetas neoliberales, rebajar al mínimo los impuestos directos, pero no es cierto. Se trata de los países con los más altos niveles de tributación. Tampoco es acertado decir que la flexibilización laboral ha garantizado su inscripción adecuada en la globalización.

La mayor parte de esos países tiene un sistema de seguridad social y contratos laborales muy amarrados que hacen prácticamente imposible la movilidad en el mercado de trabajo. Tampoco tienen pequeños Estados que, según las teorías neoliberales, garantizarían el

progreso. La preponderancia del Estado en su PIB supera dos veces la de otros países que se consideran industrializados.

Lo cierto es que en estos países ha existido una visión o proyecto de desarrollo consistente y duradero a lo largo de los años que es lo que les ha permitido, independientemente del tamaño del Estado, conseguir niveles de apertura sin sacrificar expectativas sociales como sucede en América Latina.

## **Estado o mercado**

Estado y mercado no son dos realidades excluyentes. América Latina tiene dos experiencias recientes de modelos de desarrollo. Uno proteccionista en su totalidad que se vivió en las décadas de los cincuenta y ochenta, y uno neoliberal que se ha venido viviendo o sobreviviendo entre la década de los ochenta y finales del siglo XX. El papel que representó el Estado en estos modelos de desarrollo fue totalmente distinto. En el proteccionista, su papel fue el de gran dispensador de beneficios, privilegios y subsidios, así como el intérprete o árbitro de la puja redistributiva por fuerzas de protección que al final le hizo más daño al modelo.

En el esquema neoliberal, el Estado se ha convertido en un representante de los ganadores del juego de la globalización en muchos de nuestros países. El papel neoliberal del Estado ha sido el de representar a los ganadores y no tener en cuenta a los perdedores.

En conclusión, en un modelo alternativo es necesario que el Estado represente la reinstitucionalización de la sociedad, la política y la economía para asumir los desafíos de la globalización. En otras palabras, detrás del problema de la globalización hay una carencia de una adecuada institucionalidad que permita manejar sus propios desafíos, nuevos instrumentos institucionales en materia social, una moderna institucionalidad económica que va desde una arquitectura financiera actual hasta nuevas redes de gobernabilidad en lo político, nuevos vínculos, conceptos de ca-

denas productivas para el desarrollo tecnológico, novedosos diseños institucionales para asumir riesgos.

Estos riesgos hoy, a diferencia de hace cuatro siglos, no son causados de forma aleatoria por la naturaleza sino por los mismos hombres: contaminación ambiental, riesgos eventuales de una catástrofe nuclear, vicisitudes de mercados caprichosos o aleatorios en su totalidad, riesgos inherentes a las empresas globales que a través de la desagregación industrial crean dificultades en distintos países con un sistema apoyado en la informática.

Este modelo alternativo, ante todo, debe llevar a una nueva institucionalidad dentro de la cual el Estado aparecería revalorizado y redimensionado sin detenernos a pensar si es el Estado o el mercado o si es un Estado grande o pequeño.

### **Papel de la sociedad**

La segunda reflexión sobre este modelo tiene que ver con el papel que puede desempeñar la sociedad. La literatura de la globalización contemporánea habla sobre el papel de la sociedad civil, término tan reiterado como confuso y difuso. Con el nuevo esquema global el concepto de lo público y lo privado debe ser revalorizado. Ya no se le puede atribuir en exclusiva el papel de lo público al Estado y el de lo privado al sector o a la iniciativa particular. Al contrario, muchas actividades estatales de carácter privado deberían ser atendidas por el sector particular o actividades a las cuales puede entrar el Estado a competir o a regular a través de sus propias inversiones como las telecomunicaciones.

Asimismo, muchos agentes de la sociedad cumplen un papel que antes estaba reservado para el Estado de manera exclusiva, como por ejemplo la distribución de bienes públicos sociales. Entonces, se debe superar la vieja discusión del Estado y ser pragmáticos. De 26.000 organizaciones mundiales, la mitad son civiles sociales. Ya no sólo se

habla de ONG sino de OCS (organizaciones civiles y sociales) para distinguir a aquellas organizaciones no gubernamentales en las cuales podrían estar incluidas hasta las mafias del narcotráfico y aquellas distribuidas para el aseguramiento de unos bienes públicos sociales que van desde bienes materiales hasta servicios educativos, de salud y hasta aquellos intangibles como el concepto de derechos humanos.

La función de este modelo alternativo consiste en construir ciudadanía y por tanto dejar atrás el concepto de exclusión social. Más allá de la oferta y asistencialismo social que caracterizó las políticas sociales de América Latina entre los años sesenta y setenta, que medía el desarrollo social en función del crecimiento de la oferta de bienes sociales como por ejemplo más escuelas, hospitales, camas hospitalarias y aulas escolares, y que constituye una manera disfrazada de populismo. Hoy día se debe pensar en la articulación del concepto de libertad y necesidad.

Eso permite pensar en procesos sociales acompañados de participación política a través de los cuales la gente reclame la satisfacción de sus necesidades y se convierta en el fiscal de la acción del Estado o del mercado en la provisión de estos bienes esenciales. Entonces el concepto de exclusión o inclusión social va a permitir la superación de este síndrome de crecimiento social o neoliberal que muestra que solamente las fuerzas del mercado pueden asignar de manera eficiente los recursos públicos o privados para estos mismos destinos.

### **Posición de los partidos políticos**

Para lograr que estas reclamaciones de la sociedad civil sean, de alguna manera, interpretadas por los proyectos políticos, el modelo alternativo debe tener una propuesta clara en cuanto al papel que deben cumplir los partidos políticos. El problema de los partidos contemporáneos es que se parecen cada vez más a la idea que se tiene de ellos. La gente piensa que son corruptos y lo son, que no tienen ideología y no la tienen o la están perdiendo. Pero aún con todas

estas dificultades nadie puede afirmar que existe democracia sin partidos políticos.

Sería un acto de temeridad ideológica dejar la fijación de los proyectos políticos y la consecución de los objetivos políticos de la sociedad a fuerzas que de alguna manera han entrado a suplir la política porque ésta ya no la hacen los políticos, sino por ejemplo los jueces a través de la figura de la judicialización de la política o de la politización de la justicia. La política la están haciendo los medios de comunicación en lo que se llama la video política, las organizaciones no gubernamentales que es a lo que se llama la subpolítica y esto no sería algo de criticar si de manera simultánea con este ejercicio de actividades de representación existiera la posibilidad de una responsabilidad política. El problema no es que hagan política, sino que la hagan sin responsabilidad política. Por eso se debe tener en cuenta una reestructuración de los partidos.

Las crisis de los partidos en América Latina y las políticas están de una u otra manera asociadas con las crisis de los partidos, tanto en Venezuela donde la congelación de las opciones políticas reventó en mil pedazos el sistema político, como en Brasil donde existen de 82 a 87 partidos anárquicos y dispersos o este Estado de hibernación ideológica y partidista en que se encuentran países como Costa Rica o Colombia por cuenta de algunos partidos que se han deslegitimado en la medida en que las realidades políticas los van superando.

En ese sentido es importante analizar el presidencialismo o parlamentarismo, un tema asociado de manera coyuntural en Colombia con la reelección, que debe ser una preocupación continental y hemisférica. ¿Cuál es el sistema de gobierno y el político que encaja en este modelo alternativo de desarrollo? En la actualidad América Latina tiene una concentración de más de 70% de los sistemas presidencialistas mundiales. En los últimos veinte años se han conocido en el mundo aproximadamente 45 procesos de transición democrática, de los cuales alrededor de

38 la han hecho hacia sistemas parlamentarios y apenas cinco hacia presidencialistas.

El presidencialismo es el sistema político típico de América Latina por razones históricas. Nuestros países vieron la luz de la República o amanecieron como repúblicas de la mano de una gran cantidad de jefes militares o generales que ganaron las guerras de independencia e impusieron regímenes autoritarios propios de su misma condición para poder mantener la gobernabilidad inicial.

Más adelante, el sistema presidencialista se afirmó ante la necesidad de evitar la desintegración geográfica de los países por las guerras civiles, como fue el caso de Colombia en la segunda mitad del siglo XIX. Luego, se terminó de reafirmar una vez liberados de la influencia europea y fue calcado el sistema presidencialista norteamericano, sin adoptar sus características. Éste cuenta con tres contrapesos fundamentales: el poder Federal, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso.

El Federal limita al Ejecutivo. El sistema presidencialista norteamericano nació cuando se le entregó al Presidente de Estados Unidos la capacidad de administrar los Estados federales. En segundo lugar, la presencia de una Corte Suprema de Justicia, cuyo papel es unificar la diversidad y conseguir unidad a través de la interpretación constitucional con la dinámica que suponen estos procesos. En tercer lugar, la composición del Congreso que representa los intereses de la sociedad norteamericana más que los de partido.

### **Virtudes del sistema semi parlamentario**

Surge, entonces, la posibilidad de pasar no a un sistema parlamentario en su totalidad, sino a uno semi parlamentario porque no se tienen las ventajas del sistema presidencialista ni del parlamentario. En el semi parlamentario se elegirían unas mayorías parlamentarias, que a su turno elegirían un jefe de gobierno y unas mayorías absolutas que se pronunciarían por un presidente

que sería el jefe de gobierno o por lo menos coordinaría las funciones de Estado.

Avanzar hacia un sistema semi parlamentario tiene dos virtudes. La solución institucional de las crisis políticas y la idea implícita de que en el sistema presidencialista el presidente es elegido una sola vez por unas mayorías simples y durante un período fijo de mandato, lo cual prácticamente convierte a los presidentes en rehenes de la institucionalidad. Si un presidente no tiene la capacidad, como hubiera querido tenerla yo, por ejemplo, en 1996 de haber convocado a elecciones refrendatarias o disuelto el Congreso y llamar a unas elecciones generales para relegitimar o deslegitimar los mandatos, de tramitar desde lo institucional las crisis políticas, se pueden generar experimentos dolorosos en los cuales la gobernabilidad se consigue a costa de la institucionalidad como sucedió en Argentina y Perú, y sucede en Ecuador.

Adoptar este sistema también daría la posibilidad de reconstituir los partidos. Es lamentable que todos los presidentes de América Latina, sin excepción y sin hacer referencias actuales, utilicen el poder presidencial para conseguir mayorías artificiales trabajando uno por uno a los parlamentarios, y de que la estabilidad política sea el resultado de acuerdos de concertación entre partidos lo que daría mayor gobernabilidad y posibilidad de sacar adelante este modelo de desarrollo.

De tal manera que es necesario comenzar a hablar en términos de “nuestro modelo alternativo” y una nueva red de gobernabilidad que siga los términos de Gramsci, que decía que las revoluciones se producen cuando los que tienen que salir no han salido y los que tienen que entrar no lo han logrado, que permita que algunos actores puedan entrar al escenario político y otros que deban salir puedan hacerlo con tranquilidad.

Esto lleva a la necesidad de una nueva ola de redemocratización en América Latina que estaría presidida por tres elementos: reinstitucionalización del gobierno, ampliación del

concepto de exclusión social y régimen semi parlamentario o semi presidencialista.

## Problemas del modelo

América Latina ha conocido, durante los últimos cincuenta años, tres tipos de modelos económicos, de los cuales se conocen más sus características económicas que sus determinantes políticos. El modelo proteccionista entre los años cincuenta y ochenta fue la prolongación del modelo de los años treinta, cuando se tomó la decisión de hacer un intervencionismo espontáneo. A partir de los años cincuenta, con las tesis de la Cepal, éste se volvió más estratégico, tanto que alguna vez se llamó aislamiento estratégico del modelo proteccionista.

Luego, el modelo de ajuste de los años ochenta fue ante todo coyuntural. En los años noventa trató de volver permanente el modelo de apertura, pero se terminó, lamentablemente, con el consenso de Washington, que tenía mucho más de Washington que de consenso.

Entonces surgen preguntas: ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál podría ser el modelo que sustituyera al anterior? Para encontrar un camino hacia este modelo es necesario explorar especificidades de la realidad latinoamericana.

Es necesario, por ejemplo, tener en cuenta el concepto de solidaridad, que constituye una materia prima muy latinoamericana. De cierta manera ésta expresión dinámica de participación en política es el *movimientismo* muy propio de América Latina o la consecución de fines políticos a través de movimientos sociales como los sindicalistas de los años treinta o las actuales olas de protesta social de los piqueteros en Argentina, los indígenas en Ecuador, los cocaleros en Bolivia, los desplazados en Colombia y los zapatistas en México.

Lo que identifica a todos estos movimientos es, en el fondo, la expresión activa de una búsqueda o solidaridad. Esta última debe estar implícita en el modelo. Hoy en día, en términos internacionales, se hace referencia a dos tipos de modelos bastante viejos: el de Beve-

ridge en el que todo ciudadano tiene derecho a recibir los mismos bienes sociales, y el de Bismark que es el contributivo y dice que cada quién recibe según su aporte y contribución. Nosotros nos acercamos más al modelo de seguridad social de Beveridge.

## **Pactos sociales**

En cuanto a lo que debe ser el mercado de la sociedad y el Estado, propongo recoger la propuesta de la Cepal en el sentido de que se debe volver a organizar la participación de los agentes sociales económicos y políticos a través de pactos sociales y fiscales. Estos últimos, de alguna manera, deben organizar aspectos como distribución, reparto de las cargas fiscales, participación entre regiones y nación, regresividad o progresividad de los modelos y pactos sociales que identifiquen el logro de las metas de la agenda social alrededor de unos propósitos comunes. Hay dos grandes agendas para acometer en el modelo una social como la mencionada en el tema de la exclusión y una de competitividad.

Nosotros, me refiero a un grupo de personas con una visión de centro izquierda sobre lo que debe ser la concepción del desarrollo, no podemos eludir nuestras posiciones sobre ciertos temas que tienen estabilidad macroeconómica.

Felipe González, ex presidente español, decía que el problema de la política económica no es ideológico sino técnico. Pero no hay nada más ideológico que una política macroeconómica. Ésta puede ser cíclica o contracíclica. Está demostrado en los estudios de América Latina que son mucho más regresivas las políticas cíclicas que las contracíclicas, es decir, en una época de recesión no se debe profundizar la recesión sino generar medidas contracíclicas que permitan recuperar la economía.

Las grandes crisis latinoamericanas no se han producido en épocas de recesión, sino de bonanza. Éstas han sido el resultado de la incapacidad de manejar las bonanzas más que las crisis rece-

sivas. De la misma manera, no se puede hablar de que las políticas macroeconómicas sean neutras en términos sociales, hay unas que pueden ser mucho más recesivas en éstos términos que otro tipo de política macroeconómica.

Con respecto a la actual recesión en Colombia, la obsesión del Banco de la República por manejar de manera exclusiva el tema de la inflación, que le corresponde según la Constitución, lleva necesariamente a que se privilegien las medidas que la reducen y no las que disminuyen el desempleo. Por eso es importante alejar a todos los latinoamericanos de las épocas populistas en las que se utilizaban los flujos monetarios o cupos de emisión para producir determinados efectos sociales. Sin embargo, sí existen políticas macroeconómicas más o menos regresivas en términos sociales.

## La tecnología en el desarrollo

El mundo de hoy no está dividido entre los que tienen y los que no tienen sino entre los que saben y los que no saben. Por eso es necesario adoptar una posición acerca del desarrollo tecnológico. No se trata solamente del tema de la propiedad intelectual discutido en abstracto. Hay que respetar las innovaciones y el derecho a ellas pero a partir de esa regla absoluta existe una gran cantidad de matices.

¿Cuál es el acceso democrático que tenemos los países al desarrollo de la tecnología? ¿Cuál es la posibilidad de que los países más atrasados tengan la opción de comprar en condiciones subsidiadas las drogas consideradas humanitarias? ¿Cómo se va a lograr la protección del conocimiento tradicional de biodiversidad, artesanías y folclor como expresiones legítimas de la creación? ¿Cuál va a ser el concepto que va a definir los derechos de autor, va a ser el derecho de creación o el de edición, *copyright* o *copy* de creación?

Por otro lado, América Latina está muy por debajo de los niveles de informatización. Países como Brasil, México y Chile están relativamente bien, pero en el resto del continente los niveles son pre-

carios. Al respecto es importante plantear las siguientes inquietudes dentro de la agenda de competitividad y fijar una posición. ¿En qué idioma nos vamos a informatizar? ¿Cómo se van a extender las redes? ¿Cómo se van a preparar los maestros para que sirvan esas redes?

Dentro de estos reclamos, sin duda, está el tema de la infraestructura. Colombia está retrasada en materia de comunicaciones, vías y puertos. Por eso éstas son inquietudes válidas dentro de un modelo alternativo de desarrollo. Por ejemplo, no nos podemos quedar discutiendo el problema de la pobreza y si hay muchos o pocos pobres, sino que es necesario tener en cuenta las recetas que van a permitir que la economía crezca y que de forma simultánea con el crecimiento haya avance en las metas de equidad.

En el tema de la educación, los interrogantes serían: ¿Cuál es la agenda pendiente y la nueva en materia educativa? y ¿qué se debe hacer en uno y otro sentido para avanzar en el capital conocimiento? En cuanto a la financiación, en la actualidad en América Latina la participación del ahorro interno bruto no supera 16%. Asia necesitó del 35% para desarrollarse de manera consistente. En ese sentido es importante realizar una exploración que incluya el tema de la deuda externa, pero también la exploración de unos nuevos recursos como los de cooperación técnica, en los cuales estamos muy “biches”.

El tema de la integración se reduce a saber si lo que se quiere es un tratado de libre comercio o uno de integración. Si se busca el primero, es necesario plantear rebajas de aranceles, solución de controversias y medidas de protección intelectual. Pero si se quiere uno de integración, el problema es mucho más complicado porque es necesario resolver el tema de las asimetrías. Ésta es una región asimétrica en su totalidad en términos geográficos y sociales. Si no se establecen mecanismos como los fondos de cohesión que existen en Europa para nivelar diferencias entre países y clases sociales, esto se va a convertir en un simple saludo a la bandera en términos de aproximación.

En cuanto a temas como el de los subsidios agrícolas que ha debido ser abordado en la discusión del Tratado de las Américas, Esta-

dos Unidos ha hecho esfuerzos en la reducción de los subsidios a los exportadores, pero no en la de los productores. Lo que interesa en productos como ajonjolí, soya, maíz, algodón, lácteos y frutas son los subsidios dados a los productores y no a los exportadores. También se debe discutir el control al ingreso de capitales que sin duda fue el responsable de las crisis asiáticas.

Todo esto será posible con una nueva visión tecnológica de lo que debe ser el modelo de desarrollo. Ésta resulta de varios vectores: doctrinario e ideológico, internacional y cultural. El ideológico tiene que ver con la adscripción de un conjunto de ideas. América Latina ha pasado de forma intermitente en el siglo XX, por olas de marxismo, keynesianismo y liberalismo.

La de marxismo en los años veinte fue cuando las doctrinas de la revolución bolchevique fueron de alguna manera transferidas a través de la revolución agraria en México y de los movimientos garvistas de la época, y más tarde de los movimientos sindicalistas de los años treinta. Entonces fueron importadas las teorías bolcheviques y a través de ellas de alguna manera nos adscribimos al marxismo.

Luego con la recesión de los años treinta vino todo el desarrollo del intervencionismo que servía para conjurar la recesión, pero que no tenía fórmulas para mirar el tema de la inflación. Luego, se desembocó en el neoliberalismo que no es solamente una ideología sino una forma de gobierno, una ética y hasta una forma de interpretar la vida.

## **Hacia una nueva ideología**

Se debe pensar en una nueva ideología que resulte de combinar Estado, mercado y sociedad de una manera pragmática. Luego se deben tener en cuenta fuentes de inspiración internacional. América Latina ha sido llevada en sus posiciones internacionales por los hechos internacionales, es decir, no hemos creado hechos internacionales sino esos hechos nos han creado a nosotros distintos condicionamientos. Por ejemplo, América Latina fue antifascista no por

convicción, sino porque estaba con Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Si no hubiera existido Pearl Harbor, a lo mejor muchos de los dictadores de los años sesenta hubieran sido legítimos defensores de Hitler y Mussolini.

De la misma manera, la región se afilió a la causa antiimperialista. Nunca fuimos anticolonialistas porque no fuimos colonizados sino sojuzgados. En ese sentido el antiimperialismo pesó mucho más en los años sesenta y setenta que la descolonización en Asia y África. Ese es un elemento para tener en cuenta como posición internacional.

También América Latina estuvo de cierta forma inmersa en la guerra fría y ciertas doctrinas como la de la seguridad nacional fue el resultado de nuestra propia idea de que debemos defendernos de los enemigos y del mundo externo y estar todos previstos para el momento en que llegarán las tropas comunistas a comerse a los niños y a ahorcar a las monjas con las tripas de los curas. Entramos a la guerra fría por cuenta de esta adscripción.

En este momento la teoría de la seguridad nacional está derogada en su totalidad. Los problemas que acusan a América Latina como narcotráfico, terrorismo y corrupción son de una naturaleza que supera las amenazas externas y las viejas concepciones sobre las barreras que antes nos dispersaban. Contra la percepción europea y peyorativa de nacionalismo, una posición que hay que combatir, el único mito integrador en América Latina ha sido el nacionalismo. Lo único que ha permitido la integración o superación del viejo concepto de *colombianidad*, *mexicanidad* o *argentinidad* como definiciones aisladas de una manera de ser y el acercamiento a la *latinoamericanidad* ha sido el sentimiento colectivo de sentirnos una nación y actuar como tal, que es en lo que consiste el nacionalismo.

En síntesis, es necesario articular todos estos elementos en un nuevo proyecto de identidad. No es posible hacer un proyecto político, de sociedad o un modelo alternativo de desarrollo sino existe un proyecto de identidad y recuperamos nuestra visión

como nación, como país, como economía, como lo hizo en algún momento Previs.

Desde los años cincuenta, América Latina no tiene un proyecto de identidad. Es más, los movimientos progresistas de la región han sido tan afectados como los otros partidos y movimientos progresistas del mundo. Mientras nos estábamos bañando en el río del neoliberalismo, nos robaron las ropas ideológicas, movimientos como el ambientalista internacional, el de los derechos humanos, los de las mujeres. Todas aquellas banderas que fueron capturadas por movimientos sociales y ahora se defienden conceptos abstractos como el de la pobreza.

En términos globales, además de hacer una reflexión sobre nuestras raíces y valores, se debe establecer si se está con el cosmopolitismo o con el multiculturalismo, es decir, para dónde creemos que vamos, para una cultura única universal en la cual estemos todos inmersos con un pensamiento único o hacia un multiculturalismo en el cual se respete la diversidad y el derecho de cada cultura de poder convivir dentro de un concepto mucho más colectivo.

Esos son los temas integrantes de este pensamiento alternativo y por eso la distribución de los temas de este encuentro no es aleatoria porque la idea es trabajar sobre estos elementos y generar un debate sobre los mismos. Se trata de un trabajo en conjunto como parte de una propuesta alternativa para no caer en la frase de Lincoln que decía “una casa dividida no prevalece”. No podemos mantener esta casa dividida, tenemos que unificarla y para hacerlo necesitamos un proyecto y una visión para construir a través de estas reflexiones.



GLOBALIZACIÓN, AGENDA INTERNA  
Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

# LOS RETOS DE UN MUNDO GLOBAL

LUIS BERNARDO FLÓREZ ENCISO\*

---

\* Vicecontralor General de la República.



**L**a globalización es una tendencia irreversible. Es innegable que ha incrementado el comercio y que ello ha implicado mayor inversión, con productividades crecientes, impulsando el crecimiento y el empleo en los países que lideran este proceso. Pero, también, ha traído costos, sobre todo en los países que con rezagos en sus estructuras políticas, productivas y sociales se lanzan a esta aventura que puede acarrearles mayor desigualdad económica y exclusión social si no se preparan de manera suficiente. Se requiere de un trabajo de constancia, esfuerzo y dedicación durante muchos años.

¿Colombia está preparada en lo institucional para aprovechar las oportunidades que abre la globalización? El debate crucial no es la negociación de un acuerdo de libre comercio. Lo que de verdad importa es si el país está preparado para asumir con responsabilidad las implicaciones del acuerdo comercial con Estados Unidos. Hay que manejar estas decisiones con sabiduría y sin arrogancia, atendiendo las voces críticas, puesto que de ello dependerá que los costos sean menores que los beneficios.

### **Consecuencias de la apertura**

En ese sentido es inevitable recordar lo sucedido a comienzos de los noventa con las consecuencias de la acelerada apertura comercial y financiera, que desdeñó la aplicación de políticas graduales y selectivas y que no le hizo caso a la enorme reevaluación

de la tasa de cambio y a los crecientes desequilibrios fiscales que se estaban gestando. Los inspiradores de la apertura acelerada, en aras de un culto no comprensible a la ortodoxia de los mercados libres y perfectos, hicieron retroceder al país muchos años en cuanto a sus posibilidades de progreso económico y social, como se ha comprobado.

Como consecuencia de la apertura, muchos sectores productivos fueron literalmente arrasados, se deterioraron el nivel y la calidad del empleo, se acentuaron las desigualdades sociales y económicas y el país se hizo más vulnerable a los dictámenes de los mercados internacionales. Todas esas lecciones están a la vista, han sido documentadas y es importante aprenderlas para no repetir sus fracasos.

El gobierno, los gremios, las organizaciones sociales y la ciudadanía han descuidado, desde hace tiempo, la construcción de una ruta propia de trabajo para preparar, con tiempo y recursos, a la sociedad colombiana, para afrontar los requerimientos económicos, sociales, políticos y culturales que significan participar en el mundo de la globalización. Y, en esas circunstancias, los debates se han vuelto adjetivos.

Se han desaprovechado experiencias útiles del pasado, como las relacionadas con el Consejo Nacional de Competitividad que se creó a mediados de los noventa en el gobierno del Presidente Samper, en cuyo seno los actores sociales, políticos y económicos pudieron dialogar y concertar con el gobierno las acciones más apropiadas para la transformación productiva del país. Éste estaba presidido por el propio Presidente de la República, y de él hacían parte representantes del sector empresarial, laboral y académico, así como seis funcionarios de alto nivel del Estado.

En el marco de una estrategia nacional de competitividad, el Consejo trabajó en las siguientes seis áreas de acción directa: i) gestión, productividad y calidad; ii) tecnología; iii) recursos

humanos y cultura competitiva; iv) normatividad institucional, regulatoria y legal; v) infraestructura; y vi) promoción de pactos tripartitos de competitividad en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

La estrategia que sirvió de base a las actividades del Consejo establecía que el papel del Estado debía reorientarse para contribuir a garantizar el despliegue de toda la potencialidad de la economía y, al mismo tiempo, reforzar la cohesión social. En ese contexto, las prioridades de inversión pública estarían concentradas en mejorar el bienestar de la comunidad más pobre, desarrollar la infraestructura física y comunicaciones del futuro, promover el desarrollo científico y tecnológico, y fortalecer el capital humano.

Como resultado de las propuestas del Consejo y de los comités asesores que creó, se adoptaron varios acuerdos sectoriales de competitividad en actividades estratégicas de la economía colombiana, a la par se firmó un pacto de productividad, precios y salarios, se organizaron consejos regionales de competitividad y se conformaron centros e incubadoras de productividad y desarrollo tecnológico.

### **Requisitos de una agenda interna de desarrollo**

Todo ello constituía una verdadera agenda de desarrollo interno para preparar al país de forma adecuada en los retos de la globalización, y buscaba pensar más en la próxima generación que en los resultados electorales del siguiente gobierno. Desafortunadamente, ese escenario se desactivó por razones de orden político y de nuevo se está pensando en volver a tener una agenda interna de desarrollo.

Por tratarse de una agenda política es esencial que la sociedad esté enterada y pueda opinar sobre los temas de los que se va a prescindir en el manejo, cuáles serán aquellos en los que

se tendrá poco margen de decisión propia y cuáles los que se preservarán como autónomos en las políticas públicas.

Los principios y requisitos para abordar la agenda interna de desarrollo y enmarcar en ella los nuevos acuerdos de libre comercio deben ser los siguientes:

- Autonomía en el manejo de la política macroeconómica con la suficiente flexibilidad para enfrentar la vulnerabilidad externa, producto de una economía más abierta, y tener la opción interna de adoptar políticas anticíclicas y fortalecer las tasas de ahorro e inversión.
- Autonomía para el diseño de políticas sectoriales activas que promuevan la reconversión tecnológica de los sectores productivos, que generen mayor valor agregado interno, eleven de manera permanente la calidad del capital humano y modernicen la infraestructura social y física.
- Autonomía para que las instituciones tributarias y presupuestales reorienten sus recursos hacia los objetivos de luchar contra la pobreza y enorme desigualdad existente, es decir, hacia un gasto social mayor y más eficiente, a pesar de que en el país muchos ya no quieren oír hablar del gasto social porque solo les importa el militar.
- Autonomía para construir un Estado más fuerte y transparente en sus procesos de asignación de recursos para que le rinda cuentas a la ciudadanía de todas sus actuaciones y permita una efectiva y abierta participación de la sociedad en sus decisiones. Es decir, para hacer realidad la noción de Estado social de derecho consagrada en la Constitución.

Bajo esos principios institucionales para la definición de la agenda interna, es claro que las negociaciones internacionales deben procurar que haya una compensación adecuada a la lucha de larga data contra el narcotráfico y terrorismo. Gracias a esa lucha,

existen mejores condiciones de acceso de los productos nacionales al mercado norteamericano y a la Unión Europea.

Es esencial plantear también las implicaciones de un acuerdo de libre comercio, puesto que en aras de los beneficios derivados de un comercio más libre se está renunciando a la independencia en diversas y muy importantes áreas de decisión pública.

Aunque no es posible ni conveniente aislarse del mundo actual signado por la globalización, éste no se restringe a lograr algunas ganancias en términos del ritmo y tiempo de la desgravación comercial que se acuerde al final. Es muy importante que el cronograma de desgravación comercial permita a los sectores productivos prepararse en términos productivos y tecnológicos para afrontar una competencia más abierta y unos mercados menos regulados.

Pero no es suficiente. En contra del argumento simplista de muchos analistas de que la integración a la economía global por sí misma traerá crecimiento económico, el profesor Dani Rodrik de la Universidad de Harvard no encontró evidencia empírica para respaldar esa hipótesis<sup>1</sup>. No hay certeza de que la apertura, entendida como una significativa reducción arancelaria y liberalización de los flujos de capital produzca de manera sistemática crecimiento económico. Este último se logra es con mayor ahorro e inversión, con estabilidad en la macroeconomía y en las reglas del juego, con más capital humano calificado y un Estado eficiente. No se puede sustituir un modelo de desarrollo económico interno por un acuerdo de libre comercio. El segundo podría hacer parte del primero, pero no viceversa.

Una agenda interna de largo plazo debe ser el medio para lograr el bienestar de toda la población. La coherencia de este objetivo y su instrumento para alcanzarlo, en términos simples, debería constituir un proyecto de nación. Cuando una sociedad

---

1. Dani Rodrik. *The new global economy and development countries: making openness work*. 2000. Harvard University.

tiene claro ese proyecto, es porque en ella existen los cimientos institucionales requeridos para alcanzarlo.

Los países exitosos derivan sus logros de haber obtenido las formas para desarrollar su propia modalidad de capitalismo nacional. La estabilidad macroeconómica y las altas tasas de ahorro e inversión son características comunes de estos países. También lo son las instituciones que en lo social garantizan libertades políticas y civiles, derechos humanos, justicia y protección social.

### **Institucionalidad política y acuerdos comerciales**

Una cantidad creciente de problemas de los países en desarrollo es de índole política. En Colombia se multiplican varios de ellos. La violencia, los desplazamientos demográficos, la degradación del medio ambiente y la carencia de una política de seguridad alimentaria se arraigan en sistemas políticos donde las víctimas no tienen una voz política, las instituciones gubernamentales no se sienten obligadas a responderle a la gente y hay intereses particulares que se sienten en plena libertad de explotar recursos, tierras y personas sin temor de ningún tipo de supervisión o sin verse obligados a rendir cuentas.

Los países que mejor pueden manejar sus economías son los que tienen una base política estable y consolidada. Ello implica que cuentan con partidos políticos con bases ideológicas consistentes y que, al tiempo, promueven la democracia. La prosperidad económica para todos los ciudadanos tiene mayores probabilidades de concretarse en un entorno democrático, con el acatamiento a las reglas y procedimientos institucionales y la participación popular. Las reformas han de tener éxito si incluyen la promoción de dicha participación, la confianza popular en las elecciones, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

La democracia es una batalla continua por la legitimidad. De manera gradual e inexorable, quedan aislados aquellos que creen que el poder puede ser adquirido o detentado sin la participación y consen-

timiento de los ciudadanos. Es obvio que la legitimidad se mantiene en la medida en que las instituciones políticas sean capaces de resolverles los conflictos a los ciudadanos y proporcionarles los bienes y servicios necesarios que demanda un mínimo de bienestar social.

La globalización contrasta de forma contundente con el escenario político de los países que allí se insertan. Las transformaciones que se operan en el seno del Estado y la economía, por influencia de este proceso, inciden en la construcción y mantenimiento de un orden político que asegure la convivencia pacífica en sociedades tan complejas como la colombiana.

No es que en lo político el país tenga la opción de alinearse o no con la ideología que respalda los acuerdos comerciales, sino que para beneficiarse de la profundización del libre comercio está obligado a reformular las formas organizativas tanto de la misma estructura estatal como de la sociedad en su conjunto.

Colombia tiene enormes dificultades objetivas para adaptar su sociedad a las nuevas exigencias de la globalización. Además de la carencia de un sólido sistema político, se enfrenta al permanente conflicto interno y a los incentivos económicos del tráfico de drogas que destruyen el tejido social. Aunque ello configura un escenario muy complejo, no es imposible superarlo.

### **Por unas políticas públicas eficaces**

En el país, la intervención del Estado en las últimas épocas se ha concebido mediante políticas públicas que tienen un marco de acción institucional muy débil, caracterizado por prácticas clientelistas, coroplacismo y falta de planificación. Todos estos elementos no permiten avizorar un futuro promisorio para la competitividad que requiere el sector real de la economía, si de verdad se quiere incrementar productividad, exportaciones, empleo y estabilidad macroeconómica.

La cuestión no sucede sólo por el reclamo de políticas de corte más progresista, sino en fortalecer y adaptar las instituciones exis-

tentes y crear otras nuevas que permitan la plena coherencia entre sistema político y decisiones de política pública.

Si el objetivo es contar con un Estado capaz de generar políticas públicas eficaces para toda la población y ejercer una regulación real de los servicios públicos, deberá ponerse en marcha un amplio proceso de modernización estatal que contemple desde la capacitación de su personal hasta el diseño de instrumentos capaces de medir eficacia y eficiencia de los resultados de las políticas implementadas.

Reformar la política y el Estado e implementar un gobierno fuerte en un contexto de globalización, al estilo del que ha propuesto el profesor Stiglitz, son las bases necesarias sobre las que puede edificarse una política pública, cuya tarea no consiste en enunciar cuáles son las restricciones existentes sino en su capacidad para superarlas.

La sociedad plantea demandas claras en términos de salud, educación, trabajo y seguridad, y éstas serán la vara para medir y juzgar el desempeño de los gobiernos y sus beneficios sobre la sociedad.

Temas como los anteriores son, de verdad, los que deben hacer parte de una agenda interna de desarrollo a la que he aludido y que es indispensable para señalarles las directrices a los acuerdos de libre comercio.

Las reformas que importan son las que han de conducir a la consolidación de la democracia y a la construcción simultánea de instituciones económicas que hagan eficiente la economía de mercado allí donde se pueda, pero que igual no renieguen de la intervención del Estado donde se requiera.

## **La concertación social**

El cambio institucional reclamado por las nuevas condiciones de la globalización no puede producirse por decreto, ni tampoco cabe esperar que se haga de manera espontánea. Es necesaria una intervención concertada entre todos los actores sociales para que acuerden el tipo de instituciones más adecuadas a las nuevas

condiciones. No hay nada más peligroso que andar cambiando las instituciones a la deriva. Los cambios improvisados al final deterioran la acción colectiva.

La concertación social tiene grandes dificultades provenientes de la debilidad de la sociedad civil y las organizaciones que la representan, así como de la falta de verdadera autonomía y fuerza del Estado frente al riesgo de su captura por intereses particulares. En Colombia son muy fuertes los grupos de presión y raras las agrupaciones colectivas capaces de concentrar diversos intereses, representarlos de forma adecuada, disponer de autoridad y credibilidad para negociar en su nombre y con margen de libertad suficiente, y hacer cumplir posteriormente los compromisos negociados. Aquí se encuentra otra de las debilidades institucionales que debe hacer parte de la agenda interna.



POLÍTICAS MACROECONÓMICAS SOCIALES

POBREZA  
UNA BOMBA DE TIEMPO

MAURICIO CABRERA\*

---

\*Director Cabrera Bedoya y Asociados.



**C**alidad de vida, distribución equitativa y pleno empleo son algunos de los objetivos del Estado según el artículo 334 de la Constitución de 1991. Sin embargo, a pesar de lo que ésta señala, Colombia lleva trece años con un modelo cuyos objetivos son distintos: estabilidad macroeconómica, inflación, ajuste fiscal y apertura, y liberación de mercados.

Un principio empresarial muy claro es que cuando una compañía se plantea objetivos y no les pone metas, éstos no funcionan. Los únicos elementos de la política macroeconómica que tienen metas concretas, medibles y evaluables son los planteados por la Constitución. También son los únicos que generan una discusión real cuando no se cumplen las metas, en parte por el acuerdo del Fondo Monetario, pero la verdad es que el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda hacen más escándalo cuando no se cumplen las metas del Fondo Monetario Internacional.

No se deben descalificar estos elementos porque son aspectos muy importantes de la política, aunque sean apenas instrumentos. Se ha cometido un grave error al convertirlos en fines en sí mismos. Sin embargo el modelo neoliberal no es desalmado, tiene corazón y “corazón grande” como dice Álvaro Uribe, y su objetivo es acabar con la pobreza y la desigualdad a través de un mecanismo a largo plazo.

Se inicia con el logro de la estabilidad macroeconómica porque ésta genera confianza y atrae inversión. La inversión y el crédito

externo producen crecimiento económico y este último ayuda a generar empleo y por ende a reducir la pobreza. La menor pobreza aumenta la distribución del ingreso.

Esto ha sido llamado el juego de la confianza. Se concentra toda la política macroeconómica en construir confianza y después se saca pecho y se dice que al país está llegando dinero porque se ha recuperado la confianza en Colombia. Los que más tienen confianza en el país son los narcotraficantes, pues son los que más traen dinero al país. Este juego no ha funcionado porque existe un problema de prioridades.

El problema consiste en que, por ejemplo, se da igual valor al tema de la inflación o crecimiento y al empleo. El famoso índice de sufrimiento macroeconómico se define como la suma de la inflación más el desempleo menos el crecimiento. Pretender creer que un crecimiento de empleo de 8 puntos compensa una bajada de la inflación es no pensar sino en la estabilidad macroeconómica y olvidarse de todos los problemas que eso implica.

Al final, el objetivo central de la política económica de acuerdo con la Constitución y con la misma teoría debe ser el bienestar de la población. La estabilidad de precios, el ajuste fiscal, el equilibrio macroeconómico y el equilibrio en la balanza de pagos son importantes y constituyen medios, pero no suficientes para el bienestar de la población. Éste no se puede dejar en último término. Se necesitan políticas expresas y explícitas para mejorar el bienestar de la población.

## **Pobreza y crecimiento**

Frente a este modelo neoliberal en que la estabilidad a través del juego de la confianza lleva a la reducción de la pobreza, los hechos en Colombia en los últimos quince años han arrojado conclusiones como que la apertura y liberación de los mercados no generan estabilidad automática. La variabilidad de la

tasa de interés y de la de cambio, y la inestabilidad de los precios de los activos como las acciones y la finca raíz demuestran con claridad que esta década de apertura fue la de mayor inestabilidad macroeconómica en Colombia.

Mientras el país era gobernado por dinosaurios cepalinos, era mucho más estable y el crecimiento mayor. La estabilidad macroeconómica no es suficiente para que haya crecimiento, ni hay relación automática alguna que la garantice ni la justifique.

Se puede concluir que en Colombia la curva de crisis sigue siendo una realidad o al menos fue una realidad en los últimos diez años. La estabilidad no asegura que haya crecimiento, por el contrario cuando ésta se busca con políticas pro cíclicas, se garantiza que no haya crecimiento sino recesión.

El crecimiento no es suficiente para reducir la pobreza. La línea de pobreza evolucionó de 50% en 1997 a 66% en 2004, a pesar de los esfuerzos del DNP de bajar el número con malabares estadísticos. Entonces, el crecimiento y recuperación que se ha dado después de la crisis no ha sido suficiente para disminuir la pobreza, sino que desde 2001 en que se inició un proceso de recuperación lenta, sigue aumentando el número de pobres. Hay cerca de 10 millones de indigentes con un ingreso menor al de un dólar por día.

Existen dos mediciones de pobreza: la de necesidades básicas insatisfechas en la que Colombia ha mejorado, y la de ingresos en la que ha empeorado. Esto significa que en el país hay mucha más oferta de servicios públicos como agua y alcantarillado, pero la gente tiene menos plata para pagarlos. Es tal vez la síntesis de la contradicción entre la línea de pobreza por necesidades básicas y la de ingreso. Reducir la pobreza no es suficiente para acabar con la desigualdad. En las cifras de la desigualdad en América Latina, Colombia tiene un deshonoroso subcampeonato.

Entre finales de los setenta y 2004 la desigualdad se ha incrementado en el país, lo que muestra un deterioro de la lí-

nea desde la distribución del ingreso en épocas de crecimiento económico acelerado y de recesión. Se concluye que a pesar de la reducción de pobreza lograda hasta 1997, se seguía concentrando el ingreso, tanto en épocas de recesión como de crecimiento. El indicador es preocupante: 20% de la población más rica recibe casi dos terceras partes del ingreso.

Así, el neoliberalismo o desarrollismo hizo una promesa incumplida que consiste en el fracaso del Consenso de Washington en toda América Latina. En Colombia se habló de desarrollismo como hacer crecer la torta y luego repartirla. Luego un ejemplo más moderno fue dejar que suba la marea para que los barcos suban, pero cuando ésta crezca los que no tienen barco se ahogan y en Colombia 90% no lo tienen. Es absurdo buscar que el mercado genere crecimiento de forma automática, reduzca la pobreza y el desempleo porque el problema del hambre no da espera.

### **Pobreza: una olla a presión**

Lo más grave es que las perspectivas hacia el futuro son complicadas. Existen 44 millones de habitantes, se espera que para el final de la década haya 50 millones y habrá menor crecimiento entre las personas de cero a nueve años y mayor en la población en edad de trabajar, lo cual tendrá sin duda un impacto sobre el empleo.

No se ven con claridad las políticas de crecimiento planteadas en ese sentido. Al final de la década habrá un escenario de crecimiento moderado, poco optimista y 10 millones 240.000 colombianos en el rebusque.

De otro lado, es claro que la recesión produce pobreza y que el crecimiento no genera una reducción automática de la misma. Por eso se necesitan políticas activas para reducirla porque frente a la tesis del desarrollismo la teoría económica reconoce que inequidad y pobreza son obstáculos para el crecimiento económico. Éstas no

permiten el crecimiento del desarrollo del mercado interno porque hay poco consumo y los pobres no tienen acceso al crédito porque no pueden ahorrar. En el mediano plazo la pobreza limita las posibilidades de capacitación e incremento de productividad.

En ese sentido también la exclusión frena el crecimiento, no sólo por razones económicas sino políticas muy claras como tensiones sociales, corrupción, pauperización de la clase media, delincuencia y violencia. La seguridad democrática puede devolverle la confianza a unos cuantos por factores reales y psicológicos, pero sin una solución a la exclusión es simplemente tapar la olla a presión y dejarle una válvula muy pequeña que cuando se destape va a explotar. Si no se resuelve el problema de exclusión e inequidad no hay solución verdadera para la violencia ni se va a alcanzar la paz.

El país, además de las políticas macroeconómicas necesita de una agenda social, convertir la lucha contra la pobreza y la desigualdad en una prioridad de la sociedad. Es vergonzoso que en el Plan de desarrollo *Hacia un Estado comunitario* del país no se mencionen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas, cuyo propósito principal es la reducción de la pobreza a la mitad para 2015.

En Colombia se debería llegar incluso hasta despedir a un ministro por no cumplir con las metas de educación, salud y reducción de la pobreza. El funcionario tiene que dar una rendición de cuentas y por supuesto un control ciudadano. Se trata de un instrumento propuesto por el profesor Atkinson como uno de los elementos importantes para la lucha contra la desigualdad, un informe anual de lucha contra la pobreza con metas medibles evaluables.

## **Políticas para el bienestar**

Son muchas las sugerencias para hacer en cuanto a las políticas macroeconómicas para el bienestar. La tesis es muy sen-

cilla: Colombia solamente podrá recuperar una senda de crecimiento acelerado si se presta atención al mercado interno y su desarrollo. El énfasis que se hace en el mercado externo es un mito sin salida: que el TLC va a abrir las puertas del mercado más grande del mundo, va a traer inversión extranjera y es la mejor oportunidad para que haya crecimiento, inversión, consumo y empleo.

Vale la pena mencionar el hecho de que en ninguna parte de los cien puntos del manifiesto democrático del candidato Álvaro Uribe se mencionaba el Alca ni el TLC. Tampoco en su Plan de desarrollo presentado por el DNP el segundo semestre de 2002, ni en una de sus leyes aprobada por el Congreso en junio de 2003. Es falta de seriedad que eso que no existía en los planes oficiales, se convierta luego en la agenda principal de desarrollo de Colombia.

Los indicadores muestran lo falaz de estas ilusiones. El objetivo era acelerar el crecimiento económico pero la verdad es que la apertura económica no lo ha impulsado. Las cifras de la Cepal indican cómo en la época de los dinosaurios con economías cerradas, en que las exportaciones crecían poco, la economía crecía mucho más. Las importaciones crecían 3%. Después vino la apertura, las exportaciones se dispararon con crecimiento de 7 y 8% y la economía se deprimió. La explicación es muy simple, la apertura se hizo hacia adentro, no hacia fuera y esto deprimió el mercado interno en el pasado.

En cuanto al crecimiento del empleo, es claro que la apertura no ha generado empleo porque los mercados eran muy flexibles. Según el Dane, la producción industrial creció 7% y el empleo cayó 9,9% en 2004. En realidad hay dos modelos de crecimiento: uno con exportadores primarios, cuyo objetivo es el bienestar del consumidor y el otro cuyo objetivo es el productor o trabajador. En el exportador primario se deben bajar los salarios para mejorar la competitividad y en el otro se vuel-

ven esenciales los encadenamientos hacia adentro del problema del mercado interno y hay que prenderle a la distribución del ingreso la demanda interna.

Para muchos Estados Unidos es nuestro mercado natural, lo cual constituye una gran falacia, es aritmética simple. Las exportaciones son 20% del PIB y el consumo interno es 86%. Así, se logra crecer el consumo interno 5% para lograr un efecto similar en las exportaciones, debería crecer 20%. No significa que no se deban promover las exportaciones, hay que hacerlo, pero lo que demuestra la experiencia de Colombia en la época de Lleras y en los países asiáticos es que la promoción de exportaciones ha sido exitosa cuando se desarrolla el mercado interno.

Un estudio de la Universidad Nacional sobre las fuentes de crecimiento en la década de los noventa demuestra que la demanda interna explicó 79% del crecimiento y el sector externo 7% de la suma del impacto de las exportaciones menos el de las importaciones, entonces la primera tuvo una huella diez veces mayor sobre el crecimiento económico que el sector externo. Otras investigaciones llevan a la conclusión definitiva de que se debe prestar atención al mercado interno para acelerar el crecimiento.

Sin embargo, detrás de la aceleración del mercado interno y de los dos modelos, está la famosa pugna distributiva. El modelo aperturista es concentrador del ingreso. Para atraer la inversión hay que darles más garantías a los inversionistas, maximizar el retorno del capital y reducir los salarios para que aumente la competitividad.

Es una tragedia, hace doscientos años el trabajo era la fuente de la riqueza en la teoría económica y del valor trabajo. Cien años después dejó de ser la fuente y se convirtió en la teoría neoclásica, en uno de los factores de producción que contribuía a la riqueza. Hoy en día en la teoría predominante, el sala-

rio no solo no crea valor sino que lo destruye, es un costo que disminuye la competitividad y por eso todas las estrategias de crear valor para los accionistas se reducen al despido de trabajadores porque son los que les destruyen valor a los accionistas. Este es el fondo de la ideología que hay detrás de esto y que se debe recuperar para construir un modelo alternativo.

## **Recuperar el mercado interno**

Cuatro sugerencias de política para desarrollo del mercado interno relacionadas con la pugna distributiva.

1. *Vivienda.* Se debe crear un país de muchos propietarios. La diferencia está en que el gobierno de Uribe quiere un país de propietarios pero de pocos. Una de las formas de lograrlo es a través de la vivienda de interés social. La política actual es absolutamente regresiva, con el fracaso de la VIS redujo las casas al tamaño de unas cajitas de cartón de 35 metros cuadrados, como la tierra es muy cara entonces no utiliza la ley de la plusvalía y otros instrumentos existentes para acabar con la especulación, sino que reduce los lotes en los que se puede construir. Además, como la gente no está comprando, entonces les ofrece a los constructores incentivos tributarios para que compren y arrienden. Colombia se va a convertir en un país de arrendatarios. En 2003 introdujeron un “mico” en una ley en que las empresas que construyan VIS para arrendar tienen exención de impuestos durante diez años de la renta que reciban de los arriendos. Es lo más absurdo e inequitativo.
2. *Reforma agraria.* Sin una reforma agraria no puede haber un país de propietarios. El tema de la concentración de la propiedad en la agricultura es otra de las causas claras de los obstáculos.

los al crecimiento. En el país hay 42 millones de hectáreas en pastos y solo 6 millones en agricultura por la tenencia latifundista de la tierra, podría haber 9 millones.

3. *Democratización de la propiedad accionaria.* Una de las críticas al cuatrienio del Presidente Uribe. Las privatizaciones no se aprovecharon para democratizar la propiedad y simplemente se pasaron de monopolios públicos a oligopolios privados. Es necesario incrementar la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas, como por ejemplo Paz del Río.
4. *Banca de inversión para las Pymes.* En la ingeniería financiera ésta ha sido un instrumento reservado para los muy ricos. En la medida en que se desarrolla al servicio de estratos medios y bajos se podrá lograr el país de muchos propietarios.

De ahí que resultan urgentes las políticas macroeconómicas orientadas para el bienestar de la población. Éstas tienen que tener dos ejes: el desarrollo del mercado interno, puesto que sin él no será posible retomar una senda acelerada de crecimiento y una solución a la concentración del ingreso e inequidad que trate de resolver la pugna distributiva con medidas que garanticen un país de muchos propietarios.



INFORMALIZACIÓN Y DESEMPLEO

NECESARIO EL EQUILIBRIO  
ENTRE GASTO SOCIAL Y  
PÚBLICO

JUAN CARLOS RAMÍREZ JARAMILLO\*

---

\* Director de la Cepal en Colombia.



**E**l empleo ha sido uno de los temas centrales de todas las teorías sociales y económicas modernas de la era capitalista. Era aquel elemento que permitía engranar la producción y estratificar clases sociales, pero también darle mucho sentido a la vida de las personas y generar una integración social de diferente tipo. Luego, muchas políticas económicas se construyeron pensando en el pleno empleo, puesto que éste era un objetivo de las políticas económicas y el centro de reflexión de la organización social y económica. Pero el empleo ha sido desplazado como objetivo de la política económica.

El empleo y la educación constituyen los grandes eslabones del engranaje económico y social. Sin embargo, la teoría y la práctica de las políticas gubernamentales han mostrado que el empleo ya no se considera un objetivo. En teoría es muy difícil asegurar que cada persona puede contar con un modelo o sistema de producción económica que le asegure pleno empleo, dado que la producción de trabajadores se hace en alguna forma independiente del sistema productivo o con mucha anticipación.

La sociedad produce trabajadores veinte años antes de que ingresen a trabajar. Y entonces, las políticas cada vez más se enfocan no en generar empleo sino en el problema de no tener suficiente

empleo para generar algún tipo de política social y no buscando de manera explícita el objetivo empleo.

## **Colombia genera poco empleo**

Desde hace poco tiempo en América Latina se evidencia un crecimiento que cada vez genera menos empleo. La tasa de desempleo en la región ha pasado de niveles del 7 en promedio a 10 y baja de forma muy lenta en los momentos de mayor crecimiento. En Colombia, a partir de las reformas de los años noventa, el crecimiento aún en los mejores momentos de niveles del 4% no logra disminuir las tasas de desempleo.

Esto significa que se tiene un nivel de crecimiento que genera cada vez menos empleo. También se evidencia que cuando hay crisis, el desempleo sube con rapidez. Cuando el país vivió la crisis a partir de 1990 y la disminución en el crecimiento a partir de 1996 el desempleo se trepó de forma considerable. Luego el desempleo empezó a recuperarse a un ritmo mucho más lento.

Lo cierto es que Colombia tiene un crecimiento que genera poco empleo y una población económicamente activa que crece todavía muy rápido del orden del 3%. En estos últimos años la tasa de ocupación o número de ocupados en el mercado de trabajo ha venido creciendo un poco más. Todavía tiene una población en edad de trabajar que crece a 2.5. Entonces el reto es muy grande en el sentido que se debe crear empleo por lo menos a un ritmo de 3% anual. En la crisis de los ochenta por cada punto de crecimiento, el nivel de ocupación también crecía en 1%. Para 2004 el nivel de crecimiento no generaba desocupación y sí trabajos de muy poca calidad.

Colombia tiene niveles de desempleo que son mucho más altos que el promedio de América Latina. En los años ochenta la tasa de desempleo estaba alrededor de 10%. Luego de la crisis se estabilizó en 16 y 18%. La pregunta es si el nivel de desempleo estruc-

tural volverá a 10% o quedará en esos niveles muy altos. A partir de 1996 se dispara, pasa de niveles de participación de 58 a 63%, es decir, 5 puntos más de participación laboral inducidos por las crisis de 1998 y 1999 y por una participación laboral femenina mucho más alta que en todos los países de América Latina.

En cambio, la tasa de ocupación colombiana no es muy diferente a las demás. El país tiene una población trabajadora mucho mayor y cuenta con más participación femenina, así como una dinámica económica que no genera una tasa de ocupación mayor que otros países comparables de América Latina.

Para 2004, de 3,8% de los trabajadores no asalariados formales o profesionales independientes, 16% son desempleados, 19% asalariados de muy pequeñas empresas o informales, 30,5% asalariados formales y 30,5% independientes informales sin educación universitaria. Las tendencias recientes muestran en general un pequeño mejoramiento, pero en Colombia la informalidad ha sido siempre muy alta. El nivel de formalidad máxima, es decir, los asalariados formales, es igual al volumen de independientes sin calificación.

La mejor y más confiable información producida por el Dane es para el nivel urbano y las trece áreas metropolitanas. La tasa de ocupación apenas se mantiene, es decir, se está absorbiendo el ritmo de incremento de la población en edad de trabajar en alrededor de 3%, la tasa de desempleo urbana está mejorando levemente alrededor de un punto y el subempleo también tiende a disminuir. Es mejor que disminuya así a que no lo haga.

En las áreas semiurbanas y rurales la participación está aumentando y la tasa de ocupación cayendo. Entonces pareciera que cierta recuperación que tuvo el empleo en Colombia en 2003 en las áreas rurales no se ha podido consolidar.

El desempleo es un tema importante no sólo por integración social, integridad e ingreso de los hogares, sino porque en un país

que tiene un sistema de protección social todavía muy incompleto, la mejor protección social es el empleo. Para el periodo 1995 a 2000 la pobreza varió 10 puntos. Si hubiera sido únicamente por efecto del empleo, habría crecido 13 puntos. Las mejoras en educación y el tamaño del hogar lograron atenuar de manera tímida esos incrementos en pobreza. Una política pública que no tenga en cuenta el empleo como objetivo, deja muy coja a la protección social y presiona al fisco para otros gastos sociales.

### **Bajos índices educativos**

La educación de un trabajador colombiano es muy baja, de ocho años en promedio, igual al nivel latinoamericano. Sin embargo, el país ha hecho esfuerzos que han permitido mejorar, puesto que los trabajadores de 50 años o más, tenían en 1999 un nivel de educación menor que el promedio latinoamericano para aquellos de 30 a 49 años, y los que trabajaban y tenían entre 15 y 29 años empiezan a tener un nivel un poco superior al promedio latinoamericano. Pero Colombia es superada por todos los países del cono sur, como Brasil que ha hecho un aumento espectacular.

En este sentido se plantea el reto importante y difícil de incrementar productividades hacia el futuro y mejorar protección social con este nivel de calificación general de la población. Chile tiene 11.5 años promedio de educación de los trabajadores, Argentina 12 y Europa de 14 a 15 años promedio.

Se requiere de un gran esfuerzo para que todos los colombianos completen el ciclo básico de educación porque esto valdría, a los precios totales de 2004, alrededor de un punto del PIB adicional. Se trataría de una inversión muy rentable para la economía, además de lo que representaría en términos de reducción de la oferta laboral, beneficios futuros para la productividad de los hogares y protección social. Alrededor de

20% de la población trabajadora es menor de 26 años, y si se redujera la mitad en 10%, la tasa de desempleo hacia el futuro tendría beneficios muy altos.

## **Subempleo**

El subempleo en Colombia es muy alto. En 2000 estaba en 30% con el pico en 2002 y en 2004 empezó a descender de alguna manera. Es muy interesante ver el por qué la gente se considera subempleada, esa es una de las preguntas de las encuestas de hogares. Alrededor de 80% de los subempleados se consideran como tal porque sus ingresos son insuficientes, no alcanzan para lo que quisieran, alrededor de 40% porque trabajan menos horas de las disponibles y solo 10% porque consideran que su actividad es inadecuada para su preparación.

El subempleo no solamente requiere de menos tiempo sino que genera muy pocos ingresos. Hay otras características de la informalidad, además del subempleo. De 93% de los trabajadores asalariados, 7% tienen contrato directo. Entre 84 y 85% son trabajadores asalariados de tiempo completo lo que indica que 16% son de tiempo parcial. El 20% de los asalariados no están afiliados a seguridad social y 33% no están en el régimen contributivo de seguridad social.

En el país se ha definido informalidad como aquellos trabajadores por cuenta propia, sin grado universitario, servicio doméstico, asalariados de pequeñas empresas. Dentro de ese grupo se encuentra 60% de los trabajadores. Asimismo, sólo 54% tienen contrato escrito.

Colombia es uno de los países con más alta informalidad en toda América Latina con un mercado de trabajo que no logra absorber a los trabajadores, sobre todo con buenos ingresos, y con un muy alto grado de trabajadores independientes que supera también las cifras al respecto del resto de los países latinoame-

ricanos. Chile, Argentina, Costa Rica, Panamá y México tienen niveles de informalidad mucho más bajos.

Entre 1990 y 1997 en Colombia hubo una dinámica positiva en la firma de contratos con los asalariados, contrario a lo que pasó en el resto de América Latina donde se incrementó el número de personas sin contrato.

La última reflexión es sobre las implicaciones que esto tiene en temas de protección social que una vez construida, nunca fue universal. La llamada protección social clásica fue copiada del modelo europeo, que trató de incluir cada vez más personas en el sistema al tiempo que se crecía y formalizó la producción y el empleo. Colombia sintió los imperativos de la crisis en los últimos años. Se había crecido en cuanto a seguridad social, muy poco pero en forma progresiva, y en 1998, 1999 y 2000 se redujeron esos niveles de cobertura.

Sin embargo, en cierto modo Colombia es pionera en la forma de ver la protección social ya no dependiente del trabajo asalariado sino como un derecho de todos los ciudadanos de un país. Se ha avanzado más que otros países de América latina por ejemplo con el aseguramiento en salud y reformas en pro de la equidad. En Chile piensan que el modelo de seguridad social colombiano es muy bueno pero inmanejable, prefieren el suyo, más transparente y menos equitativo, pero más fácil de administrar.

Colombia hizo el mayor avance de toda América Latina en cuanto al gasto social dedicado a salud, educación y agua potable durante todos los noventa. Fue parte del mejoramiento del capital humano sin prever gasto social para los momentos de crisis, como los que sobrevinieron más adelante, lo cual le permitió al país estar en el promedio latinoamericano. El esfuerzo de haber doblado el gasto social sobre el PIB de niveles de 7 a 13 y 15% según los años fue lo que lo ubicó en el nivel latinoamericano.

Es necesario saltar a niveles como los de Uruguay, Chile, Panamá, Bolivia, Brasil, Costa Rica y México porque Colombia

aún está en una posición rezagada en el contexto latinoamericano. El mayor atraso consiste en tener un gasto social sobre el PIB igual al promedio latinoamericano. El esfuerzo social es similar, pero es muy baja la prioridad del gasto social sobre el gasto público en la composición interior de este último. El gasto social colombiano es la tercera parte del gasto público, mientras que en el conjunto de América Latina es 50%. En Uruguay es de 75%, en Chile de 70%, en Panamá de 50%, en Bolivia de 60% y en Brasil de 72%. Nuestro gasto público tiene todavía muy poco de social.

### **Honda brecha rural**

La brecha rural en Colombia sigue siendo demasiado alta. Se trata de un problema tanto de empleo, como de ciudadanía, pobreza e integración nacional. La distribución del ingreso, que es muy desigual, hace parte de los anteriores factores. Pero por ejemplo Chile también está aumentando en esa desigualdad.

La pobreza en Colombia es de las más altas de Latinoamérica, pero se ha mejorado en la medición del índice de desarrollo humano. Éste no capta ese nivel de ingresos de la población sino uno muy agregado, y mide logros educativos y esperanza de vida.

Se ha avanzado en servicio social, que ha aumentado la educación, salud y necesidades básicas insatisfechas más que otros países de América Latina. Sin embargo, el gran rezago está en no ser capaces de generar más empleo e ingresos para la población, así como niveles de pobreza.

Cuando sobrevino la crisis de finales de los noventa, los países latinoamericanos más o menos al unísono aunque con diferencias, trataron de hacer un nuevo programa de política de protección social para compensar las pérdidas de los pobres en materia de empleo e ingresos. Se llevaron a cabo muchos pro-

gramas como Oportunidad Progresiva, en México; el de Bolsa Escolar, en Brasil y el de Bono en Ecuador; el Solidario, en Chile y el de Jefas y Jefes, en Argentina.

Todos esos programas muy reconocidos e importantes se parecen a Familias en Acción de Colombia. En el mejor de los casos llegaron a representar 1% del PIB en cada país. Pero la pérdida que tuvieron los trabajadores asalariados en el ingreso y en sus niveles de pobreza fue mucho mayor que eso. A pesar de todo el esfuerzo realizado, esos programas compensatorios nunca llegaron a paliar y compensar las pérdidas a través del mercado laboral.

INVERSIÓN SOCIAL, EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN

EN POS DE POLÍTICAS CON  
DIMENSIÓN SOCIAL

CECILIA LÓPEZ\*

---

\*Directora Fundación Agenda Colombia.



**E**s pertinente discutir acerca del gasto social en un momento en el que el gobierno ha aceptado el énfasis en éste como la gran estrategia para compensar las profundas desigualdades de la sociedad. Pero, ¿qué tan válido es entender por política social, gasto social?

Colombia no ha encontrado la fórmula para convertirse en una sociedad equitativa, sin desigualdades injustas e irremediables, y ese mal sin duda lo comparte con los demás países de América Latina. El ex presidente Patricio Elwin, al referirse al caso del periodo de Pinochet, decía que Chile empieza con un modelo para empresarios, lo cual es muy aplicable a lo que estamos viviendo, y a pesar de todos los esfuerzos hechos en cuanto a la reducción de la pobreza, el gran pecado de Chile ha sido la concentración del ingreso.

En lo que con claridad ha fracasado cualquier modelo colombiano ha sido en construir una sociedad igualitaria y más justa, pero no es razonable comparar en términos de crecimiento lo que pasó durante el periodo de industrialización con lo sucedido con la aplicación del Consenso de Washington porque en 50 ó 60 años hubo un crecimiento permanente, nada desorbitante. Son muy pocas las naciones que pueden mostrarlo y por mínimos que hubieran sido los logros sociales, se pararon en 1996 y 1997, después de un

esfuerzo muy grande de gastos social y políticas orientadas a reducir desigualdades.

Otro punto para discutir la validez del gasto social como instrumento de política social es que la exclusión no es un problema de gasto social. El tema preocupante en la discusión latinoamericana es entender la complejidad y significado de lo que de manera limitada se ha llamado política social. En ese sentido es apasionante el documento del PNUD (2003) sobre democracia. Colombia debe plantear ese debate sobre el concepto de democracia.

En cuanto a los determinantes de la equidad en una sociedad, el documento del PNUD sostiene que a través de la política se generan condiciones más equitativas y mayores opciones para las personas, la democracia es un instrumento muy útil para reducir la pobreza. Lo que más me interesó fue la definición de la no democracia: cuando se modifican constituciones nacionales a favor de los dirigentes, cuando se interviene en los procesos electorales y se resta independencia a los poderes legislativo y judicial.

Entonces, se debe reconocer el poder de la democracia como instrumento de política social. En Colombia la aún limitada democracia es un factor limitante de la eficiencia del gasto social como política social.

La política es un instrumento de la democracia y la construcción de verdadera democracia un instrumento redistributivo. América Latina ha hecho un gran esfuerzo en el gasto social. En la última década se disparó el gasto social. Al respecto se han generado muchos debates. Uno reciente en el Indes del BID en el que se planteó que es un problema no de un gobierno, sino de una sociedad.

Una funcionaria de la Cepal alguna vez se preguntaba por qué un latinoamericano soporta ver niños morir de hambre en la calle, cosa que no tolera un europeo. Entonces hay algo en la

sociedad americana y latinoamericana que se ha acostumbrado a aceptar cosas que para otras sociedades son inaceptables. Como en Europa no hay sino 5,6% de la población por debajo de la línea de pobreza, hay redes que trabajan por esta situación, pero en el país se habla de 66% de la población.

## **Condiciones iniciales**

Un estudio realizado para las Metas del Milenio trata de evaluar qué incide más en la reducción de pobreza, si el caso social o una reducción en la desigualdad. Insiste en que el determinante más importante de la eficiencia del gasto social depende de las condiciones iniciales o de cómo está concentrado el ingreso, la tierra, el poder político y el capital humano. No es posible hablar de la educación como el gran transformador porque la cobertura no es suficiente. Mientras el capital humano se concentre a alto nivel en los sectores de ingresos altos y la educación tenga un perfil bajo en sectores bajos no se logrará nada concreto.

Las investigaciones demuestran que hay una clara relación inversa entre concentración de ingreso, de tierra y de poder político con la eficiencia del gasto social. En este sentido, es importante que Colombia explore su capacidad de incidir sobre las condiciones iniciales y qué tanto depende eso de la voluntad de un gobierno o de la decisión de una sociedad. También es necesario tratar de explicar las razones por las cuales en esas condiciones iniciales no llega el gasto social a donde debería.

La hipótesis planteada por el BID señala que cuando la concentración de ingreso-poder-tierra es tal, hay una selección adversa que impide que los más pobres tengan acceso a los servicios sociales que ofrece el Estado. Esa hipótesis central es uno de los temas claves para que Colombia pruebe su validez y encuentre los mecanismos de lucha.

Surgen, entonces, preguntas claves: cuáles son las políticas públicas que concentran los beneficios en unos pocos, que por

ejemplo consiste en no mirar a quiénes perjudican las leyes para estudiar a quiénes éstas benefician. Es un poco girar la mirada hacia ese sector que no se mira, que es el que concentra ingresos. Esto plantea otros interrogantes como: por qué las políticas sociales no funcionan, qué es lo que impide que incrementos significativos en el gasto social de los diversos países no reduzcan pobreza y no puedan generar solidaridad e igualdad.

En ese sentido, vale la pena analizar el caso chileno. Cómo es posible que Chile que está bajando pobreza de una manera significativa, esté disparando concentración de ingreso, hasta el punto que a mi modo de ver compite con Colombia. Entonces por qué se puede bajar pobreza y no se puede bajar concentración de ingreso.

La política macro incide en los niveles de concentración de los factores productivos. Ésta no es neutra que esa fue la gran mentira durante mucho tiempo, y concentra los factores productivos.

¿Qué va a sacar el presidente disparando el gasto social, si realmente lo puede hacer, si hace reformas tributarias que conceden excepciones gigantescas a los sectores más ricos lo cual no se traduce ni en mayor empleo ni en ninguna otra compensación que permita que baje otro sector? ¿Qué se logra, por ejemplo, con exitosos programas sociales cuando se está generando una asignación perversa en términos de factores productivos?

### **Programas sociales eficientes**

En el país existen programas sociales exitosos como el de Familias en Acción, una de las banderas del gobierno de Uribe que empezó en el cuatrenio anterior. Gracias a él, la desnutrición ha bajado y se ha logrado una mayor permanencia de los niños. Sin embargo, cuando se tiene 66% de la población bajo la línea de pobreza, no hay recursos para lograr la cobertura casi universal que debería haber y eso puede compensar una política macroeco-

nómica que se asignan los factores productivos, de manera que se concentren en ciertos sectores.

Lo que sucede en la actualidad es que las políticas públicas se están anulando con el gasto social y tendrán unos efectos pequeños sobre ciertos sectores, pero dado los niveles de pobreza se está nublando con las políticas macroeconómicas que cambian la redistribución del ingreso en el sentido contrario.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo señala que las sociedades más eficientes en gasto público son las más igualitarias. Es decir, las sociedades que logran reducir estos niveles de concentración de factores productivos muestran una gran eficiencia del gasto público.

### **Política macro con dimensión social**

Cada vez se habla más de política macro con dimensión social, pero lo más complejo es la capacidad redistributiva o de concentración que tienen decisiones macroeconómicas, el manejo o comportamiento de tasas de interés y el de tasas de cambio, todas ellas variables que no han tenido análisis suficiente.

Más de 50% de la población latinoamericana estaría dispuesta a un sistema autoritario siempre y cuando le garantice desarrollo. Lo más importante es la relación que hace entre política y condición social, o sea la política como instrumento de política social, la democracia como una condición absolutamente necesaria. Colombia se ha acostumbrado al tipo de democracia en la cual hay un sector que ha capturado el Estado.

La corrupción legal es la captura por parte del Estado de unos sectores que se apropian de las decisiones de los gobiernos a través de las financiaciones de las campañas y de los *lobby* en el Congreso. Por eso, la democracia que no le abre la participación a los distintos sectores no lo es y en el fondo refleja las decisiones de una sociedad que admite la concentra-

ción de ingreso como una constante y no ayuda a una política social amplia.

La política social pasa de ser el hecho de darle a los pobres así sea activos productivos a una cosa mucho más compleja que incide sobre decisiones de una sociedad que afecta tener pobreza y que es posible que a alguien le es funcional o como dijo Julio Mario Santodomingo que la pobreza es como la vejez, absolutamente inevitable. Esas son las condiciones de los líderes de esta sociedad, esa es la aceptación de que tenemos que vivir así y esto nos lleva a aceptar una democracia que no es democracia. Pero el punto central es que la verdadera democracia donde entra la participación de los distintos sectores termina siendo la puerta para que pueda haber una política social real.

La política macroeconómica percibida como instrumento de política social, no es neutra y uno de sus instrumentos más importantes sigue siendo la política fiscal. La de comercio se volvió una política macroeconómica muy importante pero que no lo es tanto.

La política fiscal se concibió como una política redistributiva que a través del banco y de los impuestos lograba distribuir y con el nuevo modelo económico pasó a ser una política de estabilización para obtener ingresos y ayudar a reducir el déficit fiscal, y se aniquiló la capacidad redistributiva de la política fiscal. Eso explica que es más importante aumentar el IVA que pensar en que los ricos de verdad paguen impuestos. El IVA es rápido de recolectar y ayuda al Estado de manera diplomática a generar ingresos.

## **Papel del libre comercio**

Es increíble que América Latina, con excepción de Chile, continúe con las mismas pretensiones de atribuir al libre comercio, que además no existe, el título de elemento dinamizador del comercio y no el mercado interno. Este es un tema muy complicado en un momento en que a pesar de las cifras de aumento de pobre-

za se entra en la segunda fase de globalización donde se refuerza esa política de libre comercio y se vende con una idea falsa.

El gran problema es que el concepto de comercio cambió con la globalización y con la nueva concepción del desarrollo. El comercio ya no es un solo intercambio de bienes y servicios, es mucho más que eso, incluye todos los derechos de propiedad intelectual, el problema del acceso al conocimiento, toda la relación de términos de cómo se incide en la compra.

El comercio ya no es un intercambio de bienes y servicios, sino algo complejo, que al final va a proteger el movimiento generado en los países ricos, en un momento en el cual el conocimiento debe ser el dinamizador del nuevo modelo de desarrollo y no el control de los recursos naturales.

El conocimiento sin duda es el gran motor y se abre un mecanismo perverso para fortalecer sus ganancias: los tratados de libre comercio. Éstos son estrategias de Estados Unidos para llegar a una condición mucho más ventajosa para ellos que los conseguidos en los acuerdos multilaterales y la OMC.

Hay dos políticas macroeconómicas que son la fiscal que perdió su capacidad redistributiva y se volvió de estabilización con costos redistributivos muy negativos, dado que es más rápido coleccionar impuestos directos, y una de comercio basada en premisas no solo falsas sino que no funcionan en el caso de muchos países como lo mostró Microsoft para Colombia, donde el mercado interno sigue siendo el elemento importante.

## **Desigualdad y gasto social**

La relación de dependencia entre el gasto social y la desigualdad es negativa y estadísticamente significativa. Valdría la pena hacer un estudio al respecto en Colombia por la selección adversa que crea. En el fondo todo esto ha llevado a que la inversión social haya perdido efectividad en América Latina en tér-

minos de estatus sobre equidad. Es importante separar pobreza y equidad.

El punto es que con estos niveles de desigualdad, el gasto social va a llegar a un nivel en que no reduce pobreza. Mientras el Estado siga capturado por una elite, temas sustantivos como desigualdad o justicia tienen serias limitaciones. Fenómenos como la corrupción, por ejemplo, van a ser ineficientes porque se atacará la corrupción ilegal pero no la legal.

Mientras se tenga una política macroeconómica recesiva se perderá la capacidad de tener impacto a través del gasto social y mientras se siga reduciendo el paso democrático, la capacidad de acción de la política social es menor. Mientras no se aborden las causas realmente estructurales y a través de esa visión reducida de la política social limitada a un gasto público, un país sin una verdadera democracia, con una estructura de concentración como la colombiana puede gastarse 15 ó 20% del PIB en el gasto social y no concretará ninguna posibilidad real de cambiar la estructura tan desigual del país.

EMPLEO, SALUD Y EDUCACIÓN

# UN GASTO SOCIAL INCLUYENTE

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA\*

---

\*Contralor General de la Nación.



**L**a mejor política de empleo es el crecimiento. Aunque se ha observado que hay crecimiento sin empleo y también con una mala calidad del empleo. En los dos últimos años en Colombia ha habido recuperación de crecimiento, aunque se ha generado uno bastante informal, donde el subempleo es significativo. Se habla de casi 32% de subempleo, además de las tasas de desempleo actuales y donde éste se manifiesta en un bajo nivel de ingresos.

La gran manifestación del subempleo no es un problema de capacitación ni de horas no trabajadas, sino de falta de ingreso, lo que agrava uno de los problemas del cual no hemos salido luego de las recesiones de 1999 y de la enorme caída en el ingreso per cápita. El nivel del ingreso per cápita de 2003 en Colombia es el mismo de 1996, es decir, que hubo siete años de retroceso en este crecimiento y en ese tiempo se perdió lo ganado en diez años.

Un bajo ingreso es, desde luego, la primera condición para que exista una condición social precaria y una pobreza aguda. Pero además los servicios sociales que podrían de una u otra forma mitigar o luchar contra la pobreza tienen condiciones de estructura muy complejas, en parte por la forma como están diseñados y por los problemas intrínsecos de la misma formación social.

## **Cobertura en salud**

En cuanto a la salud, la meta u objetivo ha sido tener una cobertura de 100% de la población a fines de 2000, pero ésta falló

en 38%. Hoy la cobertura de los asegurados es de 62%. También se discute si esa cobertura se complementa o no con la atención hospitalaria pública porque parte de las personas no aseguradas tienen o podrían tener el servicio de salud a través de la red hospitalaria pública.

Sin embargo, todos somos testigos de las enormes dificultades de los hospitales públicos y de la política expresa de que es bueno en términos de eficiencia acabar con ellos. Algunos funcionarios del gobierno han dicho que si se pudieran cerrar los hospitales públicos, los recursos cercanos a los 900.000 millones de pesos anuales que se destinan a ellos, podrían elevar el aseguramiento. Esa es una discusión necesaria porque su cierre es un tema más de expresa política.

Es muy difícil calcular la cobertura de la salud pública en los hospitales porque tiene que ver también con problemas estructurales. Los recursos de la salud que se estiman más o menos en 15 billones de pesos, equivalentes a 6% del PIB, han crecido de manera importante y desde luego provienen de aportes privados, del gobierno central y de los gobiernos territoriales. Pero esos recursos tienen cuatro filtraciones muy importantes.

La primera de ellas se asocia a las deficiencias estructurales del aseguramiento de la salud como mecanismo privado expuesto al tema de la selección adversa, de las demoras y de la exclusión de ciertos grupos de la población. Eso genera deficiencias en el tema de la salud. Además hay un problema de ineficiencia en el sistema que se manifiesta en el exceso de intermediación de los recursos.

Por ejemplo, cuando un municipio contrata con la ARS tiene que solicitar autorización al Ministerio de Salud, que luego autoriza al FOSYGA para que se canalicen y giren los recursos al municipio que luego le paga a la ARS que finalmente le paga a la entidad prestadora. En todos esos circuitos de intermediación se genera ineficiencia e intermediación financiera porque cada uno de los agentes trata de retener recursos para aprovechar la caja

para otros fines y de esa manera se producen ineficiencias a lo largo de la cadena de prestador del servicio al pago final del servicio de salud.

El otro problema grave que hay en salud tiene que ver con la corrupción abierta. El hecho de que sectores armados hayan tomado como fuente de financiación los recursos de la salud es una total atrocidad y genera cuestionamientos acerca de la necesidad de reformas en el sistema de la prestación de estos servicios.

El otro filtro grande para la salud es el problema de la política macroeconómica y la calidad de gasto público y de Estado. Se debate, de manera incesante, el tema de si el déficit debe ser de 2.8, 2.9, 3 o lo que se apruebe con el Fondo Monetario Internacional y se descuida en su totalidad la forma cómo se estructura ese déficit entre los componentes del Estado. Pero la discusión sobre la política fiscal no debe ser solamente sobre la estabilidad macroeconómica sino sobre la calidad y el Estado que se poseen, lo cual es más dramático en el caso de la salud.

El Fondo de Seguridad y Garantías que debería destinar los recursos del presupuesto a la salud es un fondo de inversión financiera. Hoy en día el Fosyga tiene invertidos en papeles del gobierno nacional 2.7 billones de pesos. Se admite que parte de esa inversión se haga en papeles financieros por la naturaleza de esos riesgos, pero es inconcebible que el fondo de solidaridad que afilia a los pobres a la salud, lo tenga invertido en TES. A diciembre de 2003, los recursos del Fosyga invertidos en papeles financieros eran de 2.1 billones y en junio de 2004 las inversiones aumentaron en 150.000 millones de pesos. Y en el resto de 2004 han aumentado 600.000 millones.

Sin duda, la salud requiere de unas reformas estructurales urgentes en el tema de aseguramiento y la necesidad de desligar los recursos de la política macroeconómica porque en la medida en que el Estado central continúe teniendo un déficit inevitablemente alto, es asimismo muy alta la probabilidad de

que el Ministro de Hacienda tome esos recursos para cubrir el déficit del Gobierno Central.

### **Por la igualdad educativa**

Por su parte, los servicios de salud se asocian con los problemas educativos. El problema no es de cobertura, porque hay que reconocer que al respecto ha aumentado la cobertura educativa en los últimos años, aunque se debe apoyar la iniciativa de elevarla mediante una mayor eficiencia. El tema de los alumnos por aulas afecta mucho la discusión con el gremio de maestros. Pero la posibilidad de educación si bien no resuelve el problema de la distribución del ingreso y menos el de la distribución de la riqueza es un elemento esencial en el tema de la igualdad.

Se requieren mejoras sustanciales en la calidad de la educación porque no es un problema únicamente de cobertura sino de calidad. Ésta es desigual no solamente por estratos en la población sino por regiones. Bogotá y Antioquia están por encima del promedio y prácticamente el resto del país está por debajo. Eso revela un sistema educativo muy inequitativo desde el punto de vista regional.

### **Pensiones, problema de presupuesto**

El tercer elemento de los servicios sociales son las pensiones. El tema pensional se está convirtiendo en una discusión fiscal. ¿Qué hay que hacer para que las pensiones no le peguen al gasto público? ¿Cómo fondeamos las pensiones para volverlas una discusión de carácter macroeconómico? Se trata de una discusión de presupuesto porque se acabaron las reservas del ISS, el Estado nunca pagó las reservas para pensiones, buena parte del gasto pensional actual son las cotizaciones que no se hicieron sobre los pensionados del Idema y de la Caja Agraria,

y en las pensiones hay muchos rubros que no son estrictamente pensiones.

Más allá de este problema de orden fiscal, se debe estudiar la baja cobertura. Hoy en día está afiliada menos de una cuarta parte de la población potencial que podría ser pensionada, solamente 22 ó 23% tiene acceso al sistema pensional. ¿Cómo estructurar un sistema que permita a una población creciente en envejecimiento tener un ingreso? A través de una discusión necesaria y aplazada sobre el sistema pensional.

No tiene justificación que las pensiones, en especial las altas, estén exentas de impuestos. ¿Por qué hace diferencia el tema del ahorro que genera afrenta a través de la pensión? Porque no hubo ese ahorro y sin embargo se tiene un ingreso de carácter productivo o rentístico en otro tema. Además, el hecho de que las pensiones no estén gravadas es una inequidad cuando mucha gente pensionada ha cotizado en pensiones altas, en especial, en el tema del carrusel de la jubilación de los congresistas.

Cada pensión de un congresista vale 2.000 millones de pesos en la actualidad, sobre la base de que la tasa de interés de largo plazo es de 7% en la economía y de que las pensiones valen alrededor de 11 millones de pesos. En este sentido se evidencia la profunda inequidad de los fondos de cotizaciones.

En segundo término, se deberían acabar los regímenes especiales de pensiones. La edad de pensión y la expectativa de vida son elementos importantes dentro de la discusión pública del tema. Pero más importante que todo eso es el aspecto de la sustitución pensional que es una idea sana en apariencia, pero se ha convertido en una fuente extrema y notoria de corrupción.

Por ejemplo, el abuelo que se casa con la sobrina para heredarle la pensión, se está convirtiendo en una regla. Debe haber un límite sobre el número de años en que se puede disfrutar la pensión sobre la base razonable de una expectativa de vida,

porque se ha convertido en una fuente de pensiones eternas que afecta la posibilidad del sistema de manera significativa.

Así, con un ingreso per cápita en caída, un servicio social de cobertura baja y problemas de eficiencia es natural que la pobreza se haya exacerbado en el país.

Pero no vamos a discutir cuántos son los pobres en Colombia. Lo que sí hay que decir es que entre más grande sea la canasta familiar menos gente tiene ingresos para cubrirla, lo que da como resultado más pobres. Ahora bien, se puede no hacer ajustes por cuentas nacionales y por imputación de arriendos para medir algunos de esos ingresos. Eso, desde luego, puede ser discutible desde el punto de vista teórico. El tema de la imputación de arriendos es una enorme discusión sobre si debe hacerse y cómo. De tal manera que hay una discusión técnica profunda y real, o aburrida en cierto sentido, pero sin duda alguna el problema es que en la otra medición aún cuando hace ajustes por cuentas nacionales, y aún cuando hace ajustes por imputación de ingresos por vivienda propia le da una cifra similar a la nuestra porque ellos sí utilizaron una nueva canasta.

### **Línea de pobreza y gasto social**

Al hablar de una nueva canasta no estamos hablando de sumas enormes; estamos hablando de algo así para medir miseria de menos de 2.800 pesos diarios. Ingresos de menos de 2.800 pesos definen la línea de miseria y eso multiplicado por alrededor de 2.5 da una cifra cercana a 7.000 pesos diarios, que determinaría la línea de pobreza. Sin embargo, la discusión no debe ser cómo medir la pobreza sino cómo combatirla y en ese sentido se celebran las disposiciones públicas de dar más atención y prioridad a este tema.

Por último, cabe indicar que deberíamos ser muy cuidadosos a la hora de saber qué es lo que llamamos gasto social, no

solo para la inclusión, sino porque se observan las manipulaciones que se hacen desde el punto de vista presupuestal para poder cumplir con las normas constitucionales. Es una discusión muy válida considerar, por ejemplo, por qué incluir como gasto social todo aquello que sea necesario para que el de 2004 no sea inferior al de 2003.



EL RETO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

EDUCACIÓN  
LA COLUMNA VERTEBRAL

PABLO MICHELSEN NIÑO\*

---

\*Rector Politécnico Grancolombiano.



**S**i se repasan los tres últimos planes de desarrollo empezando por el del *Salto Social* y los tres últimos gobiernos, se encuentra todo el catálogo de posibles políticas educativas, pero el problema es que su desarrollo ha sido muy escaso, lento e ineficiente. Por eso se debe hacer un diagnóstico de cuál es la competitividad del sector educativo en Colombia para llegar así a la política en esta materia.

La educación es una pirámide integrada por varias fases o etapas: en primer lugar la educación preescolar y básica que es cuando se forma la personalidad y va hasta el año noveno de educación básica; la educación media académica o técnica en la cual se da mayor formación para la interrelación social y el trabajo; la educación no formal que debería tener una gran importancia puesto que no todo el mundo tiene la necesidad de estudiar muchos meses o años, numerosos procesos de formación se pueden hacer mediante educación no formal y después se envía la educación superior formal integrada por la educación técnica que en Colombia se ha dispuesto como programas de dos años de duración.

Le siguen la educación tecnológica que en Colombia se ha dispuesto con programas de tres años de duración; la educación profesional y en la cúspide está la educación de postgrado con las etapas de especialización, maestría y doctorado. Esta

última parte de la pirámide es lo que se puede llamar la educación formal.

Hay que reconocer que la educación en Colombia es crítica desde el punto de vista de competitividad, uno de sus factores fundamentales si no el más importante. A continuación, los datos básicos sobre la competitividad de cada una de esas etapas de la educación.

### **Cobertura, calidad y eficiencia**

Aunque los últimos tres planes nacionales de desarrollo contienen prácticamente todo lo que se puede esperar de la política educativa a este nivel, el desarrollo de la educación preescolar y básica han sido muy lentos y sus resultados insuficientes. La cobertura es decreciente e insuficiente y constituye 40,5%, la de primaria es de 83,6% y la de secundaria de 62,7%. Los estratos más bajos son los más afectados por el déficit de cobertura, como suele ocurrir y el gobierno de Uribe se propone crear 640.000 cupos en los cuatro años de los cuales ya se han creado un buen número, sin embargo, se debe ver cómo se van a consolidar esos nuevos cupos educativos.

En segundo lugar, la calidad es ineficiente. Siguen siendo muy bajos los resultados promedio en los exámenes del Icfes, inclusive en las instituciones más encumbradas de las ciudades principales son apenas promedio y hay datos preocupantes como el hecho de que alrededor de 57,7% de los colegios del país tienen bajo rendimiento ubicados en las categorías baja, inferior y muy inferior.

Los estudiantes llegan muy mal preparados en la formación básica y en la capacitación para el uso de los sistemas. En la universidad se les debe dar una buena dosis de refuerzo durante los primeros y segundos semestres, teniendo en cuenta que la deserción en la educación superior es grande. En todo el proceso de

cinco años de formación universitaria puede haber una deserción casi hasta de 50%.

En cuanto a eficiencia apenas se empiezan a ver los efectos de la ley 715 del 2001 que cambió los criterios de asignación de recursos y dio mayor énfasis al número de estudiantes atendidos, lo cual se ha traducido en cierta forma en que se crean cupos pero sin nuevos mecanismos para controlar su calidad. Éste es un aspecto crítico del cual no se ha logrado un sistema de información que permita orientar y controlar el proceso de centralización del sistema educativo. Una de las políticas fundamentales de Colombia ha sido la descentralización de la educación básica y media, pero son muy deficientes los sistemas logísticos.

### **La olvidada educación media**

La educación media es el modelo educativo del que menos se han ocupado los planes nacionales de desarrollo, lo cual influye en que sus resultados sean menos alentadores como se puede ver en los siguientes datos. En cuanto a cobertura ha sido insuficiente: en 2001 tuvo 51% de cobertura bruta, es decir, los cupos totales existentes y 25% neto con respecto a los alumnos que están estudiando.

Además, los colegios tienen limitaciones importantes de dotación e infraestructura, la cobertura es más baja en las zonas rurales que en las urbanas y una quinta parte de los maestros no tienen título profesional en especial en las áreas rurales. La calidad también es muy deficiente y la formación con que llegan los estudiantes de la educación básica es en extremo pobre. Según encuestas estatales, solo 20% logra comprender lo que lee, 2% logra solucionar los problemas matemáticos básicos y en general tienen muy mala comprensión y manejo de valores cívicos y ciudadanos.

La eficiencia también es baja. Los índices de reprobación del país son muy altos, por ejemplo, para 2001 de 9% en básica primaria, 12% en básica secundaria y 8% en media reprobaba. En

cuanto a deserción ocurre lo mismo: en básica primaria deserta 8%, en básica secundaria 6% y en media 4%. El desempleo de menores de 24 años aumentó de 19% en 1997 a 29,6% en 2000, y en 2004 el subempleo bordea 61%.

Se han establecido más de cincuenta modalidades de educación media técnica pero la clásica o académica sigue siendo dominante, y solo otras cuatro tienen alguna importancia como se indica en las siguientes cifras correspondientes a 2001: la académica cubre 62% de la población estudiantil, la comercial 15%, la industrial 5%, la pedagógica 3%, la agropecuaria 3% y las demás están por debajo de 1%.

Los egresados de media técnica comercial muestran mayor éxito en la consecución de empleo, aunque de muy mala calidad, lo que se traduce en subempleo. En la problemática de este nivel educativo se combinan todos los problemas mencionados y la falta de capacidad de la economía colombiana para absorber mano de obra.

### **Importancia de la educación no formal**

Respecto a la educación no formal, se gradúan cerca de 75.700 bachilleres al año de los cuales 25.200 ingresan a la universidad. Las instituciones de educación superior oficiales absorben 33% de la demanda, en tanto que las privadas reciben el resto y estarían en capacidad de absorber a toda la población correspondiente si ésta tuviera la capacidad económica para ingresar a la universidad. Alrededor de 55.500 bachilleres salen a buscar trabajo sin éxito debido a su mala formación.

Las siguientes son las tasas de desempleo de los bachilleres en Bogotá: 49,4% entre 14 y 17 años, 27,3% entre 18 y 22 años, y 20,4% entre 23 y 26 años. Pero, sin duda, las tasas de subempleo son mucho mayores. Esos 50.500 bachilleres quedan a merced del Sena y de las instituciones de educación no formal.

El Sena ofrece un portafolio muy completo de educación formal y no formal en los niveles técnico y tecnológico en más de

cien centros de formación en todo el país y cuenta con un presupuesto enorme, casi cercano al de toda la educación superior pública colombiana, alrededor de 700.000 millones de pesos al año. Para 2004 había 2 millones 600.000 estudiantes con un incremento sustancial en el gobierno de Uribe; el anterior gobierno cerró con un millón 900.000 estudiantes pero los empresarios se quejan de la deficiente formación moral en principios, valores y honestidad de los egresados del Sena que es lo que más les interesa. En general, aunque no existen cifras confiables, el éxito de los egresados del Sena en la consecución de empleo no es en realidad buena.

Según la Secretaría de Educación de Bogotá existen 1.217 instituciones de educación no formal, 891 con resolución de aprobación y 326 sin ella. Las principales áreas educativas que atienden son por lo general áreas blandas como sistemas y comercio. En general la calidad de la educación que ofrecen es muy deficiente entre otras cosas debido a la capacidad de compra de quienes ingresan a esas instituciones.

El país tiene la necesidad de establecer una pirámide completa de educación superior. En alianza con Fenalco, se acometió el proyecto de creación de algo similar a los *community colleges* de Estados Unidos, instituciones de educación superior tecnológicas que de alguna manera están integradas con la universidad, porque si una persona estudia dos años en *College*, después con otros dos años de universidad pueden obtener una licenciatura o un *bachelor* universitario.

En un inicio el convenio comprendía seis programas técnicos laborales. El sector comercio es de los de mayor generación de empleo en el país y en Bogotá, y esos programas técnicos laborales iniciales fueron en contabilidad y finanzas, en mercadeo y ventas, en comercio exterior y aduanas, en administración comercial, en programación de computadores y en administración de restaurantes. Ya existen algunos convenios con gremios para hacer pro-

gramas prácticos por ejemplo con el gremio de los peluqueros, de los latoneros y pintores de carros, de los droguistas.

“Yo me sueño con algún día formar plomeros y electricistas residenciales y que si de alguna manera logran hacerlo, sigan después en la educación universitaria. Pero considero que son disciplinas ideales para jefes cabeza de familia”. Ese programa ha sido exitoso, en 2004 solo tres convocatorias existen del orden de seiscientos estudiantes. Se trata de cursos un poco más costosos que la media de esas 1.217 instituciones de educación no formal. Se le cambió el nombre, dejó de ser el convenio Fenalco Politécnico Grancolombiano, y ahora se llama Bogotá Community College.

Por el hecho de ser dependiente en sus estadios, la pirámide educativa cuenta con todos los lastres que vienen de las etapas anteriores. En general la educación superior también ha contado con muy buenas políticas, pero su desarrollo e implementación han sido lentos. El Estado colombiano realizó un esfuerzo muy grande desde el punto de vista presupuestal entre 1990 y 2003 al incrementar sus asignaciones para educación en general con respecto al PIB de 1 a alrededor de 14%. El presupuesto para educación superior también creció en el mismo periodo de 1 a 3%. Desde 1994 en el gobierno del Presidente Samper recuperó la participación de la educación superior en los presupuestos generales y ha representado entre 21 y 23% del gasto total en educación, es decir, en educación superior.

En 1999 los ingresos de las instituciones de educación superior (IES) públicas eran de alrededor 1.1 billones de pesos, los de las privadas de 0.8 billones y los gastos respectivos eran de cuantías similares ligeramente inferiores. Las estructuras de gastos de las IES públicas y privadas eran similares con alrededor de 80% destinado a funcionamiento y 10% a inversión, lo cual refleja una muy baja capacidad de inversión de las universidades tanto públicas como privadas. La cobertura de la educación superior colombiana es de 21%, cifra muy inferior al promedio de los países

de América Latina que es de 25% y al de los países de la OCDE de 54%. Estados Unidos tiene una cobertura muy superior.

En 2002 había 1.063.786 estudiantes en educación superior de los cuales las IES públicas atendían a 32,72% y las privadas a 67,24%. Sin embargo de esta mayor cobertura por parte de las IES privadas se supone que el presupuesto por alumno para 2002 era similar en ambos sectores entre 2.500 y 3.000 dólares por estudiante año.

### **Registros de calidad**

Respecto a la calidad, el Estado colombiano estableció el sistema de registro calificado y el sistema nacional de acreditación. Todos los programas de educación superior están en proceso de registro calificado, en el cual los programas académicos mediante dieciséis factores tienen que demostrar que cumplen con las condiciones mínimas de calidad para el público. El nuevo diseño del Ministerio de Educación ha tenido graves problemas organizativos y logísticos para asignar los pares académicos encargados de evaluar los programas. En esto hay un represamiento impresionante, que aún no ha sido solucionado por el parte del nuevo viceministerio de Educación.

En cuanto a la acreditación de alta calidad, según el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) a abril de 2003, de los 6.048 programas de educación superior existentes en el país solamente se habían acreditado 171, es decir, 2,82%. El Icfes se dedicó casi de manera exclusiva a la organización de los exámenes de Estado entre ellos los de calidad de la educación superior, (Ecaes), cuya implementación apenas comienza.

La función que mejor cumple la educación colombiana es la formación para el trabajo, pero según las últimas cifras del Dane en 2000 existía un desempleo profesional de 8,1%. La relación universidad-empresa es muy débil, el sector real empresarial

cuenta muy poco con la universidad para sus necesidades de capacitación, prácticas empresariales, consultoría e investigación. La capacidad de investigación de la universidad colombiana ya se empezó a desarrollar pero es todavía muy incipiente. En 2000 se presentaron a la convocatoria de Colciencias 700 grupos universitarios de investigación que habían publicado 1.500 artículos internacionales y obtenido 25 patentes. Estas cifras aunque si bien son un buen comienzo, son aún bajas.

### **Impulso a la investigación**

Colombia está muy rezagada en cuanto a profesionales dedicados a investigación. Existen alrededor de cuatro mil en tanto requerimos de cuarenta mil según la Comisión de ciencias de la educación y desarrollo. Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos económicos de la universidad colombiana y que su misión principal ha sido la formación para el trabajo, muchas IES en sus procesos de acreditación están planteando esquemas de investigación formativa, es decir, basados en el carácter investigativo del proceso pedagógico mismo y no de investigación aplicada.

En realidad son muy escasos los recursos con que cuenta la educación superior colombiana para desarrollar investigación de alto nivel aplicada, lo cual la hace aún muy incipiente en el país. El porcentaje de docentes de tiempo completo en la universidad colombiana es muy bajo, en 2002 era de 22,5% sin contar 10,5% de profesores de medio tiempo, lo que significa que el porcentaje de profesores por hora cátedra es cercano a 67%. Ésta es una de las causas de su pobre capacidad investigativa y de realizar otros procesos de impacto para la sociedad.

El aporte de la universidad a la creación de nuevas empresas es casi nulo y el desarrollo de incubadoras de empresas es muy incipiente: existen 25 con alrededor de 250 proyectos con facturación activa de los cuales cerca de 60% son de origen universitario. Esas

incubadoras no cuentan con financiación estatal, aunque los fondos establecidos por el Sena como el Fondo Emprender establecido en 2004 para financiar proyectos de incubadoras, aunque son pequeños, constituyen un buen comienzo. El país no cuenta con fondos de capital de riesgo importantes.

La Universidad la Gran Colombia y el Politécnico Grancolombiano fundaron una incubadora de empresas de base tecnológica con base en el único modelo que se consideraba exitoso en un momento dado y que era el de la Incubadora de Empresa de Base Tecnológica de Antioquia (IEBTA). Ha examinado cerca de 1.400 proyectos que se han decantado como en 50, algunos son financiados por los fondos que ha dispuesto el Sena para este propósito, y aunque se realiza un esfuerzo grande, sus resultados son inciertos porque no se cuenta con mucho apoyo para el sostenimiento de las incubadoras.

A pesar de los recursos económicos privilegiados y asegurados con que cuentan las instituciones de educación superior públicas, su aporte investigativo también es limitado. Al país le hace falta un sistema de asignación de recursos a las IES públicas, los presupuestos son disímiles en tanto que la que más recibe, la Universidad Nacional, contaba en 2002 con un presupuesto anual por estudiante de alrededor de 4.600 dólares y la que menos recibía era la Francisco de Paula Santander de Cúcuta con cerca de 900 dólares por alumno al año.

En teoría el sistema más justo sería el de la asignación de bonos para que el estudiante escoja la universidad de su gusto ya sea pública o privada, de esta forma existiría una verdadera competencia entre las IES públicas y las privadas pero en Colombia esta alternativa es una utopía. Cuando esta propuesta se menciona en los sectores de la universidad pública prácticamente amenazan con linchar al que la haga.

Respecto a la educación técnica y tecnológica, para 2001 de las trescientas IES del país, 19,29% eran instituciones tecnológicas y 16,72% técnicas. Para 2000, de los 878.174 estudiantes que había

en pregrado en el país, 4,74% estudiaba en instituciones técnicas y 12,78% en instituciones tecnológicas. En Colombia por cada profesional existen 0,25 tecnólogos y 0,14 técnicos. Según estudios, las IES técnicas y tecnológicas tienen una grave debilidad institucional operativa y financiera que amenaza con su supervivencia hacia el futuro. Lo que interesa al graduado de educación tecnológica es seguir a la educación profesional. Las instituciones técnicas y tecnológicas por lo general no ofrecen una verdadera educación práctica sino universitaria de menor duración, *educación blanda* con pocos laboratorios y medios de ayuda.

En general el país ha contado con muy buenas políticas educativas en los últimos tres planes nacionales de desarrollo pero su implementación ha sido lenta e ineficiente. Los indicadores de cobertura, calidad y eficiencia no han mejorado de manera sustancial pues el gran esfuerzo presupuestal del Estado ha sido absorbido por el incremento de las necesidades educativas del país.

El aspecto más deficiente de las políticas educativas ha sido la promoción de la educación tecnológica o práctica aunque el país cuenta con instituciones jurídicas para impulsarla. A pesar de que una de las principales obligaciones que la ley 30 de 1992 impone al Estado es el fomento de la educación superior, ésta cuenta con muy pocas políticas de fomento y en general está sometida a las simples posibilidades y leyes del mercado.

POLÍTICAS CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS

# LINEAMIENTOS DEL NUEVO CONOCIMIENTO

LUIS JAVIER JARAMILLO\*

---

\*Fundación Tecnos.



A finales de los setenta se decía que la tecnología se encontraba *off the shelves*, como en las estanterías de un supermercado, todo muy fácil y al alcance de la mano. En esa misma época, un equipo de varios funcionarios de Colciencias y el Banco de la República impulsaba para Colombia el primer crédito del BID para ciencia y tecnología, pero sin que se vislumbrara mucho futuro al desarrollo tecnológico e investigación del país. Esta posición ha sido recurrente en el medio, incluso para algunos la tecnología puede ser resuelta a punta de mera inversión extranjera.

Sin embargo, las investigaciones sobre innovación y cambio técnico que han dominado en la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) y núcleos académicos avanzados, han cambiado el rumbo de las políticas de ciencia y tecnología, cada vez más cercanas al desarrollo económico y la competitividad, y que hoy se denominan políticas nacionales de innovación.

De manera simplista, algunos opinan todavía que si el mundo empresarial quiere tecnología, la puede traer cuando lo desee o que la inversión extranjera la traerá siempre por su cuenta. Pero esto no es tan cierto, pues se ignoran los procesos de aprendizaje, gestión y asimilación del conocimiento, así como el trajín en las empresas para importar tecnología.

Una empresa no se parece a muchas otras, es ella misma una realidad *sui generis*. Por eso el desarrollo tecnológico es endógeno.

no, no solo de un país sino de cada empresa, deben emplearse los recursos humanos como adquirente de tecnologías, para que sea posible su asimilación, adaptación, dominio y hasta recreación. Incluso, dentro de este proceso, cobra mucho valor el tejido de apoyos e interacciones con los medios científicos y tecnológicos, universidades y proveedores especializados.

En la medida en que el Estado apoye estos procesos mediante incentivos financieros, tributarios y de centros que brinden apoyo científico y tecnológico, sobre todo para las Pymes, es más probable que tenga lugar el desarrollo e innovación tecnológica, y a la larga el desarrollo económico de un país. En varias escuelas económicas se acepta este tipo de apoyo, pero lo que varía es la justificación. Unos hablan de corregir imperfecciones del mercado, otros de procesos de aprendizaje empresarial y público.

En este sentido, antes las políticas eran más científicas y en la actualidad se han inclinado más a la innovación. Se puede discrepar de los matices, pero el *laissez faire* parece no existir en este terreno, por tanto el Estado debe calibrar bien las opciones y estrategias, siendo la definición de políticas una de las funciones públicas más importantes. Sobre todo, después de lo observado en los desarrollos asiáticos.

### **Tecnología endógena**

El meollo radica en cómo convertir la tecnología exógena en endógena. Para llevarlo a cabo existen una serie de ideas sobre gestión tecnológica en el mundo de hoy. Pero surge, entonces, el principal problema que consiste en cómo hacerse a ese repertorio conceptual y de instrumentos que se ha venido desarrollando en especial en los países industrializados, pero también en no pocos emergentes para desarrollar, asimilar y poner a producir la tecnología.

No podemos inventar de nuevo la pólvora. El Grupo de política de ciencia y tecnología (C&T) de la Universidad de Sussex, en-

tre muchos otros, y la OECD en general, han aportado al análisis de políticas comparadas en este campo y enriquecido las teorías de desarrollo y tecnología.

Dos elementos que constituyen una premisa para toda esta discusión. En recientes ensayos, Felipe González habla de la necesidad del Estado como base de la programación del desarrollo en general – no solo del tecnológico – y de la necesidad de una red pública para encarar la llamada sociedad del conocimiento. En otro ensayo, dedicado al problema argentino, le agrega un tono dramático al tema cuando dice que Argentina es un país con un proyecto sin acuerdo, es decir, sin proyecto productivo ni consenso sobre una propuesta productiva aceptada. Esto es lo que ha ocurrido en muchos países vía recursos naturales o vía conocimiento, que han dado ya la transición al desarrollo.

Entonces González sostiene, volviendo a la necesidad de consenso que se ha evidenciado en Argentina, que con las cosas de comer no se juega, queriendo decir que es tan serio adoptar una perspectiva común de desarrollo como aceptar que es ella la que nos dará de comer en el futuro.

La “restauración Meiji” en el Japón es ejemplo de un gran consenso histórico y nacional para dar este salto a la modernización, como también lo hiciera Pedro el Grande en la Rusia de su momento. Es posible que este consenso haya sido semejante al de Irlanda en tiempos recientes. Los países nórdicos son las sociedades que más gastan en el mundo en ciencia y tecnología como proporción del PIB, lo cual ha implicado un consenso político y social de grandes consecuencias para su supervivencia económica futura.

La importancia dada al tema viene de estas urgencias inaplazables que son válidas y muy sustantivas. El mundo de hoy no puede ir de tumbo en tumbo. El mundo globalizado ha mostrado un cambio sustancial de conceptos sobre cómo se producen, dis-

tribuyen y usan ciencia y tecnología y que tiene que ver eso con las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Ahí es, tal vez, donde radica una de las mayores brechas del medio. No es todavía común cuáles son las bases institucionales de la transición hacia un nuevo modelo productivo para los dirigentes. Por ello la política de innovación es de gran importancia cualitativa, pues equivale a un “*software*” que permite operar el sistema económico actual.

En Estados Unidos después de la posguerra, con el éxito de la operación Manhattan y el triunfo de la física teórica, se demostró que a partir de la ciencia más básica se podían engendrar temibles aplicaciones y las armas más devastadoras de la humanidad. Esto fue entendido por Vanevar Bush, asesor del presidente Roosevelt y después de Truman, su sucesor. En sus manos la experiencia científico-industrial-estatal de la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en una propuesta de política científica que rezaba más o menos así: “Dejen a los científicos que hagan su negocio y, simplemente, no los interfieran y más bien denles todo el presupuesto posible desde el Estado”.

A este modo de pensar, desde luego que con mayor sofisticación, se le ha considerado un modelo lineal de innovación porque asume que la inversión en ciencia derramará de manera casi automática sobre la tecnología, y ésta a su vez se transformará en innovación tecnológica con su irradiación de beneficios en el mercado y la sociedad.

Después vendrían elaboraciones mayores que extremen la autonomía del mundo científico y lo desvinculan casi de la sociedad, hasta el punto que hizo carrera la llamada “república de la ciencia” de M. Polanyi, en 1962 y que más o menos dice así:

En tanto que cada científico siga haciendo la mejor contribución que pueda, podemos afirmar que el avance de la ciencia se logrará mediante iniciativas independientes y auto coordinadas y se garantizará la organización más eficaz posible del progreso

científico. Podemos añadir que si alguna autoridad emprendiera la tarea de dirigir el trabajo de los científicos desde un nivel central, el progreso de la ciencia prácticamente se estancaría.

## **Investigación y desarrollo e innovación**

El cultivo libre de la ciencia básica llegó a trascender incluso a modalidades de la investigación y el desarrollo (I&D) en las grandes corporaciones americanas después de la Segunda Guerra Mundial. Los científicos eran intocables. Según Rousell, de la Arthur D. Littel, la gerencia de las corporaciones ni siquiera preguntaba qué hacían en el departamento de I&D, sino que les dejaban un saco con dinero en la puerta del laboratorio y ni siquiera preguntaban para qué era. Es decir, la mejor prioridad era no tener prioridades y no molestar a los científicos, pues ellos y sólo ellos sabían y podían hacer los desarrollos que luego impactarían los mercados.

Claro que el mundo habría de cambiar y vendrían otros pensamientos y políticas de I&D e innovación. Pero aún existe una tensión muy grande entre los científicos y la planificación y políticas de ciencia y tecnología. El Estado ha asumido un papel mucho más activo y positivo, incluso las más recientes teorías hablan de una nueva alianza Estado–empresa–universidad, llamada “triple hélice”.

En contrapeso, emergen otros puntos de vista. En los noventa se comienzan a aplicar modelos basados en la innovación tecnológica de una manera muy diferente al modelo lineal mencionado, en el que la innovación tiene que ver mucho con la forma como interactúa la empresa con los usuarios de la innovación y otras entidades de su entorno nacional e internacional.

La teoría del sistema nacional de innovación emerge a comienzos de los noventa como resultado de una serie de estudios encargados por la OECD. Lundvall, uno de los investigadores más

destacados en esta serie de trabajos, dice en esencia que la innovación es la introducción en un mercado económico y social de productos, procesos y servicios nuevos o mejorados. Ésta se define como un conjunto de instituciones, organizaciones y políticas en funcionamiento que interactúan de forma constructiva para promover la introducción de innovaciones dentro de las fronteras de un Estado nacional.

En la actualidad el proceso de innovación se parece más a un juego de baloncesto donde la bola circula por todos lados. Es lo más opuesto a un modelo “lineal”. Las innovaciones son las promotoras del cambio técnico y del desarrollo económico y social.

Éste constituye un tema crucial de los tratados de libre comercio en el futuro, pues los sistemas económicos nacionales medirán fuerzas en la medida en que sean eficaces para producir y mejorar productos, diseñarlos, manejarlos, y llevarlos hasta ser aceptados en los mercados nacionales o internacionales y con costos razonables. Este es el capitalismo del siglo XXI o, como ha sido bautizado por algunos, nueva economía.

Las compañías de los países más organizados están apoyadas por verdaderos sistemas de servicios. Cuando una empresa colombiana compite con una española o de otro país, lo hace contra su sistema de apoyos tecnológicos. No hay evasión posible fuera de la organización “sistémica” de una economía. Es decir, no hay más remedio que coger el toro por los cachos y entender y manejar los conceptos de innovación tecnológica y de sistema nacional de innovación.

Es cierto que hay muchos conceptos de competitividad, pero casi todos tienen que ver con los enfoques sistémicos a los que se hace alusión. ¿Qué otra cosa es el “diamante” de Porter, sino un sistema de innovación? Es decir, este pensamiento ya está posicionado, pero aún no implementado con suficiente vida, tiene una raíz muy fuerte en la teoría de innovación y se basa en “sistemas”.

Entonces, frente a la idea de una “república de la ciencia”, que inspiró por varios decenios la política de ciencia y tecnolo-

gía, donde la mejor política era financiar desde el gobierno a los científicos básicos y no preguntar mucho por lo que hacían, se plantea más bien una convergencia entre ciencia, ingeniería y administración dentro de un orden sistémico, donde interactúan empresas y científicos.

Este es un proceso de políticas definidas y dirigidas por los gobiernos. Es una de sus funciones. La “república de la ciencia” ha perdido la vigencia absoluta que llegó a tener después de la Segunda Guerra Mundial, aunque no quiere decir que es deseable interferir a los científicos.

Más aún, hace pocos años está en la palestra algo más radical como el pensamiento de un Michael Gibbons, que sostiene que en el mundo global cambió la manera de producir conocimiento. Por eso viene planteando en sus libros un “nuevo modo de producción de conocimiento” o “modo II”.

Gibbons plantea que el enfoque disciplinario ha perdido mucho terreno en la I&D actual frente a otras maneras de trabajo transdisciplinario. Éste es un enfoque no lineal, pues la investigación no comienza por la ciencia básica necesariamente, sino que se involucra, sin perder su esencia, en la solución de problemas tecnológicos, económicos y sociales.

Por ejemplo, según Gibbons, ¿qué nuevo material necesita un avión hipersónico? La respuesta la dará la ciencia básica, pero no porque nació de ella sino de la necesidad de dar una respuesta. Ya no se tiende a hacer la investigación por la investigación, sino que cada vez más se hace en contextos de aplicación y solución de problemas.

### **El *know how***

Los resultados muchas veces no se publican de manera exclusiva en congresos y revistas sino que se transmiten a través de redes interpersonales. Muchas veces están en la cabeza de sus autores,

quienes conforman grupos que permanecen unidos en la medida en que están resolviendo algún problema, tras de los cuales migran a otros grupos.

Más aún, hasta pasan a fundar empresas con su *know how*. No todo el conocimiento está en las universidades sino en la industria misma. La academia difundió sus métodos de investigación y la industria fue el alumno más aprovechado. No es raro, entre otras, saber que un Premio Nobel le fue conferido a un investigador de la IBM u otra empresa.

Éstas son algunas características de la producción de conocimiento. Eso ha implicado que, desde hace treinta años, haya un juego de actores empresariales, gobierno y científicos. Parece que es en el cruce de las disciplinas donde está ocurriendo el mayor progreso científico tecnológico y se da en la búsqueda de la solución de problemas. También se involucran más las ciencias humanas y de los científicos en la responsabilidad social de la investigación.

Como en una nueva democracia, abundan las discusiones de la opinión pública acerca de lo que se debe o no investigar, bordeando temas de gran calado ético, tales como el genoma, las células madre, los impactos ambientales de la biotecnología, entre otros. Existe un mayor compromiso social de científicos y tiene que ver con la intensa discusión acerca del riesgo tecnológico, que comenzó a agitarse con la génesis del mal de las vacas locas, el desastre de Chernobyl y el uso de tecnologías nucleares. Ciencia y sociedad parecen acercarse mucho más en la discusión de problemas vitales.

En términos de política de ciencia y tecnología, se puede decir que en los sesenta y principios de los setenta se habló sólo de políticas de ciencia, no aparecía en los libros la palabra tecnología. A fines de los setenta y en los ochenta en el ámbito internacional fue la era de las políticas de ciencia y tecnología. En los noventa ganó aceptación el concepto de políticas de innovación tecnológica.

La evolución anterior evidencia la nueva manera de pensar la política de ciencia y tecnología. La política de innovación es casi

equivalente a la de desarrollo económico. Todo ello tuvo importantes raíces en la Universidad de Sussex en Inglaterra, desde donde se irradió hacia organismos de cooperación como la OECD y la Unión Europea. En la actualidad es prácticamente medular en las políticas económicas de muchos de los países del primer mundo y de muchos emergentes.

Los canadienses, por ejemplo, hablan con mucha frecuencia de políticas de innovación. También insisten en que no hace muchos años Canadá era un típico productor de recursos naturales. Cuando comenzó a utilizar los nuevos conceptos, como el de políticas nacionales de innovación, se dieron cuenta que estaban en mora de dar un gran viraje hacia la innovación tecnológica como base de su desarrollo, pues había que darle mucho más valor agregado a sus productos.

### **Alineación de conocimiento y ciencia**

Colombia está próxima a dar, de manera más firme y como la mayor parte de países del primer mundo, el paso de la “*Science Policy*” a la “*Innovation Policy*”. Esto sirvió en 1997 para evidenciar la existencia en el mundo de un lenguaje común y actualizado en el ámbito de países de OECD. Los países ricos en recursos naturales como Australia o Nueva Zelanda, tienen políticas de innovación e instrumentos específicos y medidas encaminados a competir, diferenciar sus productos e inventar nuevos modelos de negocios.

Inclusive se ha llegado, como la nota dominante en la evolución del capitalismo, a la etapa en que conocimiento, ciencia, ingeniería y *management* se alinean con el sólo objetivo de lograr productos mejorados - o innovados - y aceptados en los mercados nacionales y globales, para generar riqueza y elevar los ingresos de sus poblaciones.

Esta aspiración está clara en un país con los niveles gubernamentales de Canadá. Allí no es preciso recordarle o pelearle al

Ministro de Hacienda por recursos para la educación superior, desde las instancias públicas responsables, puesto que éste gira 500 millones de dólares para equipar con mejores laboratorios a una serie de universidades de investigación. El responsable de Hacienda sabe que ese es un aporte a la competitividad del país. No hay que convencerlo.

## **Política nacional de innovación**

Colombia comenzó en el decenio de los noventa a ocuparse de una política nacional de innovación. Ha habido, sin duda, avances en legislación y la cooperación pública y privada se han abierto paso, sobre todo en proyectos de investigación y desarrollo de las empresas. Se trata de una convergencia entre lo público y lo privado, propia del mundo actual y que constituye una etapa de aprendizaje y preparatoria para el desempeño en un mundo global.

Este tema lo tratan los programas estratégicos, los tres créditos al BID, los cuales han marcado una diferencia por el volumen mayor de recursos para financiar actividades específicas de CyT e innovación. También se ha avanzado en un enfoque sistémico donde caben actores no solo gubernamentales sino empresariales y científicos. De esta forma, se conforma un marco institucional y una política de innovación de partida, lo cual va de la mano de la creación progresiva de un sistema nacional de innovación.

Colciencias es la “joya de la corona” en todo este tema. En su tradición y experiencia, trabaja con dos ejes hacia la comunidad científica y hacia la empresarial. Ha sido una labor realizada en medio de altibajos de recursos, sobre todo cuando han finalizado los créditos del BID. En ese sentido, uno no puede asegurar que todo esto se ha generalizado. Es cierto que este proceso es incipiente, pero es de mucho valor porque cuan-

do se comienzan a usar los mecanismos y programas de nuevo corte, se inicia la práctica de nuevos aprendizajes.

Si se compara el caso colombiano con diversos países de la región latinoamericana, se concluye que ya se cuenta con cierto estándar institucional, no muy distante de lo que podría tener Chile, Argentina, México o Brasil. Eso de alguna manera deja cierta dosis de tranquilidad.

Otros países como República Dominicana, Paraguay o Perú, en cambio, apenas están comenzando por lo que Colombia inició hace quince años. Perú lleva un par de años tratando de poner de acuerdo a sus propias instituciones nacionales para el logro de la aprobación de un primer crédito del BID para ciencia y tecnología. Por eso, un factor institucional favorable para los colombianos es haber comenzado y haberse mantenido en esta disciplina y con esta continuidad institucional, pese a los contratiempos.

Las políticas de innovación conforman ya cierta transición. Una manera de juzgarlas es a través de los resultados de los proyectos concretos ejecutados por empresas colombianas. De lo contrario, todo quedaría en la mera digresión teórica. Si las empresas no inician este tipo de proyectos, ¿cuándo se podrá hablar de esos productos mejorados, diferenciados, de los nuevos diseños, de la competitividad tan proclamada y casi retórica que se debe aumentar? Los mejores jueces deben ser las mismas empresas que llevan el mayor peso de la innovación tecnológica en el país.

Peter Drucker consideró la innovación en las empresas como una disciplina. Se trata de un tema relativamente discreto, no constituyen cosas espectaculares a diario, sino una disciplina persistente basada en la gestión, que va siendo aprendida de manera progresiva.

## **Carencias en la innovación**

Un estudio sobre los impactos de los proyectos de I&D en las empresas, en el que participó la Fundación Tecnos, sugiere un

efecto considerable de aprendizaje en los proyectos de innovación. Éstos últimos, de 800 a 1.000, han sido financiados entre 1994 y 2004.

En España financian alrededor de 600 proyectos al año en promedio, sobre todo a las Pymes que, de esta manera, se van habilitando para el desarrollo permanente de innovaciones tecnológicas. Lo más importante para el CDTI (Centro de Financiamento del Desarrollo Tecnológico Industrial adscrito al Ministerio de Industria de España), que financia este tipo de proyectos, no es tanto la obsesión por la rentabilidad del proyecto o conseguir un alto e inmediato costo-beneficio (como con frecuencia pretenden nuestros funcionarios del DNP), como ir creando de forma permanente el semillero de las empresas innovadoras de España, con acciones basadas en su propia I&D. Tratan a estos proyectos como oportunidades de aprendizaje de la innovación en las Pymes, lo cual constituye una dimensión del futuro desarrollo empresarial español.

En Colombia todavía hay muchas carencias en este aspecto, sobre todo en cuanto a la descoordinación entre instituciones y discontinuidad en ciertos campos. Uno de los instrumentos que ayudaría a superar esto es la extensión tecnológica que conecta la oferta de recursos de los centros con las necesidades de las pequeñas y medianas empresas. Es decir, faltan puentes en la vida real para conectar a los centros y universidades con las empresas. Éste va a ser un tema también crucial y en el cual Colombia se encuentra en mora. Canadá y España tienen un excelente manejo de los sistemas de extensión.

## **Vinculación universidad–empresa**

La preocupación por la vinculación universidad–empresa crece con más fuerza en los países industrializados. La búsqueda de pertinencia de las universidades es considerable, y de repen-

te hasta excesiva, desde las políticas nacionales. Incluso se han estudiado formas de profundizar no solo esta relación, sino ciencia–industria, según el libro de perspectivas de 2002 en la OECD.

Un desarrollo en la ciencia biotecnológica, por ejemplo, puede saltar al mercado con gran velocidad. Ni siquiera es tecnología sino ciencia que se vuelve industria. El importante desarrollo de Estados Unidos de los años noventa se debió a infinidad de empresas pequeñas de alta tecnología que se encargó de catapultar el Acta Bayh–Dole, liberando la propiedad intelectual de la investigación financiada con fondos públicos a las universidades de este país.

Antes, la propiedad intelectual de este tipo pertenecía al gobierno y las universidades no podían registrar y proteger la propiedad intelectual a su nombre. De 1980 en adelante se da un cambio formidable, pues comienza un *boom* de empresas de base tecnológica nacidas del licenciamiento de tecnologías universitarias. La famosa ley liberó las energías de las universidades y les permitió patentar y licenciar sus productos tecnológicos.

Los esfuerzos en la expedición de patentes y licencias universitarias bajo el Acta Bayh–Dole, han impulsado la comercialización de numerosos y nuevos avances tecnológicos que en la actualidad impactan las vidas de millones de personas a lo largo de la nación. Una encuesta nacional reciente, conducida por la Asociación de Licenciadores Universitarios (AUTM) informa que 70% de las licencias activas de las instituciones que respondieron se encuentra en las ciencias de la vida, generando productos y procesos para diagnosticar la enfermedad, reducir el dolor y el sufrimiento y salvar vidas. La mayoría de tales invenciones fueron el resultado de financiamiento federal.

Los ejemplos de nuevas tecnologías exitosas demuestran que se ha establecido una fuerte infraestructura nacional para apoyar la transferencia de tecnología en las instituciones académicas a lo largo y ancho de Estados Unidos, desde que se aprobó esta ley. En 1980 entre 25 y 30 universidades se encontraban patentando y li-

cenciando de manera activa invenciones. Esto se ha multiplicado al menos por diez.

Lo primero que colocan muchas universidades en su página web son las condiciones para licenciar y comerciar conocimiento. No es extraño que esa sea una gran fuente de ingresos. Si no fuera así, la AUTM no tendría para 2004 tres mil asociados. Se trata de una asociación de propiedad intelectual conformada por las universidades americanas.

La Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) realizó un estudio que sostiene la emergencia de un conjunto de “buenas prácticas” sobre políticas que siguen varias universidades colombianas para fomentar su I&D con el sector empresarial y que tienen cierto entronque con mecanismos financieros públicos como el de la cofinanciación de proyectos y enfoque de sistemas de innovación.

A modo de ejemplo, algunas de estas políticas y prácticas son el Comité empresarial de apoyo a la investigación aplicada y la gestión tecnológica, en la Universidad de Antioquia. Cuando este nuevo eslabón llevaba apenas un año y medio de funcionamiento, permitió organizar una comunicación de doble vía entre unas veinte “empresas ancla” pertenecientes a siete sectores como son agroindustria, madera, pulpa y papel, electrónica y comunicaciones, autopartes, floricultura y textiles y alimentos.

Como resultado, se ha construido un catálogo de líneas y necesidades específicas de investigación de las empresas, que consta hasta 2004 de alrededor de 94 requerimientos tecnológicos y de conocimiento de las empresas. La construcción de esta nueva agenda con los líderes empresariales de la ciudad es muy promisorio, pues ha permitido llegar a la negociación concreta de nueve proyectos de cofinanciación entre las empresas, el Estado y las universidades.

Otro ejemplo es el manejo de la relación universidad–sector productivo a través de proyectos de innovación tecnológica, en la Dirección de Investigaciones y Proyectos (DIP) de la Universidad

del Norte. Es probable que en el país sea esta universidad la que maneja con mayor claridad el concepto de gestión de la innovación tecnológica y sus métodos asociados, y que está más enfocada hacia proyectos de innovación empresarial o I&D conjunta, así como ha adoptado los lineamientos del sistema nacional de innovación y la utilización de mecanismos e instrumentos de la política nacional de innovación.

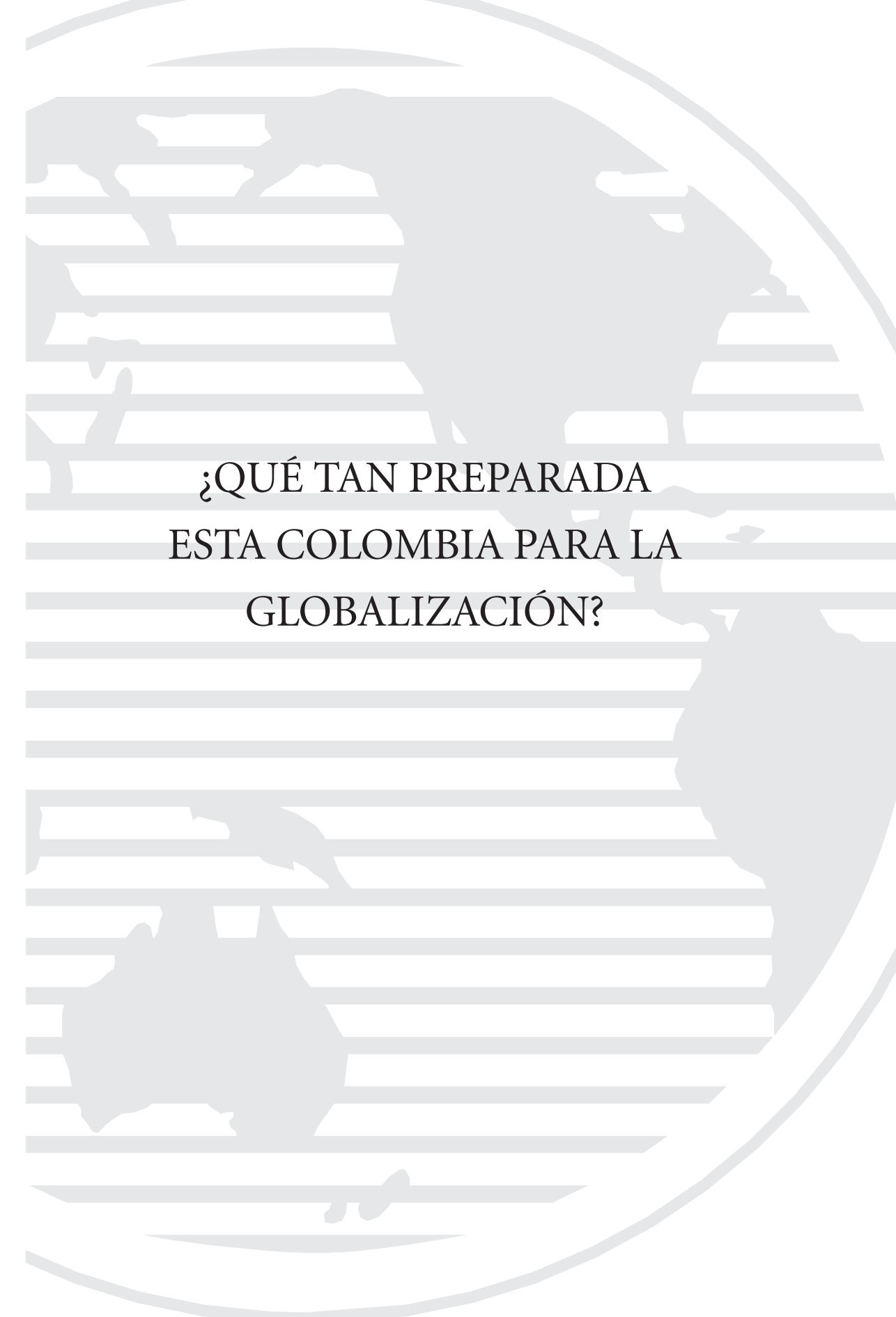
Su orientación franca hacia la innovación en las empresas como fuente de temas de I&D, constituye algo medular en esta buena práctica. Coadyuva a todo ello una importante función de la DIP, el desarrollo de la investigación al interior de grupos y centros de investigación, que ven un aliado en la DIP, lo que le permite además una sintonía fina con la oferta de conocimiento de la universidad.

La concepción e implementación de un paquete de apoyo a las empresas para identificar y promover proyectos de I&D con ellas, en Eafit: difusión de información a las empresas, apoyo en proyectos para explicar la naturaleza de su cofinanciación e incentivos, difusión de alertas y oportunidades de proyectos conjuntos, difusión de los proyectos realizados y en ejecución y realización de talleres para difundir éxitos y “buenas prácticas”.

Otro es la promoción de la vinculación de los grupos universitarios de investigación con programas y proyectos de interés regional en la Universidad del Cauca. La identificación sistemática de las necesidades regionales y la lectura de las iniciativas de los sectores público y privado, así como la interacción con los grupos de investigación permite a la Universidad participar de forma activa en la búsqueda de soluciones. Centros como Latin canalizan esfuerzos investigativos hacia la realidad local.

En telemedicina han sido ganadores de un premio mundial conferido en Estocolmo gracias a su contribución a la gestión de

hospitales en zonas aisladas y marginales de muy bajos ingresos del departamento del Cauca y en proyectos conjuntos realizados en alianza con la Secretaría de Salud del Cauca. También se ha emprendido la protección intelectual del software resultante. Este ejemplo podría ser considerado como un fruto naciente entre lo global y lo local.



¿QUÉ TAN PREPARADA  
ESTA COLOMBIA PARA LA  
GLOBALIZACIÓN?



INTRODUCCIÓN

GLOBALIZACIÓN PARA LA  
INTERNACIONALIZACIÓN:  
COMO CONSTRUIR UNA  
NUEVA AGENDA

Ernesto Samper Pizano \*

---

\* Presidente Corporación Escenarios, ex presidente de la República.



● Estamos preparados para afrontar el formidable desafío de la globalización implícito en retos como el desarrollo del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos? ¿Tenemos los recursos financieros necesarios para atender esta apuesta global? ¿Qué tan rezagados estamos en materia de ciencia y tecnología? ¿Qué nos hace falta en términos de infraestructura? ¿Cuál es el papel de la educación en el esfuerzo por mejorar nuestra competitividad?

Estos son apenas algunos de los múltiples retos e incógnitas que enfrenta el país ante la inminente tendencia globalizante que permea todo el orden mundial y particularmente América Latina. Con el ánimo de explorar respuestas tentativas a los principales interrogantes y abrir horizontes hacia un debate público sobre un tema tan crucial para el país, la Corporación Escenarios y la Universidad Politécnico Grancolombiano, convocaron a un destacado grupo de expertos en la materia para elaborar un inventario inicial sobre los temas prioritarios de la Agenda interna para la globalización de Colombia. El seminario tuvo lugar en la ciudad de Paipa ( Boyacá) los días 3 y 4 de septiembre de 2003.

El eje inicial del debate versó sobre el panorama actual de la competitividad nacional. La competitividad es un problema sistémico, son los sistemas los que compiten no los países; un país, por ejemplo, puede tener un excelente sistema educativo y un mal sistema de innovación tecnológica que le impide ser competitivo.

Las economías, además, no son competitivas frente a sí mismas sino en relación con otras economías. Entendemos que el problema de fondo de la competitividad en el marco de la globalización tiene que ver con la utilización, repartición y combinación internacional de los factores de producción. En ese contexto es urgente evaluar el conjunto de capacidades, oportunidades y amenazas de la competitividad en la Colombia del siglo XXI y otorgarles una prioridad a través del diseño de una Agenda interna de largo aliento.

A partir de este análisis, los expertos abordan temas prioritarios en el contexto de la globalización, tales como el panorama de la tecnología nacional y las políticas de desarrollo, así como la situación de la educación nacional en un mundo global. Se analizan también el estado de la informatización y las políticas de fomento de la integración digital en el país. El mundo de hoy no está ya dividido entre los que tienen y no tienen sino entre los que saben y los que no saben y, lamentablemente, nosotros estamos del lado de los que no saben, nos falta equipamiento tecnológico, niveles de conectividad, alianzas estratégicas para la innovación regional y políticas públicas claras en materia de producción, distribución y asimilación del conocimiento. Temas como el aprovechamiento de la biodiversidad en sus infinitas posibilidades de nuevos hallazgos genéticos, la utilización de patentes internacionales con fines humanitarios o el aseguramiento de la propiedad intelectual del conocimiento tradicional son aspectos pertinentes en la nueva agenda tecnológica para la competitividad. También el mejoramiento de nuestros niveles de conectividad y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación como herramientas fundamentales de la propuesta globalizante.

Ante las crecientes presiones por expandir los tratados de libre de comercio en el orden mundial es indispensable debatir temas tan relevantes como los acuerdos de integración económica y las estrategias de negociación dentro de un concepto amplio de re-

gionalismo abierto que consiste en no colocar todas las manzanas del comercio colombiano en un solo canasto. Vender no es solo un problema de producción, también es de financiación. El seminario también se ocupó de este asunto, incluida una lectura crítica sobre las posibilidades del sistema financiero nacional para colocarse a la altura de las nuevas exigencias globales. La construcción de una nueva infraestructura para el desarrollo en la cual estamos atrasados entre diez y quince años es otra variable que fue analizada.

Colombia forma parte del sistema regional latinoamericano. La región atraviesa por una crisis de gobernabilidad explicada parcialmente por la crisis de sus políticas recientes de desarrollo. La introducción de variables como la estabilidad, macroeconómica ha marcado una pauta significativa en el contexto latinoamericano. América Latina, durante los últimos veinte años, “compró” la tesis de la estabilidad como la de la gobernabilidad en democracia. No hay nadie hoy en la región que piense en generar desarrollo o crecimiento apelando a expedientes inflacionarios ni nadie que se atreva a proponer salidas autoritarias. El populismo inflacionario y los golpes de Estado ya no figuran en el diccionario latinoamericano.

De manera adicional, el tema de la sustentabilidad del desarrollo, como parte de una preocupación global, es referente obligado de cualquier apreciación que se haga sobre desarrollo competitivo. Los países industrializados asocian el tema de la sustentabilidad con la preservación del entorno mientras que los países en desarrollo, particularmente desde la Cumbre de la Tierra, consideran que esa sustentabilidad incluye los aspectos relacionados con el desarrollo social y sus relaciones con la naturaleza.

Plantear desde ahora la relevancia de este debate sobre cómo globalizarnos antes de que nos globalicen es, además, la mejor manera de ayudarle al país a mejorar su gobernabilidad en el mediano plazo. Parte del problema radica en que tenemos que salir-

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

nos de la agenda que nos impone la lucha contra la violencia que nos afecta institucionalmente. Los ciudadanos tienen derecho a pensar en otros temas distintos a la bitácora de la guerra. Se trata de garantizarles el derecho al futuro a través de la construcción colectiva de alternativas que partan de una visión de país que tenemos que construir entre todos siguiendo las admoniciones de Lincoln para quien “un pueblo sin visión no prevalece.”

ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

POLÍTICAS PARA UNA  
INSERCIÓN MÁS ESTABLE A LA  
ECONOMÍA INTERNACIONAL

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA\*

---

\* Contralor general de la Nación.



**L**as consecuencias de la adopción de múltiples instrumentos de regulación cambiaria y sobre todo la amnistía a todo tipo de capitales, nunca fueron sometidas a un examen sereno. Pero generaron un severo impacto sobre la política cambiaria y efectos muy negativos, especialmente en el sector agrícola. Ésta es una de las duras lecciones que deja la inserción a la economía mundial.

Se decía que la apertura iba a tener un impacto muy positivo sobre la agricultura colombiana, en particular, sobre la de la Costa Atlántica. La verdad es que impulsó un proceso de expansión de la ganadería que, en el caso de la Costa y de otros lugares, es muy adversa a la generación de empleo. Pero desafortunadamente en esa región la propiedad sobre la tierra es demasiado concentrada y eso genera una combinación de factores de producción donde no se impulsa el estímulo a la inversión de capital y por tanto la cantidad y calidad del empleo es muy precaria.

Esa apertura que se hizo a partir de los años noventa golpeó fuertemente los productos de la agricultura moderna en la Costa Atlántica, que con dificultad se reponen aún hoy de esa pérdida de uso del suelo con un incremento hacia la ganadería y en detrimento del empleo y el medio ambiente.

Dentro del gobierno las posiciones no son claras en torno al tema de la agricultura y los sectores que rinden culto a la ortodoxia extrema y toman posiciones muy fuertes dentro del equipo

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

negociador del gobierno, posiblemente en detrimento del interés público. Sería muy grave para el país que esas circunstancias se repitieran y no se evaluaran los pros y los contra de las nuevas políticas de la liberalización.

Como marco general para el debate de la globalización el país debería examinar cuáles fueron los costos de la política aplicada a principios de los noventa y, sobre todo, de la política de liberación del mercado de capitales que me parece el pecado original de nuestros males de política económica en la década del noventa: una puerta abierta de capitales que produce una avalancha de dólares causante de una revaluación enorme y un crecimiento monetario incontrolado que se intenta corregir con altas tasas de interés y que, a su vez, generan un flujo de capitales. Nos encontramos en un círculo vicioso responsable de que en un momento dado todas las políticas se centraran en cómo se gastarían los dólares y no en cómo nos íbamos a preparar para la apertura. Es una experiencia que se debería examinar dentro del análisis de las políticas macroeconómicas.

### **La estabilidad macroeconómica no basta**

Como resultado de las dificultades derivadas de ese fenómeno el país se ha quedado casi estancado debatiendo el tema de la estabilización macroeconómica. Creo que por razones ideológicas hay personas o grupos que creen que la estabilidad macroeconómica es condición necesaria y suficiente para generar el crecimiento económico. Es decir, si hay estabilidad macroeconómica hay inversión, si hay inversión hay crecimiento y si hay crecimiento hay empleo.

La verdad es que en ese intento de estabilización, excepto desde luego en el tema inflacionario, el país perdió el derrotero del crecimiento económico, el tema de construir una economía competitiva y la idea de que la preocupación sobre el empleo y el bienes-

tar son los fines últimos y no la estabilidad. Nos quedamos sin el pan y sin el queso, pues en ese intento tampoco hemos tenido una estabilidad fiscal. Al contrario, creo que cada vez los síntomas de la crisis fiscal son más hondos, más preocupantes y además se intentan minimizar con el discurso de que lo importante es financiar el déficit en lugar de preguntarse por el origen del mismo, el por qué de su tamaño y de la calidad del gasto público.

De hecho, a principios del 2003 se batían campanas porque el déficit del sector público consolidado había bajado del 3,1 al 2,6% del PIB, como si esas cifras por sí mismas fueran una maravilla, pero sin ver lo que está detrás de la política macroeconómica.

### **Reglas para el capital internacional**

Entre los hechos que hacia el futuro merecerían especial atención, el primero sin duda es la regulación en materia macroeconómica del capital internacional, los plazos de su llegada, su calidad y las regulaciones pertinentes. El credo consiste en todo lo que venga con inversión extranjera, capital de riesgo, crédito externo y que se destine a promover la acumulación de capital.

Pero no se trata de cualquier capital. No es la apertura por la apertura. La idea es que todo lo que venga a lo que se podría llamar “el casino del mercado de capitales” en busca de ganancias rápidas y salidas espontáneas debería estar controlado, regulado y sobre todo supervisado para evitar la vulnerabilidad y la volatilidad.

Esto es muy importante en nuestro caso porque desafortunadamente la estructura de la deuda pública colombiana, sobre todo de la deuda del gobierno central, está en manos de unos tenedores de bonos que han venido al país por razones de rentabilidad. Y además este endeudamiento se autoalimentó con el propósito de aliviarle al gobierno central el problema de su déficit. Por tanto, este capital viene al país cuando las perspectivas de rentabilidad son altas. Y viene con gran facilidad y luego sale con

mayor facilidad aún.

En ese sentido, se tiene una gran vulnerabilidad porque casi 11.500 millones de dólares están en manos de los tenedores de bonos y de los agentes privados del mercado de capital internacional, los cuales no son interlocutores ni siquiera como grupo. O sea que no se puede convocar una reunión de los tenedores de bonos para ver qué se va a hacer con la deuda de Colombia. La mayoría de quienes compraron esos bonos seguramente hoy en día no son sus tenedores o están dispersos por el mundo y convocar una reunión de acreedores para hablar de cualquier cosa es casi imposible.

Ese es un problema delicado: el tema de la cuenta de capitales, las regulaciones, el control y todo lo que apunte a evitar excesos de libre mercado. Sería mucho mejor si se tuviera una deuda con el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF). De una parte, estas entidades tienen compromisos desde el punto de vista del país y, de otra, tienen los problemas de los acreedores respecto a su deudor: deben ayudarlo a solucionar su problema. En esos casos se sabe cómo negociar y cómo ver a futuro. En ese sentido en 2003 se han hecho algunos intentos por fortalecer el tema de la composición de la deuda hasta obtener una deuda mayor con el BID y con el BM.

Sin embargo, los llamados créditos especiales son de muy corto plazo y de alta tasa de interés. Por ejemplo, un reciente crédito del BID a cinco años con tres de gracia pone una enorme presión sobre el sistema de financiamiento externo.

## **Debilidad del crecimiento económico**

El otro problema tiene que ver con la debilidad del país en ahorro e inversión. La crisis deja una economía con muy poco ahorro y una tasa de inversión bajísima respecto a los niveles históricos

que tuvo el país quince años atrás. Las tasas de ahorro cercanas al 15% son insuficientes para promover un crecimiento que genere la fuerza necesaria para derrotar de manera permanente el desempleo. Y esta es una debilidad muy grande porque hace que las posibilidades de inversión dependan en gran medida del capital externo, de la inversión extranjera y otra vez, del crédito con las precariedades mencionadas.

Por todos estos factores la mayor debilidad desde el punto de vista macroeconómico es la del crecimiento económico que no es solo un asunto de esta política. Es condición necesaria tener una política macroeconómica estable, pero no es suficiente. El país tiene que volver a políticas activas en materia de política sectorial y sobre todo tiene que ir hacia una política selectiva de crédito.

Y en este aspecto se debe evitar la confusión. Se puede tener una política selectiva de crédito y ser muy ortodoxo en materia de manejo monetario. Se puede tener un banco central vigilante del poder adquisitivo donde no se desborde la moneda para evitar alzas inmoderadas de precios.

En una sociedad donde la concentración de capital es tan grande y los requerimientos para tener un banco deben ser muy exigentes, no hay libertad de entrar al mercado crediticio. Por tanto, eso genera unas rentas y éstas que son oligopólicas deben tener algún grado de tributación especial. La manera de que tributen es a través de la inversión forzosa, de ahí que una parte de esa renta se le devuelva como una menor tasa de interés a los sectores considerados prioritarios.

Desde esa perspectiva se puede ser muy ortodoxo en materia monetaria y muy heterodoxo en materia de dirección de crédito. Por ello y en consecuencia me declaro un defensor de la inversión forzosa en el sector agropecuario. De ahí que en el gobierno del presidente Ernesto Samper se hizo tanto énfasis desde un comienzo al tema del incentivo en la capitalización rural. Porque era un instrumento para subsidiar la capitalización del campo. Se

pueden tener esas políticas por las vías del impuesto financiero como inversión forzosa o de la asignación de recursos. Éste debe ser un punto de insistencia y énfasis.

Cuando se habla de la heterodoxia monetaria y de pelear el crédito en algunos sectores se reciben aplausos. Pero persiste una gran debilidad en la política de crédito, porque hay dos instrumentos: el crédito dirigido a través del Fondo de Financiación Agropecuario (Finagro) y el crédito a la vivienda de interés social.

Dudo de que haya buenas estadísticas para verificar si se cumplen las normas sobre el crédito a la vivienda de interés social. Ni siquiera en la Superintendencia Bancaria hay manera de tener una buena política de crédito para un sector tan importante desde el punto de vista del crecimiento económico y del empleo y, sobre todo, del empleo no muy calificado como el que suele demandar el sector de vivienda.

### **Narcotráfico y macroeconomía**

El impacto del narcotráfico en la macroeconomía colombiana ha sido objeto de algunos estudios e imaginaciones. Lo grave se refiere a que las imaginaciones se convierten en cifras y éstas en dogma y el narcotráfico en un determinado porcentaje de la economía, porque lo dijo algún estudio en años pasados. Pero en realidad no se ha hecho aún un juicioso seguimiento sobre la metodología y sobre cuáles son esos canales en que el fenómeno afecta el tema del crecimiento y de la producción nacional.

Hubo un tiempo en que se tenía claro que los impactos sobre el sistema de importaciones era significativo como mecanismo de trueque para hacer el lavado de dólares. También se sabe que tuvo gran auge en la primera mitad de los años noventa en el sector de la construcción. Pero es muy poco lo

que en verdad se sabe con certeza y, por supuesto, se deberían tener más estudios sobre ese tercer elemento macroeconómico para que el país se hubiera preparado mejor a su ingreso a la globalización.

## **Independencia del Banco de la República**

El debate de la independencia del Banco de la República, por supuesto, es relevante. En mi opinión, la reforma de 1991, contra lo que muchos creen, no se produce como resultado exclusivamente del consenso de Washington. Sino por una profunda insatisfacción con la organización institucional que se tenía para manejar la moneda y el crédito. Desde la creación de la Junta Monetaria en 1963, los ex ministros Palacio Rudas y Guillermo Perry fueron críticos acervos del manejo de la política monetaria y crediticia. Y sobre todo del hecho de que los “ministros del gasto”, como los llamaba el Palacio de Nariño, tuvieran asiento en la Junta Monetaria.

Por tanto, en buena parte la independencia del Banco (desde luego en un clima internacional propicio) está atravesada por la obsesión de Alfonso Palacio Rudas de que la moneda sea manejada por unos magistrados que no dependan del poder ejecutivo y que no sean representantes de unos factores económicos específicos.

A partir de 1973 se produjo un pacto implícito entre las élites para que aquellos que pudieran beneficiarse del crédito subsidiado no se vieran afectados por la inflación. O, por lo menos, que parte de los impactos de la inflación se les devolvieran a través de un sistema de crédito subsidiado que había en el Banco de la República.

Esa tendencia es clara: primero se creó Finagro y después el Fondo Financiero Industrial, el de Inversiones Privadas, el Fondo Eléctrico, el Fondo de Exportaciones y después el de Obras Públicas. Cada gremio o grupo de interés buscaba parcelas para meterse en un fondo que le garantizara que a la hora de restringir la cantidad de dinero en circulación no le afecta-

ran la liquidez y que a la hora de que subiera la tasa de interés no se viera obligado. Ese acuerdo implícito había empezado a hacer crisis hacia fines de los años ochenta y fue eso lo que en buena parte produjo, junto con el consenso internacional, un banco independiente.

Pero más allá del tema de la independencia resulta fundamental de la Constitución de 1991, el artículo más igualitario de la Carta, mediante el cual se le prohibió al Banco de la República que hubiera crédito para el sector privado. Los pobres por definición no tienen crédito porque no tienen garantías. Entonces al prohibir los préstamos igualó a los pobres con los más poderosos y de inmediato se desataron nuevos procesos complejos y variados.

El Banco puede generar unas utilidades en oro que van al presupuesto nacional para el gasto en general. Si hubiera crédito subsidiado, las utilidades del Emisor serían menores y como tal, parte de los impuestos se asignarán en el camino a un determinado sector. Por tanto, este aspecto de la política macroeconómica debe preservarse. Eso no significa no hacer una política de crédito dirigido. Se puede hacer, pero no con cargo al impuesto por inflación, sino a la renta que deriva el sector financiero como consecuencia de tener parte del monopolio de la emisión. De todas maneras se requiere mucha más coordinación entre el Emisor y el gobierno para el diseño de la política macroeconómica.

Otra debilidad enorme es la falta de decisión política para afrontar con seriedad la discusión del problema fiscal. Hay paños de agua tibia, se buscan recursos para tapar huecos, pero no se entra a discutir para qué es la política fiscal, cuál es el Estado que queremos y necesitamos, qué tipo de inversión en infraestructura se requiere, entre otros interrogantes para el destino económico del país y más *ad portas* de la globalización.

EL SISTEMA FINANCIERO

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN  
FINANCIERA EN ÉPOCAS DE  
GLOBALIZACIÓN

MARÍA LUISA CHIAPPE\*

---

\*Directora ejecutiva de la Cámara Colombo Venezolana. Ex directora del Dane y de la Superintendencia Bancaria.



**L**a reflexión sobre qué tan preparado está el sistema financiero para la competencia internacional conlleva dos preguntas centrales:

1. ¿Es el sistema financiero colombiano en sí suficientemente sólido, intrínsecamente viable y debidamente eficiente para competir en el contexto internacional?
2. ¿Tiene el sistema financiero la capacidad para apoyar al resto de la economía en el reto de afrontar la apertura hacia la competencia internacional?

Para responder a cabalidad estos interrogantes se analizan los siguientes temas:

- El modelo del sistema financiero
- La solidez del sistema en términos de regulación y supervisión bancaria, estabilidad y viabilidad de las instituciones financieras
- El sector financiero como apoyo para el resto de sectores productivos en cuanto al acceso al crédito a costos razonables
- La apertura internacional
- Desafíos a mediano y corto plazos.

## **La regulación prudencial**

El contexto histórico de lo que sucedió después de la crisis de los ochenta muestra las numerosas reformas que co-

locaron al sistema financiero colombiano en una senda de modernización.

A partir de entonces, en lo referente a la regulación se inició un proceso de convergencia hacia las normas internacionales de Basilea. Este proceso se reflejó principalmente en la relación de solvencia exigida a los bancos en función del riesgo de los activos en un plan único de cuentas que, aunque parezca increíble, no existía para 1990. Tampoco se había uniformado por completo la contabilidad de las instituciones financieras ni las prácticas de calificación de cartera.

Por otro lado, también se tomaron diversas medidas referentes a eficiencia en la competencia: se redujeron las cargas fiscales, se eliminó la mayoría de limitaciones sobre el destino de la cartera bancaria, se eliminaron las tasas de interés y se liberó la inversión extranjera en el sector financiero, antes no permitida.

Durante ese período en el cual también se destapó la crisis del sistema hipotecario, la gente mantuvo su confianza en el sistema y en las corporaciones de ahorro y vivienda de manera que el riesgo no se materializó. Posteriormente se han tratado de introducir correctivos a la titularización de la cartera hipotecaria, elemento de modernización importante que aún necesita perfeccionarse.

## **Estabilidad en el banquillo**

En cuanto a la estabilidad o inestabilidad del sistema se debe valorar primero que todo el impacto de la crisis de los noventa, derivada del efecto de los coletazos de la crisis del sudeste asiático. Esta última produjo presiones cambiarias y una política de defensa de la tasa de cambio consistente en aumentar las tasas de interés para evitar las presiones cambiarias.

La consecuencia fue una reducción en el crecimiento de la cartera bancaria y un aumento muy grande de la cartera vencida.

Existe una estrecha correlación entre lo uno y lo otro, como lo comprobamos en su momento en la Superintendencia Bancaria: unas pocas semanas después de haber subido las tasas de interés ya se reflejaba eso en la calidad de la cartera.

El perfil de la crisis financiera de los noventa podría resumirse en dos grandes rasgos: el primero fue una crisis del sistema hipotecario por el desfase entre los costos del crédito versus la capacidad de pago de los deudores. El segundo, fue una crisis de la banca pública en la cual se exacerbaron sus problemas tradicionales, en especial, la calidad de la cartera y la falta de capital. La banca llevaba muchos años rezagada en materia de capitalización y eso salió a la luz durante la crisis de los noventa.

Resulta necesario controvertir algunas afirmaciones respecto al origen de la crisis. Muchos dicen que se debió a un *boom* de crédito entre los años 1996 y 1998, pero nada más lejano a la realidad porque precisamente durante esa época se estaba contrayendo el crecimiento del crédito bancario. Sí hubo un poco de crecimiento mayor durante 1997 y 1998, pero nunca comparable al de principio de la década cuando realmente sí se registró un *boom* de crédito que después puso en peligro la estabilidad de muchas entidades, en particular, de las compañías de financiamiento comercial.

### **Cómo se solucionó la crisis de los noventa**

La crisis se solucionó principalmente asignando recursos que se consiguieron mediante la emergencia económica con el impuesto a las transacciones. Éstos se utilizaron primero para capitalizar la banca pública y segundo para reestructurar el Banco Agrario. Aclaro que no fue para acabar con la Caja Agraria. Esta sí se liquidó pero en compensación se creó un nuevo banco. Así la política de la banca agraria no cambió en forma drástica sino que se reestructuró. Y así se aprovechó el ingreso de recursos para

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

capitalizarla y para que el Estado absorbiera por fin la carga laboral de la Caja Agraria, problema acumulado durante décadas por falta de recursos estatales.

Los recursos también se aprovecharon para aliviar a algunos deudores hipotecarios y para hacer préstamos a las entidades financieras con el fin de capitalizarlas. Pero las mayores operaciones de capitalización fueron financiadas por los propios grupos financieros con recursos privados.

En este sentido y más cuando se aborda el tema de globalización, fue positivo para Colombia haber contado durante aquellos años con la inversión de la banca extranjera, en especial, de los bancos españoles, porque de lo contrario no hubiera habido suficientes recursos para capitalizar el Banco Ganadero. También el grupo Sarmiento hizo grandes esfuerzos y capitalizó sus entidades, al igual que el Grupo del Sindicato Antioqueño.

En mi opinión no es cierto, como aseguran muchos, que el grueso de los recursos de estabilización de la crisis financiera se hubiera dedicado a rescatar a la banca privada. Se destinaron a capitalizar a la banca pública y a dar alivio a algunos deudores del sistema hipotecario.

### **La salud bancaria: malestar en el sistema hipotecario**

¿Cómo quedó la banca colombiana después de los esfuerzos estabilizadores? Sería entonces uno de los interrogantes a ser respondidos e identificando algunos índices como la calidad de la cartera, la solvencia, la estructura de sus balances y la rentabilidad.

Los indicadores de cartera vencida en 1996 muestran una cartera vencida del 6%. En mi opinión, una cartera vencida del 7% para Colombia es nivel más o menos normal y puede considerarse saludable dentro de circunstancias normales de crecimiento económico. Sin embargo, no es lo ideal. Países como Chile tienen

niveles de cartera vencida del orden del 2%, pero para llegar allí Colombia todavía está lejos.

Lo cierto es que durante la crisis los niveles de cartera vencida subieron a más del 15% y ahora apenas se está retornando a los niveles de 1996. Pero hay dos elementos graves: la calidad de la cartera hipotecaria vencida sigue siendo muy alta, alrededor del 19% y la cartera vencida de la banca pública se sitúa en el orden del 12%. Para ilustrar cuándo debían prenderse las alarmas, en la Superintendencia Bancaria la alerta eran carteras vencidas de más del 8%. Entonces 12% por supuesto es muy alto y una cartera hipotecaria del 19% vencida definitivamente es un síntoma de severo malestar en el sistema hipotecario. Si, además, se tiene en cuenta la cartera castigada, los índices de cartera vencida son todavía más altos y mayores a 15%.

### **Activos y solidez**

Otro indicador de eficiencia de la banca y de solidez son los activos sobre patrimonio. Se observa que la relación activos-patrimonio ha subido lo cual significa que la banca se está apalancando cada vez menos con el patrimonio propio y más con sus captaciones. No es una subida exorbitante y más cuando ya se daba una recuperación de la crisis.

La utilidad sobre activos también indica sobre signos de recuperación. Pero es obvio que el costo promedio de los recursos ha bajado porque han bajado las tasas de interés y eso mismo ha hecho que el rendimiento de las colocaciones descienda. De igual modo, el promedio del rendimiento de las inversiones ha bajado por la misma razón al del descenso de las tasas de interés.

La relación de solvencia, que quizás es el indicador más ilustrativo de la salud del sistema financiero, está bien en términos generales. Se registraban en 2003 índices cercanos al 14% cuando lo mínimo que se requería por parte de la Superintendencia Bancaria eran de 9%. Para ese entonces se estaba por encima de ese porcentaje en el conjunto del

sistema, al igual que los bancos especializados en crédito hipotecario también estaban solventes.

### **Nuevas características del sistema**

Para 2003 las nuevas características del sistema financiero eran: en primer lugar, una reducción significativa del número de entidades. Entre 1995 y 1999, se pasó de 32 bancos a 26, de 24 corporaciones financieras a solo 10 y de 74 compañías de financiamiento comercial a 40. Además, se eliminaron las corporaciones de ahorro y vivienda que desde entonces se convirtieron en bancos.

Esto demuestra una tendencia a reducir la especialización de las entidades, la que considero una medida sana, sin embargo, existe el temor de que las entidades especializadas pudieran concentrar el riesgo en un solo sector lo cual de por sí es peligroso. Hay menos participación de las compañías de financiamiento comercial en el conjunto del sistema. Eso no es ni bueno ni malo por sí mismo, pero sí quizá indica menos acceso de pequeñas empresas al crédito. Ellas están dedicadas básicamente al crédito de consumo y hay un esfuerzo de la banca por reducir sus costos administrativos.

En los anteriores aspectos se podría afirmar que el sistema financiero se ha saneado al menos en parte respecto a la crisis de los noventa, está bien en cuanto a solvencia y ha recuperado rentabilidad y calidad de cartera, si bien aún persiste el lunar negro del crédito hipotecario y de la banca estatal.

### **Acceso desigual al crédito**

Observemos cómo en 2003 es el sistema financiero y cómo está preparado para apoyar al resto de la economía en cuanto al acceso de las empresas a crédito con costos razonables. Para eso se debe analizar cómo se relacionan los riesgos con las tasas de interés y cómo está segmentado el mercado de crédito del sistema financiero. Asimismo

debe ser analizado el costo de las colocaciones bancarias de acuerdo con su riesgo.

Vale la pena anotar que las pequeñas y medianas empresas (pymes), por ejemplo, son percibidas por el sistema financiero como si tuvieran riesgo más alto, bien sea porque efectivamente es así o porque el sistema no tiene suficiente información para determinar qué tan riesgosos son sus proyectos. Por esa razón se les cobran mayores tasas de interés por los créditos.

En cambio las denominadas “empresas triple A” pagan las tasas de interés más bajas. En ese segmento del mercado sí hay una gran competencia. Toda entidad financiera quisiera tener acceso a las empresas triple A, pero no pueden porque los bancos grandes las tienen monopolizadas.

Las estadísticas corroboran este esquema porque, en realidad, la tasa ordinaria de colocación de los bancos siempre está por encima de la tasa preferencial. Y es la tasa a la que tienen acceso al crédito las grandes empresas que se consideran de menor riesgo. Curiosamente aunque tengan mayor riesgo muchas empresas grandes reciben crédito triple A.

Por el lado de la captación los mercados están segmentados. Se tienen las entidades que captan a tasas de interés altas, aquellas que lo hacen a tasas promedio y las que captan a tasas bajas. El mercado percibe cuáles son las entidades de alto riesgo y las castiga exigiendo una tasa de interés más alta. Los bancos que no tienen red también tienen que captar a tasas más altas porque no pueden ofrecer la misma cantidad de cuentas corrientes y de ahorro, en especial, los bancos medianos. Los bancos que sí tienen red como Bogotá, Colombia y Popular tienen la posibilidad de captar a tasas muy bajas y eventualmente inferiores a la promedio.

Las tasas de interés de captación también son diferentes. Las compañías de financiamiento, por ejemplo, tienen que captar a través de CDT que son instrumentos más costosos. La Caja Social de Ahorros capta a tasas bajas porque tiene la posibilidad de acceder a una gran cantidad de sus recursos en cuentas de ahorro, pero los coloca en un

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

mercado relativamente riesgoso y con clientes un poco desconocidos y por eso lo hace a tasas sustancialmente altas.

Las cooperativas de ahorro y crédito captan a tasas muy altas y también colocan a tasas muy elevadas. Las pymes, desafortunadamente, deben recurrir a estos mercados de tasas más costosas porque no las consideran como clientes triple A. Durante el gobierno del presidente Samper se dispararon los planes de apoyo a las pymes y tuvieron un auge importante.

En síntesis: el mercado de crédito es único, está segmentado y las empresas no tienen el mismo acceso al crédito. Las empresas grandes tienen acceso a crédito barato y las pequeñas se ven relegadas a uno más costoso.

Pero tampoco los bancos ofrecen crédito en condiciones iguales a todas las empresas. Son selectivos, tienen en cuenta los costos de información y no les dan un trato igual a las empresas grandes y a las pequeñas.

Un elemento adicional es ubicar los bancos extranjeros. Había expectativa cuando entraron al país porque se presumía que iban a quebrar oligopolios en el mercado de créditos o a ofrecer créditos en mejores condiciones. Pero no ocurrió así. Los bancos extranjeros compraron bancos nacionales en Colombia y en el resto de América Latina. Entonces engancharon a los clientes triple A y al mejor segmento de captación y de colocación. Realmente no vinieron a ampliar la oferta de crédito como se creyó en un primer momento como tampoco a aumentar la competencia en la oferta de crédito.

## **Nuevas estructura financiera**

¿Cuáles han sido los cambios más significativos en la estructura financiera de los bancos en estos últimos años? Se analizan en cuanto a la generación de sus ingresos y el margen financiero, a la estructura de sus activos y a la estructura

de sus pasivos. Es decir, se hace referencia a cómo financian sus operaciones.

Para empezar se revisan cuáles son las principales características de esa generación de ingresos. Primero, durante los últimos años antes de 2003 bajaron los ingresos por concepto de intereses. Segundo, se redujo en forma notable el margen de intermediación pero este se compensa con creces con el que hacen los bancos en otro tipo de operaciones, tales como comisiones derivadas de operaciones en moneda extranjera. Ésta no es una tendencia exclusiva de la banca colombiana, sino es la que se observa en el mundo en el sentido de hacer las utilidades no tanto a través de la intermediación sino más bien de los servicios financieros. No obstante, hay una diferencia: en la banca internacional ese movimiento hacia los servicios financieros se ha hecho porque se agotó el mercado de crédito. En Colombia esto no ha ocurrido pero el mercado de crédito no da margen suficiente y entonces se entra por el lado negativo a las utilidades en los servicios financieros.

El sistema financiero colombiano es en extremo costoso porque con el margen de intermediación no puede cubrir ni la mitad de los costos administrativos que, después de la crisis, han subido como porcentaje del activo. Esto hace muy importante bajar los costos.

Por otro lado es cierto, como lo señalan algunos analistas, que existen economías de escala en la banca. Eso sí está comprobado: una banca más grande presta más servicios bajo el mismo techo y necesariamente con menores costos. Sin embargo, hay un tope para esas economías de escala y a partir de un cierto número de cuentas corrientes ya hay lo que se conoce como “*deseconomía*”.

En 1996 y 2002 han bajado los ingresos por intereses, han disminuido los gastos por intereses y ha caído también el margen de intereses: pasó de estar en casi 5% a 3 puntos de los ac-

tivos correspondientes a 2003. Persiste un mito en la discusión pública sobre las utilidades de los bancos. Su margen de intereses no es tan alto. Como se anotaba, no alcanza ni para cubrir los costos administrativos.

Otro fenómeno que ha sucedido en la banca colombiana es el del crecimiento significativo en las inversiones y el decrecimiento de la cartera. La banca se ha dedicado a invertir. Es un fenómeno bastante peligroso porque hay una concentración de inversiones en TES y los bancos han abandonado un poco su misión de otorgar crédito. En la estructura del balance se observa con claridad que beneficia las inversiones contra la cartera. No solo está el fenómeno de que están creciendo más las inversiones que los préstamos, sino que son inversiones concentradas en TES, lo cual significa una enorme concentración en un solo riesgo.

En cuanto al ahorro, se debe reconocer que el ahorro de los colombianos se está destinando al financiamiento del Estado.

Frente a los pasivos también hay transformaciones importantes que se resumen en los siguientes puntos: hay una tendencia muy fuerte al abaratamiento de las captaciones. Los bancos están financiando cada vez menos con CDT y cada vez más con cuentas de ahorro.

Curiosamente, eso fue lo que en mi calidad de directora de la Superintendencia Bancaria le comenté a los españoles y fue la gran innovación que trajo el capital español a Colombia. Es una innovación sencilla: hacer rifas para estimular a la gente a ahorrar en cuentas de ahorro y no en CDT. Recuerdo también que en ese entonces algunas entidades protestaban a través de esa modalidad y querían que este tipo de mecanismo fuera prohibido. Sin embargo, resultó muy positivo en el sentido de abaratar las captaciones. El único problema se refiere a que pone en desventaja a las entidades pequeñas versus las grandes, puesto que las primeras no ofrecen cuentas de ahorro

pero en cambio deben financiarse con CDT, de manera que hacen más difícil la competencia.

Otro fenómeno registrado es una reducción de los títulos de deuda en el pasivo de las entidades financieras.

### **Apertura internacional**

En cuanto a apertura internacional en 2003, se debe aceptar que Colombia está abierta desde hace años a la inversión extranjera de los bancos. También lo está a que haya depósitos de extranjeros en bancos colombianos. Frente a la entrada de capitales inclusive se eliminó el impuesto a los capitales de corto plazo, aspecto que podría ser peligroso porque expone el país a la volatilidad de los capitales internacionales y crédito externo. Cualquiera se puede endeudar en el exterior. En ese sentido ya hay una considerable apertura de la banca colombiana a las corrientes internacionales.

¿Cuáles han sido los efectos de la inversión extranjera? Como ya se mencionó la banca extranjera no vino a ofrecer más créditos ni a competir con la banca nacional. Sencillamente bajó los costos de captación pero tuvo el efecto positivo de aportar capital como un alivio parcial durante la crisis. Para el año 2003, más o menos 19% de los activos del sistema financiero estaba en manos de la banca extranjera. Ese porcentaje no es muy alto si se compara con otros países como los de la antigua cortina de hierro donde pasó del 50%. En Venezuela es del 41% y en Argentina está cercano al 50%. Colombia se encontraba para entonces en una situación intermedia.

### **Desafíos de la banca colombiana**

¿Cuáles son los desafíos que tiene la banca colombiana para ser más competitiva y hacer más competitivo el sistema productivo colombiano? En primer lugar, debe continuar ese movimiento

que ya empezó hacia la multibanca, pues es saludable y reduce los costos del sistema financiero. De todas maneras deben reducirse los costos, de manera independiente a que haya o no multibanca, dado que se está operando con costos en extremo altos.

Otro reto es el de privatizar los bancos intervenidos, reto que se repite después de cada crisis financiera. Es importante controlar los riesgos de la banca pública. El hecho de que se haya liquidado la Caja Agraria no significa que el Banco Agrario no corra los mismos riesgos en poco tiempo. Hay que evitar el exceso de riesgos que se le están asignando al Fondo Nacional de Garantías. Hay que completar la estabilización de la banca hipotecaria mejorando la calidad de la cartera y profundizando los mecanismos de transformación de plazos, concretamente el de titularización.

Es necesario mejorar el acceso al crédito por parte de las pymes y para ello es muy importante que las entidades financieras tengan acceso a recursos más baratos, lo que se esperaba con el sistema de redescuento que al fin no funcionó. Ocurrió que el Instituto de Fomento Industrial (IFI) no tiene acceso a recursos baratos pues capta en los mismos mercados que lo hacen los bancos y que además aplican redescuentos. Entonces esos bancos de segundo piso no tienen acceso a recursos más baratos y no pueden abaratar el crédito a las pymes como realmente se esperaba.

Es importante reducir los riesgos de concentración de inversiones en TES y es crucial aumentar el acceso a capital de largo plazo, mecanismos que no se tienen aún en Colombia.

Éstos, en síntesis, son los desafíos más importantes que enfrenta el sistema para poder ser más competitivo y, a la vez, hacer más competitiva el resto de la economía.

LA INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

# FRENTE AL RETO DE LA GLOBALIZACIÓN

LUIS FERNANDO JARAMILLO CORREA\*

---

\*Presidente del Grupo Odinsa SA.



**E**n el marco de apertura económica y globalización de 2003, se hace necesario replantear el sistema de transporte en el país, para lograr niveles de costos que hagan posible la competencia de los productos colombianos en el escenario de los mercados internacionales. La infraestructura reviste una enorme importancia para garantizar el desarrollo económico de Colombia.

Precisamente, uno de los principales obstáculos que ha tenido el país en su desarrollo económico desde que surgió como Estado soberano, ha sido su deficiente infraestructura y en especial su red de carreteras. El hecho de disponer de los centros de producción alejados de los puertos, conlleva de por sí, un costo muy alto para el transporte de mercancías de exportación y de materias primas de importación, que aunado al hecho de que algo más del 60% de sus carreteras se encuentran en mal estado de mantenimiento, lo lleva a enfrentar serios problemas para competir con éxito en los mercados externos. El costo y la calidad de los servicios de transporte tienen una creciente relevancia para la competitividad, el desarrollo, la integración económica y la inserción dentro de un mundo globalizado.

Es por tanto oportuno recordar, que gran parte de la estrategia exportadora está relacionada con la necesidad de poseer una infraestructura adecuada y eficiente, con el fin de generar mayores niveles de productividad y menores costos de transporte y servi-

cios logísticos, los cuales propicien mejores niveles de competitividad y crecimiento.

Colombia está realizando menos inversión de la que se considera adecuada en el resto del continente con la consecuencia de que cada día el país se encuentra más rezagado en la estructuración de una red de transporte eficiente y competitiva.

El estado actual de la infraestructura colombiana es deficiente y colocarla en los niveles que requiere para hacer frente al reto de la globalización, originada por los nuevos órdenes hemisféricos y escenarios mundiales, requiere de un aumento de la inversión continua en carreteras del orden del 4,0% del PIB, por lo menos durante los próximos cinco años.

Bajo este panorama, a continuación se elabora una síntesis sobre el estado actual de la infraestructura en Colombia. Posteriormente, se analiza el plan de desarrollo del actual gobierno y las prioridades del Ministro del Transporte en materia de infraestructura. Al final, se brindan recomendaciones para incrementar la disponibilidad de obras de infraestructura que le permitan a Colombia enfrentar con éxito el camino de la globalización.

## **La infraestructura vial**

Cuando se examina el estado actual de la infraestructura colombiana y su capacidad de responder frente al reto de la globalización, se evidencia que Colombia es un país que tradicionalmente ha tenido enormes problemas en su infraestructura. La misma topografía constituye un reto a la integración, ya que es de regiones, no por vocación etnográfica o antropológica, sino por la dificultad intrínseca de comunicar a las diversas regiones.

A mediados del siglo XX comenzó el proceso de integración vial, cuando se construyen carreteras troncales, que son las primeras vías de comunicación importantes en muchos años

distintas de los ferrocarriles y del río Magdalena. Sin embargo, en ese proceso de mutación del transporte ferroviario y fluvial hacia el transporte carretero, se produce la decadencia total de los ferrocarriles y la reducción a un mínimo del transporte fluvial, mientras se daba la concentración en el transporte carretero del movimiento de carga y la mayor parte del movimiento de pasajeros.

Este proceso vial avanza a través de los años configurando una red troncal de carreteras, de nivel intermedio, la cual no constituye un sistema eficiente que esté vinculando a los grandes centros de producción y a las grandes ciudades<sup>1</sup> con los puertos marítimos vitales para la comunicación con el exterior.

En años más recientes, durante la administración de Ernesto Samper, se inicia con mucha fuerza el sistema de concesiones viales, con una inversión cuantiosa, para ejecutar obras con ayuda del sistema financiero y con aportes de capital de riego de los concesionarios. Esto permitió que durante dicho período se invirtieran en el país más de tres billones de pesos en mejoramiento de las vías troncales carreteras que unen los centros de producción con los principales puertos y se sentaran las bases para la reconstrucción de la red ferroviaria principal.

Sin embargo, después de ese importante esfuerzo de mitad de la década anterior, durante la presidencia de Andrés Pastrana se avanza muy poco; la contratación pública incuba problemas y dificultades que nunca se resuelven en el tiempo y la solución propuesta por parte de los funcionarios públicos es la “judicialización” de todos los problemas, produciendo un efecto nocivo para la credibilidad del sistema de concesiones y un mal sabor en la opinión pública al producirse numerosos fallos de los tribunales de arbitramento en contra de los intereses del gobierno. Se produce entonces un retroceso en todo

---

1. Como sería el triángulo de oro Bogotá, Cali, Medellín.

el proceso de modernización de la red vial que es muy conveniente anotar.

La agenda prioritaria que debería tener un Ministerio como el de Transporte es precisamente la de la globalización. Cómo debe prepararse el país para lograr mayor eficiencia, poder exportar e importar materias primas que se transformen y reexportar. Un tema de tanta relevancia, aunque parezca insólito, no figura en la agenda y ni siquiera fue factor de preocupación del entonces Ministerio del Transporte más aún cuando éste obedece a un decálogo que resume seis temas:

- Las vías para la paz, un proyecto financiado por la Corporación Andina de Fomento en zonas marginales en donde hay problemas de orden público
- Los aeropuertos comunitarios en áreas marginadas
- El crecimiento del transporte de carga por el río Magdalena, que dado el deterioro ambiental del país es un río que sólo es navegable durante todo el año en condiciones de seguridad y eficiencia desde Barrancabermeja hasta su desembocadura
- La construcción de vías en la Colombia profunda, un proyecto de 5.000 mil kilómetros de carreteras secundarias pavimentadas con una inversión superior a los 1.500 millones de dólares para las cuales no se han efectuado estudios de ninguna clase ni hay seguridad de obtener la financiación requerida
- La gestión comunitaria
- La reestructuración del Ministerio del Transporte.

Dedicar los esfuerzos prioritarios del gobierno nacional a ese decálogo, es desarrollar políticas en una entidad rectora como el Ministerio de Transporte totalmente alejadas de las necesidades básicas del país sobre todo en un momento como el actual de apertura económica, de la sociedad global, de la inserción dentro

del mercado. Colombia no está realmente preparada para poder competir, máxime que una de las características de nuestro país es que los principales centros de producción y de generación de riqueza están en los Andes. Bogotá produce más del 50% del PIB y es el principal centro industrial y comercial en servicios del país. Y las tres ciudades principales Bogotá, Cali, Medellín, que representan más del 80% del PIB colombiano, tienen vías de comunicación precarias con los puertos. Hay que hacerlas eficientes sobre cualquier otra prioridad o consideración en el sector, de lo contrario, se estaría afectando seriamente la capacidad de competencia y de competitividad del país.

La carretera de Bogotá a Buenaventura (primer puerto del país y el principal para Bogotá) debería ser una autopista de primer orden. Con la vía hacia la Costa Atlántica acontece algo similar. En el gobierno de Pastrana se frustró la construcción de la nueva vía entre Bogotá y Puerto Salgar que produciría importantes ahorros en la comunicación con Medellín y con la costa por un nuevo trazado. Hoy resulta más costoso llevar una tonelada por carretera de Bogotá que del puerto a cualquier lugar del mundo. Lo anterior mientras en la carretera Bogotá-Villavicencio que comunica a la capital con los llanos orientales, sin dejar de valorar lo importante que es el llano, se han invertido cerca de un billón de pesos. Todo esto deja serias dudas con relación a la forma cómo se fijan las prioridades del país.

Colombia necesita hacer un esfuerzo importante en la conexión de Bogotá con Buenaventura, y en la actualidad existen estudios y varias alternativas para construir una vía de primer orden con características de autopista. Por tanto se debe abocar el estudio de una opción definitiva que incluya la construcción de un túnel en la Línea definido con seriedad y pensando en los mejores intereses de país y no bajo la presión de otros intereses que se pudieran denominar populistas. El ahorro que obtiene el país construyendo una obra de la magnitud del túnel de la Línea es significativo, pero si se

va a construir en lo alto de la cordillera a 2.600 metros, cualquier inversión allí sería desaprovechada<sup>2</sup>. Hay que abocarse de nuevo en estudiar las cosas con toda seriedad, para poder ratificarle al país que a Bogotá debe conectársela de manera eficiente con los dos océanos mediante vías de comunicación que bajen sustancialmente los costos de transporte. El resto de ciudades capitales principales también hay que conectarlas en forma prioritaria y urgente con vías de especificaciones de primer nivel.

Otro proyecto indispensable es la vía de comunicación con Quito - no a través del Valle del Cauca, Cauca y Nariño que representa altos costos de transporte - sino tratar de mejorar el trazado Bogotá-Neiva-Pitalito-Mocoa-Puente San Miguel que es una obra que está avanzada, pero hay que terminarla como una vía troncal que comunique con el Ecuador, otro de los mercados importantes del país.

Los mercados americano y europeo seguirán siendo los más importantes del país y se tienen que tener las vías de comunicación y de exportación con los puertos operando en una forma adecuada. Igual sucede con Ecuador y con Venezuela por lo significativo del mutuo comercio exterior el cual debe estimularse, abaratare y hacerse eficiente para que tenga mayor beneficio para las partes.

Otro problema grave que tiene el sector de la infraestructura vial viene desde la desaparición del Fondo Vial Nacional desde la Constitución de 1991, cuando se crea la unidad de caja de los dineros del gobierno con la inspiración del Ministro de Hacienda de esa época. Con el principio de unidad de caja se sacrifica una serie de elementos importantes en el desarrollo colombiano, al punto que el país en 2003 se encuentra por debajo del 0,7% del PIB en cuanto a inversión en infraestructura, cuando prácticamente el resto de los países importantes de América Latina

---

2. Salir de Bogotá a 2.600 metros de altura, bajar a Girardot a orillas del río Magdalena a 400 metros, subir otra vez al túnel propuesto para la Línea a 2.600 metros, para volver a bajar al nivel del mar, es por supuesto un desperdicio.

bordean 2% de inversión anual del PIB en infraestructura. Los recursos dedicados para el mantenimiento de la red en los últimos diez años están bien por debajo de los niveles que se podrían considerar como los mínimos necesarios.

Cada vez se invierte menos, cada vez hay mayor dispersión en los propósitos y en las metas de inversión en infraestructura. En consecuencia el rezago será progresivo.

Colombia estaba más y mejor preparada para exportar, desde el punto de vista de la red de carreteras, hace cuatro lustros de lo que se encuentra ahora. Esto se debe, en especial, a que aún cuando se realizaron inversiones importantes en carreteras durante las décadas de los sesenta y setenta, como se mencionó se invirtieron pocos recursos en su mantenimiento<sup>3</sup>. En consecuencia, en nuestro país se ha perdido el concepto de “patrimonio vial”. Esta descarriada patrimonial, ha hecho que los recursos estatales para la construcción de nuevas vías se hicieran escasos y el mantenimiento no fuera adecuado, por lo cual se creó un déficit vial que hizo indispensable la participación privada en la construcción, mantenimiento y operación de las carreteras, mediante el sistema de concesiones.

Es conveniente que el país avance también en la mejoría de su infraestructura vial secundaria y terciaria con un programa subsidiario que se tiene que hacer necesariamente, pero no puede ser el programa bandera de un ministerio. El programa tiene que estar enfocado a resolver los problemas económicos del país, a colocar a Colombia como ente competitivo, como jugador dentro del contexto internacional.

La necesidad de modernizar y ampliar la red de carreteras es un imperativo para la competitividad colombiana en los nuevos

---

3. Las ventajas del mantenimiento son especialmente importantes en el sector vial, dado que una carretera se puede mantener por tiempo indefinido con un gasto anual de aproximadamente 2% de su costo de construcción. Si se renuncia al mantenimiento, el costo de reconstrucción de la carretera implica un gasto superior a cinco veces el costo capitalizado de mantenimiento anual.

escenarios del libre comercio. A pesar de que temas como el G3, la CAN, el Alca, la OMC, se vienen mencionando desde hace más de cinco años, Colombia no se ha anticipado al cambio, ni tiene proyecciones a futuro en materia de infraestructura física frente al reto de la globalización<sup>4</sup>.

Por tanto, se requiere retomar la confianza en el sistema de concesiones ante la falta de recursos fiscales. Se requieren brindar mecanismos y garantías que aseguren el uso de buena parte de los fondos de pensiones, revaluando las matrices de riesgos y la asignación de los mismos. Así como honrar los compromisos con las concesiones actuales para que el sector privado tanto el inversionista como el financiero recupere la confianza y vuelva a invertir en el sistema vial.

### **La infraestructura férrea**

Se puede afirmar que Colombia cuenta con el privilegio, de haber sido una de las primeras naciones del orbe que introdujo dentro de su territorio, el revolucionario sistema de transporte nacido del portentoso invento de la locomotora. En efecto, el propio Libertador, al estructurar su maravilloso sueño de unión de las Américas, le dio prelación a la comunicación Interoceánica de la Gran Colombia de entonces, a través del Istmo de Panamá, bien fuera a través de un canal oceánico o mediante la construcción de un “camino de rieles”.

El deteriorado estado de la infraestructura ferroviaria a finales del siglo XX, indicaba que de 3.154 kilómetros que constituían

---

4. El estado actual de la infraestructura vial de varios países latinoamericanos es deficiente en comparación con el resto del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, estos países tienen cerca de 1.000 kilómetros de vías pavimentadas por millón de habitantes (frente a 10.000 kilómetros por millón de habitantes en los países industrializados). En el caso colombiano no solo este número es mucho menor sino que una gran parte de ellas se encuentra en un precario estado de mantenimiento.

la red ferroviaria del país, sólo 1.915 kilómetros (61%) estaban parcialmente activos y 1.239 kilómetros (39%) estaban fuera de funcionamiento y eran difícilmente recuperables.

Los ferrocarriles son un factor importante en el comercio de graneles y en el manejo de carbón es prácticamente irremplazable. Todos los estudios que hay indican que la mejor opción para sacar los carbones en este momento es por medio del tren, pues el transporte que había que hacer de la mina al sistema fluvial y de este a los barcos de altamar, es más costoso que el ferrocarril. Hay necesidad entonces a muy corto plazo de empezar a programar la construcción de la doble línea entre los puertos de exportación y La Loma, de modo que provea una capacidad de transporte en ese corredor de cerca de 40 millones de toneladas por año. La línea actual permite exportar de forma óptima alrededor de 22 millones de toneladas y va a estar copada muy rápidamente.

En el sistema ferroviario colombiano lo demás es secundario, puesto que el tren que va de La Dorada hasta Neiva difícilmente puede garantizar carga que justifique desde un punto de vista económico su recuperación o el ramal que comunica a Puerto Berrío con Medellín solo ameritaría una rehabilitación ligera puesto que en este sector la carga previsible es muy limitada. Pretender subir el tren a Bogotá es económicamente inviable ya que cada tren que llegue a La Dorada hay que subdividirlo en varios trenes adicionando un número importante de locomotoras. Desde allí a Bogotá la única alternativa viable es el transporte multimodal utilizando el modo carretero haciendo una transferencia de los contenedores en un puerto seco mecanizado y eficiente.

El paso siguiente en el proceso de modernizar el ferrocarril y si se pretende conectar el puerto con los centros principales es no sólo su rehabilitación sino la modernización del sector de Cali a Buenaventura, mejorando el alineamiento de Dagua a Loboguerro y construyendo alguna de las variantes que han sido estudiadas. Este sector del ferrocarril nunca va a ser muy rentable y

de mucha eficiencia, pues la carga máxima que puede esperarse según los estimativos disponibles hoy es a millón y medio a dos millones de toneladas. Pensar en extender ese ferrocarril más allá no tiene justificación económica pues la carga que pudiera alimentar este sector no lo justificaría<sup>5</sup>.

No obstante el estado de recuperación actual por el sistema de concesiones que le augura al ferrocarril buenas posibilidades de enfrentar volúmenes de carga a costos competitivos, la red ferroviaria continúa inconexa y los sistemas de complementación intermodal son inexistentes, lo cual le resta por el momento competitividad a este modo de transporte para enfrentar el reto de la globalización. Hacia el futuro de manera paralela se deberá avanzar en el proceso de integración con los distintos modos de transporte para garantizar su eficiencia. De modo complementario, para garantizar la interacción del modo férreo con el sistema de transporte nacional y reducir los costos del mismo, la rehabilitación de la red se debe yuxtaponer con la habilitación de puertos secos y centros de transferencia intermodal de carga. Esto permite justificar las enormes inversiones que se están realizando en la recuperación del modo ferroviario y acceder a la carga de vocación ferroviaria que, debido a la ubicación de su origen o destino, no cuenta con acceso directo a la red férrea.

Para efectos de mantener la continuidad de la red intermodal nacional, es importante que el Estado continúe rehabilitando y ejecutando aquellos otros tramos viables en términos económicos, sostenibles desde un punto de vista financiero y factibles en lo técnico, actividad que debe ser realizada directamente por parte del Estado. De igual modo es necesario comunicar la red con el resto de puertos de la costa Atlántica como son Barranquilla

---

5. En 2003 se exportan 30 millones de toneladas de carbón, mientras la totalidad del café que produce el país son 600.000 toneladas. Es decir, si se exportara todo el café por el ferrocarril no tendría un impacto significativo en el volumen de carga.

y Cartagena. De esta forma, la red férrea permitirá consolidar la conectividad comercial entre las regiones del centro del país y las costas, mejorando la competitividad de los productos colombianos en el exterior.

Finalmente, en aras de mantener vivo el sueño bolivariano de integrar a las Repúblicas Andinas, se debe continuar con el estudio del trazado del ferrocarril que atravesase Venezuela, Colombia y Ecuador a lo largo del piedemonte llanero en la medida en que los cuidadosos estudios a ser realizados prevean importantes flujos de carga de vocación ferroviaria que le den justificación económica a esta iniciativa.

El ferrocarril es un ente económico que tiene que generar utilidades o de lo contrario será muy difícil garantizar su operación y su continuidad a mediano y largo plazos. Tener el ferrocarril como elemento de colonización o de desarrollo sin carga y sin responder a una ecuación económica, generaría costos inadmisibles. Es agregarle una carga adicional a un Estado con las limitaciones fiscales que soporta el colombiano, como casi todos los Estados de la región en 2003.

## **Estado de la infraestructura fluvial y multimodal**

Colombia no dispone de un sistema de navegación comercial interno<sup>6</sup>, ni multimodal de movilización de carga y de pasajeros ni tampoco existe la reglamentación y la normatividad que brinde seguridad jurídica para que se constituyan y operen verdaderas empresas de transporte y logística multimodal. La interacción entre el modo portuario, férreo, carretero y fluvial no despegó por falta de una política clara del gobierno central. Para ver nacer un sistema multimodal en el país, se hace necesario complemen-

---

6. La red fluvial representa 18.000 kilómetros de ríos navegables.

tar el sistema con centros modernos de transferencia y despacho de carga, reduciendo los costos de operación en los puertos y expidiendo la reglamentación aduanera necesaria para garantizar la eficiencia del sistema integrado<sup>7</sup>.

Los puertos fluviales que existen a lo largo del río están totalmente abandonados o en el mejor de los casos algunos pocos en proceso de recuperación, la infraestructura existente es escasa y cuando existe se encuentra deteriorada, la ausencia de señalización de brazos y canales navegables, a la vez que la carencia de indicación de las profundidades que de paso no han sido mantenidas, ha tenido como efecto que se vaya perdiendo la navegabilidad, incluso para plataformas de bajo calado.

Es necesario hacer un esfuerzo para restablecer la navegación en el río Magdalena en la parte baja<sup>8</sup>, ya que en las media y alta está cerrado prácticamente durante la mitad del año; los costos que tiene la incertidumbre de enviar barcazas con su remolcador por el río y quedar atascadas en un banco de arena o que no puedan pasar, son enormes y eso es lo que está sucediendo hoy. Existe el compromiso de un grupo de empresarios de comenzar a utilizar el río Magdalena, pero atraviesan problemas económicos, porque el río no funciona y su rehabilitación es un problema de mucho costo y de largo tiempo. De modo que dada la deforestación de la cuenca y los problemas ecológicos que tiene el río, será muy difícil que vuelva a recuperar el perfil que tuvo en alguna oportunidad.

Finalmente, se deben consolidar empresas portuarias que busquen rescatar la navegabilidad del río Magdalena e incre-

---

7. Estudios de fletes entre los puertos de la Costa y Bogotá indican que el sistema bimodal tren-camión es más competitivo que el sistema multimodal barcaza-tren-camión.

8. La parte baja del río es navegable, tiene unos ocho pies de calado, allí pueden moverse barcazas que tengan económicamente alguna posibilidad para subir de Barranca, inclusive hasta Puerto Berrío en épocas de invierno, pero con muchas limitaciones.

mentar la movilización de pasajeros, intensificar los volúmenes de carga transportada y rebajar los costos de los fletes. Todos estos proyectos deben desarrollarse con la participación de la empresa privada, como el camino más viable para conseguir el nivel de habilidad necesaria para afrontar los escenarios futuros, los cuales plantean una competencia abierta en mercados altamente competitivos.

### **La infraestructura portuaria**

En materia de infraestructura portuaria Colombia esta sobredimensionada, la carga impo/expo se podría mover hoy por Buenaventura y a través de puerto y medio de la Costa Atlántica. Las tarifas han disminuido a menos de la mitad, tal vez en 35% y la operación portuaria en 2003, se realiza con un factor de eficiencia alto. El diagnóstico indica que no hay necesidad de nuevos puertos en el mediano plazo.

La ley 1 de 1991 cambió radicalmente la realidad portuaria colombiana al abolir el monopolio estatal -que había hecho crisis con Colpuertos- la entrega de los puertos en concesión al sector privado en 1993, la modernización de los mismos y el mejoramiento de su eficiencia.

No obstante, el nivel de eficiencia logrado se tiene que llegar a estándares internacionales. Con el nuevo esquema los operadores portuarios mantienen una libertad de tarifas que no es controlada por la Superintendencia General de Puertos, a pesar del nivel de inversiones no ha sido suficiente para mejorar los rendimientos de atención a los buques y estiba de la carga, especialmente en el Puerto de Buenaventura considerado el puerto con las tarifas más costosas del país.

En general, en el nivel de infraestructura física, la capacidad de los puertos es limitada, no se dispone de suficiente infraestructura para almacenaje y estiba de la carga mane-

jado por contenedores. En algunos casos la falta de dragado y mantenimiento de las profundidades de calado reducen la posibilidad de que grandes barcos post-panamax arriben a los puertos colombianos. Por último, las zonas francas no cuentan con vías de acceso y servicios que permitan operar como maquilas y transformadoras de bienes a costos competitivos internacionalmente.

Esta falta de eficiencia se explica por el hecho de que los fletes portuarios representan del 4 al 8% de los costos totales de transporte, mientras que los fletes terrestres representan cerca del 45 al 50% y los fletes marítimos cerca del 45%. De ahí, que algunos expertos consideran que los esfuerzos que se hagan en materia portuaria afectan en mínima parte la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

### **La infraestructura aeroportuaria**

En el sistema aéreo se padece la crisis que adolece el planeta. El sistema interno cualquiera que sea el futuro de las principales aerolíneas colombianas- es un mercado suficientemente fuerte que va a permitir la existencia de empresas aéreas hacia el futuro. La carga de exportación aérea es limitada pero muestra crecimiento dinámico estimulado por la exportación de flores y otros productos que resisten el flete aéreo. Ahí hay una fortaleza importante.

En materia aeroportuaria el país muestra rezagos por la ausencia de instrumentación aeronáutica de última generación<sup>9</sup>. Para afrontar ese reto, el gobierno de Colombia ha impulsado varias iniciativas de privatización para desarrollar la infraestructura de transporte aéreo, incluyendo la concesión de la explotación de los

---

9. En 1995 la FAA clasificó a los aeropuertos colombianos en Categoría II por razones de seguridad, lo que restringió la posibilidad para las aerolíneas de aumentar el servicio.

aeropuertos de Barranquilla, Cartagena, Cali y la segunda pista de aterrizaje de Bogotá<sup>10</sup>.

A pesar de que se espera un crecimiento continuo de pasajeros en términos absolutos hasta el año 2020, los problemas cíclicos de la economía de Colombia pueden dar como resultado tasas de crecimiento bajas en los próximos años. Como lo explica la Empresa Boeing en su Market Outlook de 1998, los viajes aéreos internacionales son inducidos parcialmente por el PIB, pero también lo son por tarifas reducidas, mejora en los servicios, el PIB de otros países y la globalización económica. Boeing estima que en promedio, por cada 1% adicional de PIB invertido en el comercio internacional, hay un aumento del 1,5% en los viajes aéreos.

Para continuar afrontando con éxito el reto de la globalización y el aumento del transporte aéreo se debe mantener la calificación de los aeropuertos colombianos en nivel uno de la Federal Aviation Administration (FAA) y la liberalización tarifaria de este mercado, lo que permitirá a las aerolíneas ofrecer servicios expandidos entre las ciudades de Estados Unidos, Europa, América Latina y Colombia, reflejando el efecto positivo que tiene sobre los pasajeros y la carga internacional. De igual forma, como proyecto de segundo orden se deben seguir manteniendo y ampliando los aeropuertos regionales dotándolos de una infraestructura adecuada, tanto aeroportuario como aeronáutico, para asegurar la competitividad regional.

## **La infraestructura urbana**

En esta materia ciudades con una tradición buena en su infraestructura vial como Medellín y Bucaramanga han visto

---

10. Colombia en 2003 cuenta con 74 aeropuertos grandes de los cuales 21 pueden recibir aeronaves de tamaño B.

deteriorar su malla vial por la pobreza de los entes territoriales. Bogotá ha sido la excepción, en especial, por la construcción de las vías troncales para el transporte masivo y con los nuevos contratos que aseguran un período de mantenimiento de cinco años.

Existe de igual modo un programa amplio de renovación de los sistemas urbanos de transporte y de concepción del espacio público, en ciudades como Cali, Pereira, Barranquilla, Cartagena. Así como el programa de expansión de Transmilenio para la ciudad de Bogotá, que incluye algunos de los municipios circundantes. No obstante, en la medida en que el crecimiento de la capital se vea acelerado por las oportunidades que presenta, se hace necesario implementar troncales de mayor movilidad como metros o trenes ligeros, en especial, cuando el volumen de pasajeros en dichas troncales supere las 50.000 personas/hora.

Así mismo, se deben adelantar los proyectos denominados trenes de cercanías<sup>11</sup>, los cuales permitirán el desplazamiento rápido de un número importante de personas que viven en los municipios aledaños constituidos en ciudades dormitorio, reduciendo la presión urbanizadora sobre las metrópolis, generando ahorro en tiempo de desplazamiento y traducándose en una mejor calidad de vida.

## **La infraestructura energética**

Es sin duda, el sector que mejor se encuentra para enfrentar el reto de la globalización. La ley 143 de 1994, la organización del mercado, la disponibilidad de generación, la confiabilidad de los sistemas de transmisión, la regulación del sector, se en-

---

11. Se han identificado como viables los trenes de cercanías de Medellín, Cali y la Sabana de Bogotá.

cuenta en el nivel de muchos países desarrollados, además que Colombia cuenta con una situación privilegiada ya que dispone de suficientes recursos en petróleo<sup>12</sup>, gas, carbón e hidroelectricidad que hacen que la oferta actual de energéticos sea variada y no se constituya en un factor que dificulte el desarrollo socioeconómico del país.

El plan de expansión del país se perfecciona con la vinculación de las interconexiones internacionales, la responsabilidad en la creación del marco regulatorio del mercado andino de energía y en la meta puesta de hacer del sector privado un actor principal en la expansión del sistema.

En materia de energía existe suficiente oferta pero se debe avanzar en regulación del mercado de energía transnacional, para exportar los excedentes. La capacidad de generación del sistema alcanzó en 2001 una capacidad efectiva neta de 13.168 MW, discriminada por recurso energético así: 8.681 MW en plantas hidráulicas, 3.703 MW de gas, 720 MW de carbón y 64 MW de autogeneradores y cogeneradores, que emplean gas, bagazo y otros energéticos.

Existe la teoría del sobredimensionamiento en generación, alimentada en parte por la reducción del consumo interno, pero ante las nuevas demandas que implican las interconexiones con Ecuador y la futura interconexión a Panamá y al resto de Centro América, seguramente ésta aumentará. Este aspecto reviste especial importancia y debe tratarse con sumo cuidado, por cuanto de producirse un incremento en el consumo que signifique un aumento importante en los precios de la energía podría traducirse en una merma de la competitividad.

Falta avanzar en electrificación rural, para consolidar la competitividad del agro colombiano. El incremento del abasteci-

---

12. La suficiencia en materia petrolera está asegurada hasta el año 2007, de no encontrarse nuevos hallazgos de petróleo.

miento de energía en zonas aisladas corresponde a actividades poco rentables. Por tanto, la preocupación del gobierno debe ir más allá de la simple búsqueda de mecanismos, incentivos o subsidios, para propiciar un uso productivo de la energía que genere desarrollo regional y local.

Las denominadas zonas no interconectadas<sup>13</sup>, requieren de la implementación de tecnologías más eficientes, limpias y sostenibles que hoy están disponibles. De esta forma, se podrán mantener importantes zonas de reserva bioambiental que hacen menos onerosos los costos en la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Las toneladas de emisiones que se reducen pueden ser “vendidas” en desarrollo de los acuerdos de protección del medio ambiente y su ingreso puede constituirse en una fuente de recursos para este tipo de proyectos.

## **El Plan nacional de desarrollo**

Uno de los objetivos fundamentales del gobierno nacional trazado en el Plan nacional de desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado comunitario se enfoca a impulsar el crecimiento económico sostenible y la expansión de la infraestructura física del país hacia el mercado interno, pero sin tener en cuenta la magnitud de la proyección internacional.

La reactivación económica doméstica en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados, por lo que el Plan le dará un impulso denodado a la vivienda y a la construcción con el fin de jalonar el crecimiento. El gobierno está comprometido con una reforma

---

13. Desde el punto de vista del sector eléctrico, Colombia puede dividirse en la región interconectada, que pertenece al Sistema interconectado nacional (SIN) y las regiones que por sus características de aislamiento, densidad poblacional no pueden acceder a la red de interconexión y se conocen como zonas no interconectadas (ZNI). Según estudios de la UPME, los habitantes de las ZNI son 4% de los colombianos y ocupan 74% del territorio nacional.

regulatoria e institucional en los sectores minero (incluyendo el de hidrocarburos), de servicios públicos, transporte y telecomunicaciones.

Con el objetivo de apoyar el desarrollo en las zonas deprimidas y de conflicto se adelantarán acciones en el área de infraestructura, como: i) fortalecimiento del programa Vías para la paz; ii) aumento de la cobertura del servicio de energía eléctrica; y iii) desarrollo de soluciones de telefonía comunitaria y de las tecnologías de la información y comunicaciones. Por último, en materia de infraestructura social se apoyará la construcción, rehabilitación y dotación de escuelas, puestos de salud, centros deportivos, recreativos, culturales y de desarrollo comunitario en los municipios más pobres afectados por la violencia.

El gobierno espera que esta reforma no sólo atraerá mayor inversión extranjera, sino que permitirá, al mismo tiempo, superar los rezagos en infraestructura estratégica que constituyen un obstáculo para el crecimiento.

El tema del presupuesto aún no está resuelto y existen cuentas sobre las cuales sus ingresos aún no están garantizados. Significa en términos prácticos que en caso de tenerse que reducir, se tendría que realizar vía rezago. Es decir, posponer planes de inversión en algunos rubros, como infraestructura, bajando aún más la débil inversión como porcentaje del PIB.

## **El papel de la ingeniería nacional**

Colombia cuenta con un portafolio de firmas de excelente calidad y reconocido prestigio que tienen la suficiente capacidad técnica, operativa y financiera para ejecutar el inventario de las obras de infraestructura que necesita el país dentro de niveles internacionales de calidad.

El sector de la ingeniería y la construcción han alcanzado en el ámbito regional un notable posicionamiento en razón de su

virtud profesional, empeño empresarial y nivel tecnológico. Esta característica le ha permitido desarrollar grandes proyectos de infraestructura, que se han destacado como obras pioneras de talla mundial. Un catálogo abundante de proyectos ha sido diseñado por ingenieros colombianos, que se clasifican como inigualables, y otras obras han sido construidas por empresas colombianas a la par de las más importantes de la región bajo estándares internacionales de calidad, plazo y precio.

Esta característica pionera de la ingeniería colombiana, se ha fortalecido desde la constitución de la República, cuando la joven nación colombiana se lanzó en forma temeraria a la aclimatación en suelo patrio de la compleja tecnología del ferrocarril a vapor, hasta el presente materializada en obras titánicas como el Sistema de transporte masivo de Bogotá.

Un número importante de empresas han incursionado con éxito en diseño, ejecución y supervisión de obras en países miembros del Pacto Andino, Centroamérica y el Caribe. Y profesionales independientes han prestado asesorías especializadas en todos los continentes. No obstante el tesón, la tenacidad y la perseverancia de la ingeniería colombiana, se hace indispensable fortalecer este sector con el fin de aprovechar al máximo sus ventajas comparativas para que se constituya en el motor y dinamizador de la economía nacional como lo fue a principios de la década de los noventa.

## **El papel de la Corporación Escenarios**

En este mundo global, en la sociedad global, todo el mundo tiene opciones y las tiene abiertas. Pero se debe competir en precio, calidad y servicio, ya que no se vende porque hay otros que tienen mejores condiciones. Entonces, lo primero, el país tiene que fijar sus prioridades con toda claridad, no estar sujeto al vaivén de los cambios de gobierno y de ministros; y en esto debe haber un es-

fuerzo serio. Para la Corporación Escenarios puede ser un tema futuro de reflexión. Si se analiza con cuidado el país, éste nunca se ha sentado a mirar cuáles son sus ventajas comparativas, dónde debe desarrollarse, qué es lo que debe propiciar como desarrollo competitivo en el ámbito internacional. Todo es improvisado, en el gobierno, en el Congreso, inclusive en la industria privada, no hay un plan rector. El Departamento Nacional de Planeación nunca se ha ocupado del futuro, sino de resolver los problemas del pasado, y tiene tantos en la agenda del pasado que nunca podrá ocuparse de hacer planeación hacia el futuro.

Éste podría ser un tema de la Corporación Escenarios, liderar el proceso de reflexión de qué es Colombia, para dónde va, dónde puede competir en el mundo, cuál es su posición global, dónde debe desarrollarse. Inclusive los famosos planes de desarrollo que son cuatrienales, no corresponden los unos con los otros, cada uno de ellos improvisa una política para que se satisfaga al presidente de turno. No hay un hilo conductor que nos lleve al futuro y dónde enfocar los esfuerzos; es identificar la ventaja comparativa y competitiva respecto al mundo. Al no observar coordinación en los esfuerzos, sin un propósito unificado, sin un libreto único y un plan rector que regule el futuro, la Corporación podría centrar parte de su esfuerzo en ofrecer al país alternativas de desarrollo que compitan en el mundo y que le den posibilidades de crecimiento.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El Banco Mundial ha diagnosticado que el aumento de la infraestructura y el crecimiento económico van a la par. De tal manera que un aumento del 1% en el desarrollo de la infraestructura va asociado con un crecimiento del 1% en el PIB.

Así, el nivel de competitividad de un país se mide, entre otros factores, por la calidad y nivel de su infraestructura. Frente al in-

terrogante ¿qué tan preparado está el país para la globalización? la respuesta se encuentra sustentada en el análisis de los tipos de infraestructuras físicas, no puede haber competitividad si no hay una infraestructura que la respalde. Colombia viene enfrentando un retroceso significativo que le reduce de manera progresiva su capacidad de competir en un mundo cada vez más globalizado. Debe tenerse en claro cómo atender la necesidad creciente de mejorar la infraestructura exportadora para una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial.

Dentro de este contexto, se puede colegir que es imperativo actuar de forma inmediata para que la economía no sucumba frente a los retos que impone la globalización y el país vea atónito cómo otros países, con menores posibilidades, concretan un mejor futuro al transformar su infraestructura y preparar sus sectores exportables para afrontar con éxito las oportunidades que ofrece el nuevo orden hemisférico y mundial.

Y una de las formas de actuación está en fortalecer el flujo de capitales tanto de los sectores público como privado para expandir y modernizar la infraestructura. Y para atraer flujos de capital extranjero que complementen el reducido ahorro nacional, es indispensable fortalecer la arquitectura financiera que propicie un clima adecuado para el arribo de dichos capitales, la regulación que asegure unos niveles mínimos de rentabilidad, condiciones atractivas para los futuros concesionarios y con condiciones de estabilidad jurídica que haga atractivo nuestro país cuando se lo compara con los que compiten en la arena global por la inversión extranjera.

UN TEMA PRIORITARIO

# PANORAMA NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD

GONZALO HERNÁNDEZ\*

---

\* Profesor Pontificia Universidad Javeriana.



La primera pregunta que se debe plantear es cuál es la relación entre globalización y competitividad. Una vez se esboce una respuesta a este interrogante, se aborda el *ranking* de Colombia y su entorno, el papel de las instituciones y el paradigma de la competitividad, en cuanto a aquellos elementos que sirvan como modelo base.

En el libro sobre *Globalización y derecho*, el capítulo del presidente Ernesto Samper titulado “Qué es globalización” explica la relación entre globalización y competitividad. Dice el Presidente: “Si la globalización no es un proceso, ni es una etapa histórica ni puede confundirse con una interpretación ideológica ni con los fenómenos que la caracterizan, es entendible que los sectores, incluso con algo de angustia, se estén preguntando qué tan preparado está el país para la globalización”.

Desde esa perspectiva, en lugar de preguntarse qué tan preparado está el país para la globalización, cabría la pregunta qué tan preparado está el país para competir. También el Presidente Samper nos recordaba que el tema se ha venido trabajando desde hace mucho tiempo y desde diversas perspectivas en cuanto al intento de responder a la pregunta de cuál es la capacidad de las naciones para competir.

## **Qué es la competitividad**

Desde 1776 el enfoque se centraba en la especialización de las naciones. Después, en 1817, David Ricardo plantea el concepto de

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

ventajas comparativas y sostiene que los países deben especializarse de acuerdo con la dotación de factores productivos. Desde entonces numerosas teorías intentan explicar qué es la competitividad en escenarios que van cambiando, incluido el más reciente de la globalización que también está sujeto a cambios constantes.

Si el escenario de la globalización está cambiando constantemente, el concepto de competitividad también. No puede reducirse al concepto anterior y simplemente cada país debe especializarse en la producción de servicios de acuerdo con sus costos de oportunidad y sus ventajas comparativas.

Ahora el concepto moderno de competitividad incluye todo tipo de variables. “Competitividad es la calidad del ambiente para propiciar la inversión e incrementar la productividad en un clima de estabilidad macroeconómica y de integración a la economía internacional. Eso sí, mientras simultáneamente se expanden los ingresos reales de los habitantes de un país en el largo plazo”. Esta es la definición del Foro Económico Mundial consignada en documentos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) que han trabajado el tema.

Esta definición tiene un componente novedoso frente a las anteriores: que debemos estar integrados a la economía internacional pues es una de las condiciones del escenario. Y además, que debemos buscar una expansión de ingresos a largo plazo para todos los habitantes de la población. Antes únicamente se hacía referencia al término “productividad”.

## **Colombia en el concierto internacional**

El Reporte de Competitividad Global elaborado en 2003 por el Foro Económico Mundial en Suiza, contempla 80 países y ubica a Colombia en el puesto 56.

Este estimado debe servir como una primera idea aproximada de cómo está Colombia de acuerdo con ciertos criterios, en

especial, dos que maneja el reporte: uno macroeconómico y uno microeconómico, definido ya en el nivel de las empresas.

Según el Reporte, los cinco mejores países son Estados Unidos, Finlandia, Taiwan, Singapur y Suecia. Dos de ellos se encuentran en el este asiático. En Latinoamérica nos encabeza Chile, que está en el puesto 20. El resto de países latinoamericanos, desde Uruguay hasta Haití, se encuentran en el 50% más bajo de la muestra. Es decir, todos están por debajo del puesto 42.

Colombia se encuentra en el puesto 56, intermedio dentro de los países latinoamericanos, mientras países importantes como Argentina, Venezuela y otro socio comercial como Ecuador se encuentran en el 20% más bajo de la muestra.

Aunque se deben tener precauciones al leer este estudio, se puede concluir que Colombia se encuentra en un puesto intermedio en el *ranking* de competitividad global. Este reporte, publicado hacia mediados de 2003, tiene una serie de imperfecciones que se pueden cuestionar. Por ejemplo, Argentina y Venezuela muestran un PIB creciente que podría verse reflejado en su poder de competitividad y no merecerían estar en puestos tan bajos, aunque podría tratarse de un problema coyuntural. De manera adicional, la muestra está cambiando constantemente y con frecuencia van entrando y saliendo países de la lista. Pero aún con estas imperfecciones, el estudio orienta para ubicar a Colombia en el concierto internacional de la competitividad.

## **Competencia, productividad y transacción**

En un documento desarrollado por la reunión de ex presidentes de mediados de 2003, se afirmaba que el entorno ideal de la competitividad está determinado por dos elementos: i) La productividad, que va de la mano con la función de producción. Es decir, cómo los países combinan sus sectores productivos para

producir bienes y servicios. ii) Los costos de transacción, que de alguna forma son imperfecciones del mercado.

La productividad, especialmente ligada a la función de producción, contiene los componentes de ésta, a saber: capital, trabajo y capital humano. Otro componente corresponde a la productividad total de los factores, es decir, cómo combinar con eficiencia esos factores productivos para generar un mejor producto o utilizar mejor los recursos.

En ese sentido, el concepto de competitividad plantea también elementos de crecimiento económico y de desarrollo, en especial, y lleva a una de las preocupaciones económicas claves: por qué un país crece más que otro. Muchos economistas se dedican a analizar la incógnita de por qué un país tiene unos ingresos per cápita más altos que otro.

Se pueden observar algunos hechos sugestivos: por ejemplo, mientras América Latina incrementó su promedio per cápita entre los años ochenta y noventa a casi 10%, los países del este asiático lograron prácticamente duplicarlo. Es decir, si se calcula un promedio del PIB per cápita de los años noventa frente a los ochenta se percibe una tasa de crecimiento de casi cien por ciento en los países del este asiático. Obviamente, eso también hay que mirarlo con cuidado. No se trata de concluir que el paradigma de crecimiento para los países latinoamericanos debe aplicar el modelo asiático.

Por otro lado, si se miran las tasas de crecimiento del PIB per cápita de Colombia y América Latina la situación aparentemente no es tan preocupante, pues oscilan alrededor de los mismos promedios de las de los países de ingresos altos. Pero si se mira con mayor cuidado, sí aparecen los motivos de preocupación: es posible que nos encontremos en una trampa de pobreza. Es decir, los países menos desarrollados deberían estar creciendo a tasas más altas que aquellos de ingresos altos. En particular, después de crisis tan graves como la coyuntura de 1999 en Colombia donde el PIB real cayó cerca del 6%.

Si de nuevo se compara con los países asiáticos, que parecerían un paradigma para América Latina y Colombia, se tienen unas tasas de

crecimiento que convergían prácticamente hasta mediados de los años setenta pero después se disparan al 6 y 7% mientras América Latina y Colombia siguen oscilando alrededor del 2%.

Entre los países que tienen tasas superiores al 2,5 % sobresalen China, India, algunos países del este asiático y Chile, prácticamente el ejemplo de los modelos de crecimiento en América Latina. Los países más desarrollados están creciendo entre tasas de 0 y 2,5%, lo mismo que Colombia, la que afortunadamente se sale de esa mancha negra de los otros países andinos. Pero sigue siendo preocupante que no podamos crecer a unas tasas mucho más altas para poder despegar y salir de la pobreza.

Los países con mayor crecimiento son aquellos en cuya estructura económica aparecen los bienes con innovaciones tecnológicas y los manufacturados. Mientras tanto, los países con menor crecimiento son aquellos en transición como Rusia y los exportadores de productos básicos. Ya el profesor Simón Kusmen había advertido que aquellos países dependientes únicamente de su producción de productos básicos se van a enfrentar a una gran restricción de demanda. Porque en la medida en que se incrementen los ingresos de los países desarrollados la demanda de alimentos no crece, pero sí la de manufacturas y bienes con innovación tecnológica.

Si Colombia sigue dependiendo de la exportación de productos básicos siempre va a estar limitada por el crecimiento de la población mundial para ofrecer sus productos alimenticios. Los países del este asiático tenían una estructura parecida a mediados de los años setenta, pero lograron dedicarse a bienes de innovación tecnológica y manufacturas que les permitieron incrementar su valor agregado, crecer a unas tasas mucho más altas y abrir una brecha con respecto a los países latinoamericanos. Después de haber cambiado su situación económica abrieron sus economías y lograron una mayor participación en el comercio internacional a través de las exportaciones de bienes y

servicios. Se registra una tendencia parecida entre los países de ingresos altos.

## **El papel de las instituciones**

Está en discusión si los países asiáticos lograron su crecimiento económico simplemente transformando su estructura productiva a través de las empresas o si hubo un impulso por parte del sector público y privado para desarrollar este cambio, incrementar las exportaciones y sus ingresos. Allí radica la importancia de la conexión entre el sector privado y el público. Y tal conexión depende del papel de las instituciones. Eso es crucial. Todo lo que nos impide solucionar ese problema tautológico entre crecimiento y economía privada se resuelve mediante el papel de las instituciones.

¿Cómo funcionan las instituciones? Hace muy poco diversos teóricos empezaron a involucrar su papel para determinar los niveles de ingreso y los de crecimiento de los países. Establecen tres tipos de instituciones:

- Unas instituciones legitimadoras que hacen que el mercado funcione pero para lograr los grandes objetivos de la política económica: mejorar el bienestar de la gente, reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, entre otros aspectos
- Unas instituciones reguladoras que corrigen las imperfecciones del mercado
- Unas instituciones estabilizadoras, fundamentalmente ligadas a garantizar una estabilidad macroeconómica.

En este aspecto se podría decir que el diagnóstico tanto de Colombia como de América Latina es relativamente bueno en cuanto a estabilidad macroeconómica. Se han logrado ciertos resultados: bajar la inflación y hacer correcciones en materia de

tasa de cambio que nos hacen menos vulnerables. Pero todavía persisten numerosos retos macroeconómicos, tanto en la regulación como en la legitimación del mercado. En mi opinión no se trata de castigar o descalificar el mercado en su concepción sino hacer que éste funcione correctamente para lograr los objetivos que las sociedades desean.

Anteriormente, otros teóricos decían que el nivel de ingresos está determinado por la geografía de los países, favorable o no para la economía. En muchos análisis a través de mapas que muestran por qué algunas economías se encuentran más desarrolladas se observa que éstas están más lejos de la línea ecuatorial. Explicaciones tentativas apuntaban a afirmar que la lejanía del trópico las hizo enfrentarse a desafíos más grandes para poder administrar sus escasos recursos y a desarrollar tecnologías para poder enfrentar esos desafíos, mientras que los países que están ubicados cerca de la línea ecuatorial siempre han tenido una generosa disponibilidad de recursos que no hacen necesaria la innovación para satisfacer sus necesidades. Es esta una teoría discutible.

Otro elemento que se utiliza para explicar los determinantes del ingreso es el grado de integración económica de cada país. Por un lado, porque promueve la eficiencia y difusión de tecnologías entre distintos países y, por otro, porque genera un mercado más grande donde se pueden transar más bienes y servicios.

Ahora se introduce el papel de las instituciones, fundamentalmente como garantes de los derechos de propiedad y un Estado de derecho sólido que permita reglas de juego claras, coherentes, concisas y no sujetas a cambios imprevistos que pueden alterar sus decisiones en forma notable.

Un ejemplo de ello es lo que pasa con el sistema financiero que es un conjunto de instituciones y como hemos dicho, las instituciones nacen porque existen fricciones de mercado. Por ejemplo, en el sistema financiero existen dos grandes fricciones: costos de información y de transacción. El sistema financiero corrige esas

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

fricciones. ¿Cómo funciona el sistema financiero a *grosso modo*? Es un canalizador de recursos económicos. Hay unos ahorradores que manejan unas economías de escala haciendo que el sistema financiero pueda manejar ese volumen de ahorros total de una manera más sencilla que si cada ahorrador tratara de buscar un proyecto de inversión para invertir.

Además, según el planteamiento de Schumpeter en su libro de 1912 *Teoría del desarrollo económico*, el sistema financiero identifica aquellos capitales de riesgo y aquellas personas que pueden tener una idea de innovación tecnológica pero cuya rentabilidad está determinada en un horizonte de largo plazo. Entonces, por ejemplo una persona o una familia no estaría dispuesta a prestarle sus ahorros a una empresa que le garantice rentabilidad dentro de treinta años sino que necesita cierto grado de liquidez. El sistema financiero puede manejar esos rangos con economías de escala, puede canalizar los recursos de ahorro y convertirlos en inversión a través de innovación tecnológica, a través de acumulación de capital físico, que también entra en la función de producción, y a través de acumulación de capital humano.

## **Educación, el tema más preocupante**

Otro tema delicado es la educación. ¿Cómo pueden buscar financiación las personas para incrementar sus habilidades? Existen fuertes restricciones para acceder a créditos educativos. Regresamos al ejemplo de los países asiáticos, cuyo despegue económico tuvo un componente importante de estímulo a la política educativa y la inversión en ciencia y tecnología y en ello también desempeñaron un papel clave las instituciones.

La descripción previa de los países del este asiático se refería a la dinámica económica de exportaciones de bienes, servicios y tecnología, pero no había mencionado que la institución financiera, a pesar de sus imperfecciones, también alcanzó a incremen-

tar el ahorro doméstico como porcentaje del PIB. Mientras para 2003 ellos se encontraban en 76% del PIB, Colombia estaba por debajo del 16%. Esto se canalizó a través del sistema financiero como crédito doméstico para el sector privado, es decir, hacia la profundidad del mercado financiero.

Los países de ingresos altos tienen un *stock* de crédito superior al cien por ciento, lo mismo que los asiáticos. Colombia y América Latina se encuentran por debajo del 30%. Y esto obviamente también se va a ver reflejado en la inversión fija, en la formación bruta de capital fijo que muestra la brecha y de nuevo ese despegue a mediados de los años setenta.

De manera adicional, el sistema financiero también puede ser un promotor o un atractivo para el ingreso de recursos internacionales que ayuden a financiar las cuentas de capital de los países menos desarrollados.

Entonces, si nos guiábamos por la vieja idea de que todo está determinado desde un punto de vista geográfico, por la dotación y cantidad de factores productivos de cada país o por algunos niveles de integración, se tendría un escenario completamente pesimista. Porque corregir la geografía o corregir las distancias que de alguna forma determinan los elementos de integración, es imposible. Pero al involucrar el nuevo concepto del papel de las instituciones nos damos cuenta que hay otra alternativa para crecer.

En ese sentido aludo al estudio de Danny Rodrick que plantea mediante diversos gráficos cómo la calidad institucional es un determinante significativo del nivel de ingresos de los países, en contraste con los factores geográficos y de grados de integración, que no lo son tanto.

Obviamente hay que leer con cuidado estas investigaciones porque los trabajos que él describe se basan en instituciones creadas desde hace muchos años. Pero ilustra su tesis con un ejemplo muy interesante, según el cual, si Bolivia tuviera las

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

instituciones que tiene Corea, su PIB per cápita no sería de 2.700 dólares al año sino de 18.000 dólares. Así el papel de las instituciones podría representar seis veces el nivel del PIB per cápita de Bolivia.

## **Indicador de desarrollo humano**

Sin embargo, bajo este concepto de amplia competitividad sería irresponsable hablar únicamente de crecimiento económico como si fuese lo único importante. A pesar de que soy escéptico con los indicadores, existe uno muy interesante que utiliza la Organización de Naciones Unidas (ONU): el de desarrollo humano. Los economistas siempre han debatido si mayor crecimiento no significa mayor desarrollo. Existe una correlación que sugiere que mayores niveles de ingreso son compatibles con mayores niveles de desarrollo humano.

Veamos cómo estaba Colombia en 2003. Si la competitividad es en realidad un concepto amplio multidimensional, se puede analizar en términos de desarrollo humano el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial. Los países que puntúan en ese sentido son Estados Unidos y Finlandia, también líderes en competitividad. Posteriormente ingresó Noruega hasta ocupar el primer puesto. En promedio estos países tienen un índice de 0,92%.

En Latinoamérica algunos países como Chile y Méjico se catalogan como naciones de desarrollo alto y Colombia se encuentra entre las de desarrollo medio. Su índice ha mejorado entre 1975 y 2001 pues ha crecido en porcentaje 16,8%. Pero todavía se encuentra por debajo de los países de desarrollo alto.

Obviamente la situación dentro de Latinoamérica no parece tan preocupante para Colombia pero si se quiere competir, se debe hacer con los grandes y quedarnos con los pequeños.

Chile, por ejemplo, ha registrado una mejora mucho más significativa entre 1975 y 2001. Su índice pasó de 0.70 a 0.83, una tasa de crecimiento del 18,7%.

El gasto público en salud es uno de los varios componentes de los índices de desarrollo humano. Los niveles de dólares per cápita en salud en Noruega, Estados Unidos y Finlandia superan los 4.000 dólares mientras en Colombia tan solo son 600. Entonces faltaría el indicador de eficiencia a ver si en realidad ese gasto público se está destinando como debe ser. Pero hay un dato interesante: en 2003 Colombia estaba gastando 5,3% en gastos de salud lo cual ayudó a mejorar su componente de desarrollo humano con índices no tan distantes de los países de ingresos altos. Noruega gasta 6,5% del PIB, Estados Unidos 5,8%, Finlandia 5% y Colombia 5,3%. Eso puede tener otra explicación: de acuerdo con el nivel de desarrollo de las poblaciones que se enferman unas más que otras. Pero de todas maneras sí parece indicar que una decisión de incrementar el gasto público en salud mejora el desarrollo humano.

En cambio, en educación, la situación es muy preocupante. En 1990 Colombia gastó apenas 2,5% como porcentaje del PIB en este vital rubro. Cifra promedio en Latinoamérica. Pero con respecto a los países de alto desarrollo la diferencia es abismal pues éstos gastan dos o tres veces más en educación. Eso se ve reflejado en unos porcentajes de inversión y desarrollo. Colombia gasta menos de 0,4% del PIB en investigación y desarrollo, mientras países como Estados Unidos superan el 2%, o sea siete veces más que Colombia. El número de científicos e ingenieros en investigación y desarrollo por millón de habitantes en Estados Unidos es de 4.100 mientras Colombia apenas tiene 101, por debajo de Chile e incluso de Venezuela.

Otro elemento contabilizado dentro de los indicadores del desarrollo humano son los usuarios de internet. En 2003, Co-

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

Colombia tenía un índice de 27 frente a 500 en promedio en los países desarrollados, situación lamentable.

### **Pésima distribución del ingreso**

Lamentablemente Colombia es uno de los líderes mundiales en los coeficientes que muestran una peor distribución del ingreso. Si fuera completamente equitativo, la torta del producto debería repartirse así: 20% de la población debería recibir 20% de la torta, 30% su equivalente, y así sucesivamente. Pero Colombia está lejos de esa meta: El 20% de la población se reparte 80% de la torta. Ese coeficiente se aproxima a 1 junto con otros países como Chile y Venezuela. En Estados Unidos tampoco es muy favorable. El indicador de 0.41 podría sugerir algún tipo de crecimiento despiadado. Pero economías como la de Noruega sí tienen un coeficiente muy bajo, es decir, están muy cerca de la línea ideal de equidistribución: a cada porcentaje de población le corresponde una tajada proporcional de la torta.

Otro problema preocupante es el de la pobreza, tema delicado porque muchas veces no se encuentra con claridad la relación entre crecimiento y pobreza. Algunos plantean que a mayor PIB menor pobreza. No se puede olvidar, sin embargo, que no se trata simplemente de crecer para reducir la pobreza y para mejorar la distribución del ingreso, sino que el papel de las instituciones es el motor para poder forjar ese tipo de relaciones. Si no hay gestión, la dinámica económica ni la integración pueden acercarnos a las metas deseables.

### **Conclusión: cómo volvernos competitivos**

Ante este panorama cabe la pregunta: ¿existen algunos elementos que podrían ser prioritarios para crear un paradigma de competitividad para Colombia? Considero que sí son:

- Crear un ambiente legislativo estable y predecible, que es el papel de las instituciones
- Invertir en infraestructura tradicional y tecnológica
- Promover el ahorro y la inversión doméstica, que es el papel del sistema financiero
- Desarrollar agresividad en los mercados internacionales a través de exportaciones, pero al mismo tiempo ser atractivos para atraer la inversión extranjera
- Mejorar la administración gubernamental
- Reducir las grandes brechas en la distribución del ingreso, es decir, tener una economía más equitativa
- Invertir con más fuerza en educación y especialmente en el nivel secundario. El libro *El malestar de la globalización* plantea que para poder reducir sus brechas de crecimiento los países del este asiático lo primero que hicieron fue invertir en educación.



SITUACIÓN SOCIAL

# GOBERNABILIDAD Y GLOBALIZACIÓN

JAIME ANDRÉS NIÑO\*

---

\* Catedrático Universidad Nacional de Colombia.



**E**ste es un tema que ha cobrado auge y sobre el que curiosamente existe todavía ausencia de trabajo analítico hasta 2003 pues aún se encuentra en la etapa de descripción sobre lo que está sucediendo sin que se hayan logrado articular diversos fenómenos que aportan claridad.

Para abordarlo sirve en principio un ejemplo de lo que representa el déficit social. Posteriormente, en esta aproximación también conviene estudiar el problema de la globalización y la legitimidad para finalmente, estudiar los retos de gobernabilidad en Colombia.

Por lo general cuando se habla de globalización se piensa en los déficit gemelos y en este contexto los economistas se refieren al fiscal y al de cuenta corriente. Sin embargo, la globalización genera otros dos déficit gemelos: el social y el político o déficit democrático.

### **Factores de análisis**

En la comprensión de cómo regular la provisión de bienes públicos, la seguridad social o la seguridad ciudadana en un contexto donde cada vez se requiere de una mayor cooperación entre distintos agentes, es oportuno examinar el concepto de *governabilidad* que no es necesariamente el sector público o el Estado, pues apunta a resolver la provisión de bienes públicos o a la regulación de las áreas de mercado. Desde luego, el concepto pasa muchas

veces por el problema del Estado porque éste es un gran elemento coordinador de la sociedad para la provisión de bienes públicos y la regulación, ya que se traslada de un Estado que manejaba y tenía control sobre muchísimos elementos a uno que requiere coordinar con otras organizaciones para poder proveer estos bienes públicos o regular ciertas industrias o actividades que no pueden ser reguladas por parte del mercado.

Como se anunció, un ejemplo de lo que representa el problema del déficit social lo suministra el consenso de Washington donde nunca se trató el problema social porque se tenía entendido que éste se resolvía de manera indirecta con las reformas económicas pues básicamente estaban orientadas a solucionar un problema de eficiencia y generar una mejor asignación de recursos. De modo adicional, se tenía presupuestado que las reformas tenían un efecto positivo sobre la distribución del ingreso al generar esencialmente empleo en los sectores de la sociedad que figuraban en el sector informal -en la población menos calificada-, cuando lo que se requería en ese campo era de una política transitoria que remediara los costos de corto plazo de transición de un sector hacia otro, no del grueso de la población sino de trabajadores empleados en los sectores industriales que necesitaban pasar a otras industrias.

Es así como la idea era que el modelo permitía emplear una cantidad de trabajadores que estaban en el sector informal y pasar a la especialización en los sectores donde se observaban ventajas comparativas. Se trataba de una política social completamente remedial, y esto se denota al analizar los documentos del Banco Mundial que describen un problema grave en donde los sindicatos tienen un enorme poder de desestabilización porque están organizados políticamente y existen unos grupos empresariales que se ven afectados con la reforma.

Se advirtió la necesidad de introducir una serie de políticas remediales para neutralizarlos; en teoría, los ganadores de la refor-

ma eran los trabajadores menos calificados, en otras palabras, el grueso de la sociedad.

### **La pobreza y las reformas, factores esenciales**

En la continuidad de este análisis, se sabe que en la práctica las reformas aumentaron la pobreza en América Latina sumada también la indigencia. En Colombia la realidad es mucho más grave pues se habían logrado unas conquistas importantes en términos de reducción de la pobreza extrema en 1995 para luego en 2001, volver a registrar el crecimiento en forma marcada sobre los índices de pobreza. Colombia es un gran perdedor de este proceso pues en términos de distribución del ingreso, prácticamente todos los países de la región empeoraron este registro. En el coeficiente de Gini para el año 2001, se describe una línea de 45 grados y es del conocimiento general que la crisis de 1999 tuvo efectos nocivos sobre la propiedad de vivienda.

De esta manera, las reformas no disminuyeron la pobreza ni mejoraron el ingreso como estaba previsto y la causa es justamente porque las reformas no generaron los trabajos esperados, en el caso de Colombia la caída del empleo disminuyó un poco la informalidad debido en gran parte por la reforma laboral dada la medición de informalidad de empleados con contrato de trabajo. En el país éstos aumentaron hasta 1999, pero desde luego no significa que fuera un trabajo menos precario y puede afirmarse que la economía se ha informalizado pues en contraste hasta 2001, el 64% de los trabajadores no tienen contrato de trabajo. Una de las razones de ese déficit social derivado de las reformas, es la no generación de trabajos esperados, En América Latina, cerca de 18 millones de trabajos se asocian a empleados con seis y nueve años de instrucción y a otros con diez y doce; hubo

un crecimiento negativo del empleo entre aquellos que tenían entre cero y cinco años.

El problema de las reformas consiste en que desde el largo plazo no generaron los efectos esperados, adicionalmente, no se pensó en la dificultad del riesgo de modo que la vulnerabilidad y la volatilidad económica más el efecto que esto implica sobre la pobreza y la distribución del ingreso y lo que ocasiona para los pobres en caso de crisis, entrañan la probabilidad de 10 a 12% de sufrir una caída en sus ingresos, en tanto que para los ricos es de 7%. Si se adelantara un estudio por un periodo más amplio, estas probabilidades aumentarían de manera sustancial dado el tiempo de transición entre la pérdida del trabajo y la consecución de uno nuevo.

El otro fenómeno importante se refiere a que las crisis llevan a una desacumulación de activos en todos los individuos de una sociedad, en la clase pudiente es básicamente capital y propiedad mientras que en la vulnerable es de capital humano. Tal realidad reviste gravedad porque la recuperación del capital humano perdido toma muchísimo más tiempo y es mucho más costosa.

Sumado a lo anterior, en América Latina el desempleo después de la crisis de 1999, aumentó a razón de 10% anual. La tasa de desempleo de los jefes de hogar en Colombia se triplicó en ese periodo entre 1999 y 2000. Por su parte, el tiempo de transición respecto a calificación de una persona entre un trabajo y otro, es cinco veces más largo que el tiempo de transición de un trabajador con formación pos secundaria.

Desde el punto de vista de gobernabilidad y de la demanda social, la gravedad reside en haber generado unas demandas para las que el Estado no estaba preparado ni en capacidad de proveer. Desde el punto de vista de la teoría cuando se plantearon las reformas, la idea esencial era que el modelo de sustitución de importaciones era corporativista, es decir, que promovía una alianza y un acceso privilegiado al Estado de los dueños del ca-

pital y de los sindicatos y dejaba a la inmensa mayoría de ciudadanos de la sociedad sin ninguna representación. El modelo de apertura económica estaba acompañado de las dos aperturas -la económica y la política- y la teoría esbozaba que las dos aperturas unidas le permitía a los grupos no organizados de la sociedad -la inmensa mayoría a través de la democracia- hacer sostenible las reformas económicas.

Desde un punto de vista teórico se concibió que lo democrático era lo justo y esto se traducía en las reformas económicas si éstas hacían un empalme de los grupos más pobres. Es obvio que esto implicaba romper con una cantidad de estructuras e instituciones corporativistas que venían del Estado, de ahí la construcción de muchos partidos latinoamericanos sobre la base de movimientos sociales, estilo Apra o el PRI.

## **Los resultados**

En la práctica la reforma no se ha traducido en ganancias para esa inmensa mayoría de la sociedad, existe un grupo considerable de la sociedad que se siente mal representado en las instancias de decisión del Estado. La democracia bajo una economía integrada presenta una serie de problemas: el primero y más grave es un problema de agencia múltiple, el cual siempre se ha dado porque el político representa una serie de intereses, no siempre armónicos, y sí en contradicción a la vez que la globalización multiplica la cantidad de éstos tornando más conflictivo el panorama.

El segundo problema es que para poder manejar las dificultades de agencia múltiple es necesario aumentar la separación de poderes. En igual sentido, otro impedimento se refiere a que la separación de poderes contiene desde luego unos problemas de coordinación muy complicados y para proveer los bienes públicos y regular se afecta la capacidad de hacer responsable al Estado, es decir, la globalización genera unas asimetrías de poder muy

grandes que hace que el ciudadano del común no sea capaz de hacer que el Estado le cumpla.

La teoría ha sostenido que se tienen tres maneras de lograr representación en una sociedad para que exista legitimidad. La voz y la salida son dos de ellas. Cuando no se tiene voz por lo menos la opción es irse; el capital tiene movilidad internacional, en tanto los ciudadanos del común no la tienen, es muy distinto al problema de gobernabilidad en los municipios y en los departamentos. Cuando en un municipio no se responde, se puede emprender la marcha hacia donde haya plenos bienes y mejor provisión de bienes públicos; no obstante, el ciudadano del común no tiene esa opción.

Es interesante observar cómo el capital tiene poder de voto en el mundo: en la medida en que Lula iba aumentando en las encuestas, el *spread* de los bonos del Brasil iba aumentando, la presión del capital sobre la elección era brutal y efectivamente si bien no pudo lograr que Lula no ganara sí logró que no gobernara. Es decir, Lula tiene una agenda que no es la misma con la que salió elegido sino que corresponde a la que tiene en cuenta estos *spreads*.

El otro gran actor que tiene una enorme influencia son las instituciones multilaterales pues poseen una enorme influencia sobre el tamaño y la composición del gasto, los estándares fiscales y monetarios con que debe contar un país y los estándares y políticas de las que debe gozar. La respuesta entonces debe suministrarse a una cantidad de actores adicionales distintos al ciudadano del común y desde luego una creciente influencia de la sociedad civil global como las ONG que observan una enorme influencia sobre ciertos gobiernos, y cada vez más sobre instancias de decisión multilateral pues en algunos casos pueden lograr una armonización de intereses con el ciudadano común en otro país. Aunque no siempre es así, están desde luego presionando hacia estándares ambientales, laborales, derechos humanos, de-

mocracia e instituciones internas. Independientemente de si es bueno o malo, se está generando un problema muy grave de representación para el ciudadano común.

En consecuencia, la multiplicidad de intereses conlleva a una creciente separación de poderes, por ejemplo, la necesidad de crear un banco central independiente, en donde desde luego entre más global sea el capital, más importante es un banco central independiente respecto a la estabilidad cambiaria y de precios. Cada vez es más importante la existencia de comisiones reguladoras independientes, ninguna multinacional va a invertir en ningún sector si no existe una comisión reguladora independiente que garantice que no va a haber expropiación.

El problema de gobernabilidad consiste en cómo gobernar a todos estos segmentos de la población para lograr determinados objetivos y la provisión de determinados bienes públicos. Otra dificultad consiste en que en la práctica aumentan las asimetrías de poder, lo cual lleva a un creciente incumplimiento de las promesas del gobierno; el ciudadano sólo tiene capacidad de voz mientras que el capital tiene capacidad de salida. Es una enorme asimetría. En la negociación laboral, los sindicatos no tienen el mismo poder de negociación que tenían hace veinte o treinta años simplemente porque el capital puede irse a donde haya menores estándares laborales o menor organización sindical, es decir, donde observe mayor poder de negociación.

Es evidente que los ciudadanos no tienen la misma capacidad de monitorear las políticas públicas, opción que sí tienen el capital o las ONG. Como detalle figura el que para negociar servicios hay que tener muy claro cuál es la regulación de los distintos países, mientras las empresas y el ciudadano común tratan de enterarse al respecto; una multinacional con oficinas de abogados en todos los países es capaz de recoger esos datos muchísimo más rápido y de conocer cuándo habrá un cambio de legislación, mientras el ciudadano del común demora muchísimo más tiempo en enterarse. La

capacidad de monitorear que tiene hoy la sociedad civil organizada y las empresas es muchísimo mayor que la capacidad de monitorear las políticas públicas que tiene el ciudadano común.

Así las cosas, los ciudadanos del común no tienen casi ninguna capacidad de monitorear ni de influir sobre las decisiones de tipo multilateral y regional. Ante la presión de las ONG, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OMC han creado instancias de diálogo con la sociedad civil, pero en la práctica ¿cuál es la sociedad civil que está sentada allá? Se están creando unos ciudadanos de primera y unos de segunda, el ciudadano global y el local y nacional. El único grupo que no está organizado y que no tiene capacidad de respuesta ante el presupuesto y la distribución es la sociedad civil y por eso el ajuste recae sobre la inversión.

### **La tarea de legitimidad**

De acuerdo con lo anterior, se observa un grave deterioro de las instituciones, el apoyo a la democracia pasó en siete años en América Latina del 80 al 62%. Entonces la satisfacción con la democracia pasó de ser del 75% a apenas algo más y el apoyo a los partidos políticos pasó de cerca del 50% a algo más del 14%; el apoyo al Ejecutivo estaba en cerca del 40% y hoy en día apenas registra el 25%. Esto reviste gravedad en tanto se presencia un aumento de la desconfianza interpersonal en la sociedad y una dificultad creciente de coordinación en ésta para poder resolver los problemas públicos. Es el otro lado de la ecuación: la creciente falta de confianza lleva a no poder resolver los retos de bienes públicos. Para el efecto se requiere de acción colectiva y contar con ella precisa dos opciones - instituciones o confianza interpersonal- lo extremo radica en que no se tienen ninguna de las dos.

En virtud de este panorama sobreviene un problema de legitimidad muy serio. Históricamente la noción de democracia es

la igualdad sobre los procedimientos, siguiendo los principios de Jefferson o Buchanan, se sugiere ponerse de acuerdo sobre las reglas y el tomar decisiones en la sociedad y en la democracia; el contrato social concede a todos los ciudadanos la misma igualdad para decidir y nadie tiene un poder de decisión mayor a otro. En la práctica esto se ha roto porque hay unos que tienen capacidad de salida y otros solo capacidad de voz, es decir, menor capacidad de influencia.

En el Estado social de derecho se confiaba en lograr un acuerdo sobre los procedimientos y en procurar que el acuerdo se fundamentara sobre los resultados y no sólo propiciara unas garantías políticas sino adicionalmente unos resultados sociales de igualdad. En este planteamiento sobre el que se fundamentó la democracia, el Estado nacional se ha erosionado con la globalización. El problema para Colombia es que las demandas son sustancialmente mayores a las de cualquier país, pues no sólo se tienen las demandas sociales que tienen otros países latinoamericanos sino que además persiste un problema de seguridad extremo que desde luego no se pueden resolver solos.

Por otro lado la influencia externa, la cantidad de actores que intervienen en el proceso de decisión colombiano es mucho mayor que el de otros países, es decir, no sólo se tienen las entidades multilaterales sino la influencia externa en las decisiones sobre el problema de seguridad. Existe una presión internacional mucho más grande y en Colombia hay muchas más ONG que en el promedio de países en general; la guerra interna lleva a una contradicción en el diseño institucional y a centralizar otra vez el poder para responder a la amenaza interna.

Sin embargo, la globalización requiere por otro lado descentralizar el poder y al separarlo, se enfrenta un conflicto muy grave, ya que los síntomas son las permanentes presiones: por ejemplo, robustecer los partidos políticos por un lado y el proyecto de la reelección presidencial que fortalece al presidente, de otro. En efecto, existe

una relación inversa entre el poder de los partidos y el de los presidentes; en la sociedad donde los presidentes son fuertes, los partidos son débiles y lo contrario. La debilidad es formal y se traduce en la cantidad de poderes legislativos que tiene un presidente.

Finalmente, ante estos obstáculos, los problemas de coordinación del país también son significativos. El reto de globalización colombiano es más grande que el promedio de un Estado nacional porque se tiene la necesidad de unas demandas sociales más enormes y otras sobre el tema de seguridad, otro gran bien público que no podemos resolver solos. Presenciamos una creciente influencia externa en esos dos problemas unido al del medio ambiente y no se ha podido lograr un rediseño institucional. Desde 1991 hasta 2000 se registraron reformas, tres veces más de lo sucedido en cien años. De manera que hay una creciente institucionalidad, producto de las tensiones generadas y que han sido ya descritas.

EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

GLOBALIZACIÓN Y  
EDUCACIÓN EN COLOMBIA  
EN EL INICIO DEL SIGLO XXI

LUCÍA TARAZONA\*

---

\* Consultora y analista en temas de educación. Fue sub directora del Sena y directora regional del Instituto FES de Liderazgo.



*Todos los efectos de la globalización pasan a través de las estructuras del Estado–nación, por ello son los Estados los que en últimas deciden de qué manera la globalización afecta la educación nacional.*

**Martin Carnoy**

Globalización y reforma educativa

**E**sta presentación se fundamenta en el trabajo *Globalización y educación: los desafíos para América Latina*<sup>1</sup> y examina los retos que la educación colombiana debe afrontar

---

1. En su elaboración participaron por parte de la Corporación Escenarios, el ex presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano y Adriana Camacho Castaño; por la Cepal, su director José Antonio Ocampo, el consultor y ex ministro de Educación de Chile, José Pablo Arellano y el director de Cepal en Colombia, Juan Carlos Ramírez. Así mismo, por la OEI, su secretario General Francisco Piñón y los consultores José Rivero de Perú y Lucía Tarazona de Colombia. De igual modo, los ex ministros de Educación, Jorge Rodríguez de Argentina, Gloria Helfer de Perú, Miguel Limón de México, Raquel Texeira de Brasil, Abigail Castro de Pérez de El Salvador y Patricia Pernas, directora de OEI en México. Como se introduce una valoración nacional de las formulaciones de este estudio, la responsabilidad es asumida por la autora de este escrito.

para contribuir con el progreso económico y social del país durante el siglo XXI.

La reflexión sobre el desafío que conlleva la globalización para la educación nacional, requiere considerar la confluencia de dos agendas, la primera referida a las aspiraciones que compartió y no pudo alcanzar la sociedad colombiana para transformar nuestro sistema educativo en el siglo pasado y, en segundo término, las que han surgido al inicio del nuevo siglo, que se suman o reformulan a las ya expresadas en el pasado.

Tres ejes de discusión íntimamente relacionados entre sí articulan el análisis: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social y la competitividad en lo económico.

## **Identificación de retos**

Entre los logros pendientes del siglo XX en materia de educación es necesario mencionar una agenda global que se manifestó desde la posguerra y se acentuó en el último cuarto de siglo a través de reuniones internacionales que condujeron a acuerdos entre la mayoría de países y organismos internacionales, a fin de avanzar en la agenda de educación para todos y educación para la vida (Cumbres mundiales de educación celebradas en Jomtien, 1990 y Dakar, 2000).

De acuerdo con las reflexiones derivadas de estos encuentros, la educación se perfila como una necesidad y un derecho fundamental al cual los gobiernos se comprometen a dar prioridad, como oportunidad esencial para el acceso a otros derechos humanos como el trabajo y una vida digna.

En Colombia, y en general en la región, esta aspiración adquiere especial relevancia no sólo por el rezago de nuestros logros educativos con relación a países emergentes de desarrollo medio (Sudeste asiático, Europa Central y Oriental), sino en especial,

porque se concibe que solo aumentando de manera significativa la calidad y el acceso a la educación -priorizando en la educación pública- será posible crecer con equidad para combatir la mayor desigualdad en la distribución de la riqueza<sup>2</sup>.

De la Cumbre de las Américas que congregó a los jefes de Estado en 1998, la visión hasta la fecha no ha cambiado en forma considerable frente a lo que en esa ocasión el grupo de estudio conformado por la OEA conceptuó que (Schiefelbein, Ernesto, 1998):

- Los sistemas de educación no han podido crear procesos eficientes de construcción y distribución de conocimientos socialmente pertinentes y de habilidades básicas con las que la juventud pueda hacer frente a los retos de la globalización económica y la rápida transformación tecnológica
- El gran desafío educativo del hemisferio es proveer educación de calidad para todos, en especial, en los niveles primario y preescolar.

La vigencia frente a las siete sugerencias estratégicas concebida para el hemisferio en esta materia, se mantiene:

- i) Generar consensos usando información adecuada
- ii) Modernizar la gestión y establecer responsabilidades por los resultados, incluyendo la adopción de sistemas de incentivos y entes de evaluación y regulación de las actividades de gestión
- iii) Aumentar la financiación por parte del sistema público y privado para llegar a 6 ó 7% del PNB, redistribuir ade-

---

2. En Colombia existe en las grandes ciudades un importante conjunto de instituciones privadas populares en zonas mal servidas por la educación pública, en su mayoría, altamente inestables y de baja calidad, debido a los precarios ingresos de las familias que les confían sus hijos y a la escasa inversión que realizan sus dueños. Es una realidad opuesta a la de los colegios de élite que no tienen restricciones de recursos y poseen un vigoroso proyecto institucional.

cuada y de forma equitativa los recursos entre los diversos niveles y dar atención a los insumos fundamentales

- iv) Generar un proceso educativo personalizado, activo y pertinente, lo que implica modificar el rol del maestro, el currículo (contenidos y procesos) y los materiales (específicamente guías de aprendizaje) de la escuela regular
- v) Desarrollar planes realistas de formación de los profesores de la escuela regular, cambiando la perspectiva frontal, por un enfoque curricular en que el proceso sea consistente con las recomendaciones, a fin de lograr la capacidad para superar las dificultades de aprendizaje
- vi) Crear programas doctorales de formación de los profesores universitarios y estímulos a la investigación científica y tecnológica y a la creación artística
- vii) Invertir en el área científico-tecnológica y en instituciones seleccionadas de investigación (Schiefelbein, Ernesto, 1998).

## **La educación a finales del siglo XX**

Cabe subrayar que entre la década anterior y la actual, Colombia avanzó en el proceso de nacionalización de la educación y garantizó los recursos para un desarrollo educativo continuo al establecer las plantas docentes nacionalizadas en la educación pública.

Por su parte, la Constitución de 1991, orientó al país hacia una ruta de descentralización educativa, administrativa y fiscal en los departamentos y grandes ciudades (ley 60 de 1993), la cual se complementó con la ley 115 de 1994 o ley general de educación. En esta última se consagra mayor autonomía de los establecimientos educativos en la formulación del proyecto educativo institucional (PEI), se fomenta la participación de la comunidad educativa en el gobierno escolar, se establece la acreditación obligatoria de los programas de formación de educadores por parte de instituciones de educación

superior, se inicia el sistema de evaluación integral de la educación y se consagra la formulación de una política educativa como política de Estado, a través de la elaboración participativa de un plan decenal de educación y se define un sistema nuevo de valoración de los precios de la educación privada.

Con formulaciones en la educación del nivel superior se destaca que Colciencias -la organización encargada de la ciencia y la tecnología-, pasó de ser un instituto del Ministerio de Educación a una entidad de naturaleza más intersectorial adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), con instrumentos legales y organizativos más definidos para impulsar una mayor interacción sectorial entre Estado, empresa y academia por el bien del desarrollo científico y tecnológico.

### **La transición hacia una nueva concepción de gerencia educativa**

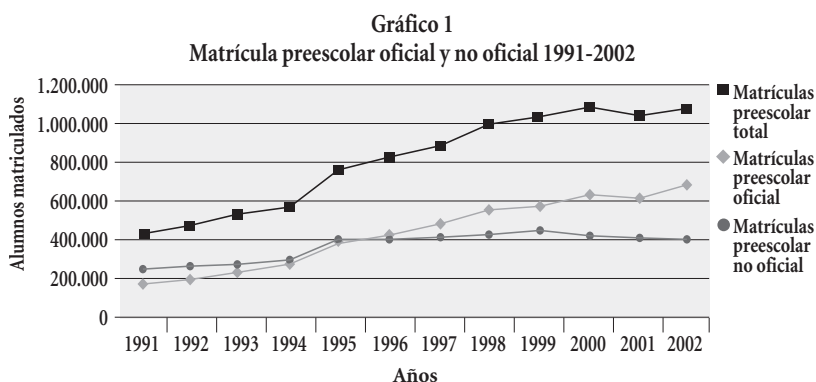
En líneas generales se observa que durante la década de los noventa, la educación de los colombianos en preescolar, básica primaria, básica secundaria y media tuvo un crecimiento importante: 3.380.000 cupos hasta 2002 ó 51,1%, sobre un total de 10.006.838 estudiantes que en total se matricularon en esos niveles en 2002, en especial, por la expansión de la educación oficial que creció 53% en los doce años para alcanzar 7.561.901 niños y jóvenes, como resultado de su crecimiento positivo en todos los años con excepción de 2001<sup>3</sup>.

Durante el período de doce años creció la matrícula a todos los niveles, preescolar, básica primaria y básica secundaria y

---

3. Es errada la aseveración del Plan de desarrollo 2004-2006 *Hacia un Estado comunitario* (página 163) acerca de que la educación oficial no ha crecido a pesar de que se le han asignado recursos, las cifras a continuación muestran el declive de la educación privada que ha tenido que ser compensado por la matrícula creciente del sector oficial. La cobertura bruta incluye educación pública y privada.

media y superior. El nivel de mayor crecimiento fue sin duda el preescolar que tenía una cobertura baja, creció entre 1991 y 2002 en 148,3%, con la mayor expansión entre 1994 y 1998 y luego presentó una tendencia de estancamiento, con leve disminución en 2001 (Gráfico 1). La cobertura del preescolar entendido como grado 0 es en cuanto a tasa bruta 35% y tasa neta 31%<sup>4</sup>, lo cual indica que apenas 1 de 3 niños entre 5 y 6 años goza de esta oportunidad. La educación básica primaria creció en 55,6%.

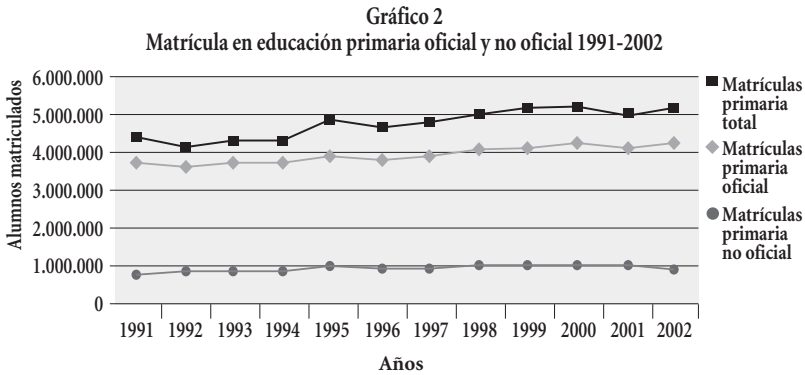


Fuente: Estadísticas del Dane.

No puede pensarse por el hecho de que la cobertura bruta de la primaria alcance 112% en 2002 (MEN, Estadísticas educativas, 2002). que todos los niños entre 7 y 11 años se han escolarizado, pues los que corresponden a este grupo de edad matriculados representan 82% de cobertura neta (MEN, Es-

4. La tasa bruta se refiere a la matrícula sobre la población de 5 y 6 años y la neta a los matriculados de 5 y 6 años sobre la población en esa edad. Se excluye pre jardín y jardín que han sido incluidos en el Gráfico 1 sobre preescolar.

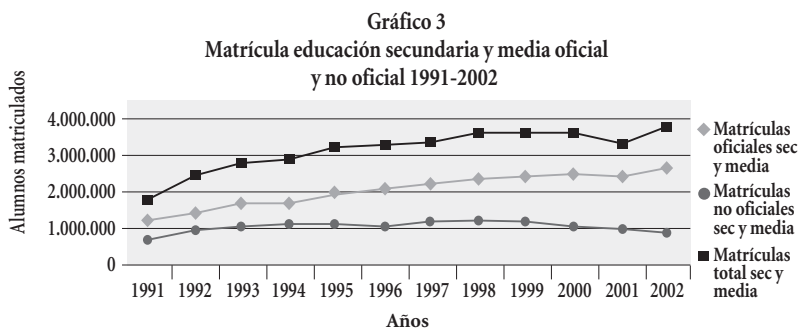
tadísticas educativas, 2002) (Gráfico 2). En la encuesta de calidad de vida de 1997 el fenómeno de extra edad es importante pues 22,28% de quienes asisten a primaria son mayores de 12 años y solo 5% menores de 12 años asisten a la secundaria. La ausencia de cobertura neta total, la extra edad, la deserción y la repitencia son muestra clara del gran camino por recorrer para garantizar el derecho universal a la educación para toda la población, como lo establece la Constitución Nacional al consagrar como obligatoria la educación básica de nueve años. Buena parte de la educación privada en las ciudades cubre niños de estratos bajos que no han podido ser cubiertos por la educación oficial debido a la escasez de cobertura.



Fuente: Estadísticas del Dane.

La educación en básica primaria del sector oficial creció poco 18,4% entre 1991 y 2002 con fuertes oscilaciones puesto que decreció en 2,14% entre 1991 y 1994, aumentó 15,4% entre 1994 y 1998 y 4,9% entre 1998 y 2002. Como consecuencia, al final del período representó 82% de la matrícula primaria total cuando en 1991 representaba 83%. La educación no oficial en primaria creció 26,7% en el período de doce años, con

crecimiento de 8,26% entre 1991 y 1994, de 24,2% entre 1994 y 1998 y disminución de 5,7% entre 1998 y 2002.



Fuente: Estadísticas educativas del Dane.

Puede concluirse que la incidencia de la recesión económica y la alta tasa de desempleo que hicieron retroceder en forma importante los ingresos de los hogares (Dane 2002 y DNP-PNUD, 2000), se reflejó fuertemente en la educación media y superior, y de manera fundamental en la educación privada, con excepción del 2001 en que la oficial se afectó también. La educación básica secundaria y media creció 101,7% en los doce años, presentando oscilaciones en su crecimiento, con un ascenso importante hasta 1998, una desaceleración y crecimiento negativo entre 1999 y 2001 y de nuevo un crecimiento importante en 2002, año en el cual alcanza 3.731.635 estudiantes (Gráfico 3). La cobertura bruta de la básica secundaria entre 12 y 15 años se estima en 79% en 2002 y la media entre 16 y 17 años en 56%. La cobertura neta de la básica secundaria se estima en 55% y la de la media en 28% (MEN Estadísticas educativas 2002). como reflejo de que parte de la población en edad de estudios superiores mayor de 17 años estudia la secundaria o la media (MEN, Estadísticas educativas 2002).

En el nivel que se analiza, dos interpretaciones extremas han tendido a generar un direccionamiento de la educación media.

De una parte, la interpretación de que el Estado colombiano está obligado solamente a ofrecer nueve años de educación y debe focalizar el gasto en la educación básica primaria y básica secundaria en los estratos 1 y 2 urbanos y zonas rurales, por lo cual debería aumentar el cobro en la media. Y la concepción de que una buena educación general orientada por competencias laborales generales es suficiente en la educación media para abrir oportunidades laborales a los bachilleres.

En algunas oportunidades estas concepciones en quienes han orientado la educación se han dado en forma simultánea para hacer más inequitativo el acceso a la educación media. Con el empobrecimiento de amplios sectores medios y bajos y el aumento del desempleo en todos los deciles de ingresos pero especialmente entre los más pobres y con educación inferior a la secundaria completa<sup>5</sup>, estas concepciones han generado deserción, desinterés de los jóvenes de grupos de familias trabajadoras que ven poco posible su acceso a la universidad y alta vulnerabilidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan y son susceptibles de ser captados por actores armados y delincuenciales.

En cuanto al nivel terciario de la educación que comprende la educación formal universitaria, tecnológica y técnica creció en los doce años en 92,2% para alcanzar con 981.458 alumnos una cobertura de 22,96% sobre la población de 18 a 22 años (MEN, Educación superior, 2002) en 311 instituciones concentradas en su mayoría en las principales ciudades. “El crecimiento de bachilleres entre 1990 y 1999 se calcula en 93,2%, mientras que las solicitudes sólo han crecido 22,5% en igual lapso de tiempo; los cupos en 104,1% y los primíparos en 30,7%. Esto refleja que la oferta institucional ha tenido

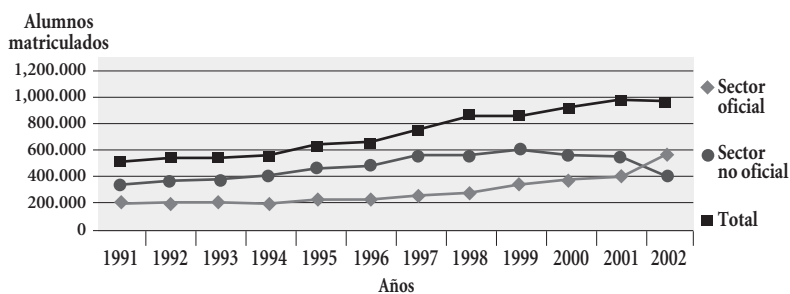
---

5. La TD es superior a 20% en los deciles 1 a 4 y superior al 12% en los deciles 5 a 9 (Misión Social DNP-SISD Boletín 27 Año: 2003).

una evolución fuerte, casi paralela a los bachilleres, frente a la demanda reflejada por las solicitudes” (Icfes, 1990-1999).

Mientras en el lapso 1991 a 2001 la educación superior privada fue mayoritaria a partir de representar 61,4% al comienzo de los noventa, entre 1991 y 1994 se expandió 19,7% y aumentó 52,4% entre 1994 y 1998, presentó luego un estancamiento entre 1998 y 2001 y un gran descenso en 2002 que le significó en los últimos cuatro años una disminución de 29% en la matrícula, lo cual la condujo a representar 41,1% de los alumnos de educación superior en 2002, con un aumento modesto de 29,5% en todo el período de doce años (Gráfico 4). Existe una situación de exceso de cupos de la educación superior privada, un aumento de la cartera por cobrar y mayor gasto de financiamiento en la educación superior. Desde el punto de vista cualitativo se registra un descenso importante en la matrícula de posgrados que infortunadamente son financiados a través del gasto de los hogares tanto en instituciones privadas como oficiales.

Gráfico 4  
Matrícula educación secundaria y media oficial y no oficial 1991-2002



Fuente: Icfes, MEN, Estadísticas educación superior 1991-2002.

Es importante para cualquier proyección y determinado tipo de análisis en el futuro, tomar en cuenta que el proceso se orienta desde fines de los noventa por nuevas concepciones políticas en la conducción del sector hacia una gerencia regida por estándares administrativos y de evaluación. Éstos se consignan en una nueva

norma -ley 715 de 2001-, en la cual se modifica el situado fiscal hacia un nuevo sistema de distribución del gasto público en educación para los departamentos y las ciudades acreditadas. Se trata de un sistema denominado Sistema general de participaciones, que asigna el gasto en educación por capitación y entrega recursos a los entes territoriales por alumno del sector oficial atendido<sup>6</sup> en educación preescolar básica y media, con lo cual se busca un crecimiento por redistribución de los docentes y crecimiento de la tasa de alumnos por docente en el sector oficial.

La distribución de las participaciones se funda en criterios de población atendida en 2002, población por atender y equidad. Las dos últimas partidas son residuales si quedan recursos después de costear la población atendida. Se flexibiliza la carrera magisterial en cuanto a traslados, se hacen más lentos los ascensos por acreditación de estudios académicos en función de bajar el costo por alumno y se condicionan a los recursos fiscales existentes en cada año. Solamente los recursos crecerán por encima de la inflación más 2% si el PIB crece por encima de 4%.

Finalmente, en este aspecto se observa que el impacto de esta reformulación fue en primera instancia desacelerar el crecimiento de la matrícula, elevar levemente el número de alumnos por maestro, muchas veces creando hacinamiento en las áreas urbanas para compensar la baja densidad de las zonas rurales, deshabitadas en forma masiva muchas de ellas por la violencia que conduce al desplazamiento desde los campos.

## **Balance general con el cambio de siglo**

Al finalizar el siglo, los retos por asumir se canalizan en:

- Universalizar la cobertura, retención y promoción en la educación preescolar, básica y media, esta última incluso por en-

---

6. Siempre y cuando se incremente la cobertura total con lo cual no cuentan sustituciones de matrícula privada respecto a 2002.

cima de la básica secundaria, en función de la crisis de alternativas para la incorporación laboral de la población juvenil dentro de actividades legales

- Contrarrestar el impacto de la guerra en la educación de los niños afectados por el desplazamiento, las amenazas a los docentes y el enrolamiento en grupos armadas
- Incorporar a las minorías étnicas y la problemática de equidad de género al sistema escolar y mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, en particular, entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta
- Formar para la ciudadanía, esto es para el ejercicio solidario, participativo y responsable de la democracia y la paz social
- Modernizar y diversificar con ritmo sostenido la educación técnica de nivel medio y superior en clara articulación con los proyectos de inversión del país públicos y privados
- Masificar la enseñanza de nivel terciario y planear su desarrollo institucional en el largo plazo
- Superar asimetrías entre educación rural y urbana, pública y privada y entre regiones, lo cual demanda una asignación de recursos superior donde existe mayor atraso y pobreza.

Respecto a la nueva agenda del siglo XXI que se adiciona a los objetivos pendientes del pasado siglo, el país debe avanzar en la agenda de conectividad de la educación, a través del establecimiento de aulas informáticas, redes de informática escolar y bilingüismo, agenda que tiene a su vez expresión en la aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior, la formación tecnológica, la formación para el trabajo y la educación básica y media.

De igual modo queda por adelantarse una agenda ligada al aporte que debe realizar la educación ante el advenimiento de la sociedad del conocimiento, la importancia del pensamiento com-

plejo, la capacidad de adaptación al cambio para comprender la multiculturalidad y respeto a la diversidad.

Pero paradójicamente con la legítima aspiración de dar un salto a la modernidad y la competitividad, en Colombia es inaplazable enfrentar la escalada del problema de violencia y los retos para enfrentar el retroceso en la educación de la niñez de las familias desplazadas, la indigencia de 10 millones de personas y los cambios abruptos de la población rural, así como prevenir y revertir la incorporación de los jóvenes a los actores armados del conflicto y las redes de delincuencia, en un ambiente acelerado de crisis familiar, agravada por el sostenido desempleo, la informalización de la economía y el descenso de los ingresos y garantías laborales de toda la población<sup>7</sup>.

Nuevas instituciones deberán surgir y una revisión del sistema de financiamiento para hacer frente a los retos nuevos y antiguos de la educación colombiana, en los cuales se incluye sin duda el problema nutricional y la compensación de enormes carencias familiares.

A continuación se presentan algunos planteamientos sobre el horizonte de los aspectos de gobernabilidad, competitividad y equidad en la educación colombiana.

## **Gobernabilidad**

Las deficiencias en cuanto a la gobernabilidad del sistema educativo tienen un impacto importante en la pobre calidad

---

7. En los adolescentes de 12-17 años, y los jóvenes entre 18 y 25 años sí es notorio el efecto de la crisis, la asistencia escolar se reduce en dos puntos. El retiro de los jóvenes de la universidad es grave puesto que una vez se retiran difícilmente retornan a las aulas limitando su desarrollo personal (DNP-SISD Boletín 31, 2003). En el No. 286 de *Archivos de Economía* publicado por el DNP de julio de 2003 se corrobora la afirmación con datos de las encuestas de calidad de vida 1997 y 2003.

de los resultados en todos los países de la región latinoamericana. Esta no gobernabilidad en Colombia se asocia con el enorme tamaño de las organizaciones territoriales de educación pública a pesar de los avances en descentralización y con los pobres instrumentos de regulación de la educación privada, rotación de las autoridades superiores del Ministerio y las secretarías de Educación, lo cual introduce una gran discontinuidad de políticas y acciones.

La descentralización en los departamentos a veces errática y la débil estructura municipal de organización de la educación, con excepción parcial de las grandes capitales, debe modificarse construyendo consensos e instituciones que favorezcan una interacción que fomente un mejoramiento e integración de la institución educativa, dentro del sistema educativo en su conjunto y, en particular, de la educación pública.

Para mejorar la gobernabilidad del sistema se requiere:

- *Continuidad de las políticas educativas.* En el escenario de la globalización un equilibrio entre la necesidad de dar continuidad a políticas cuyos frutos no se verán antes de dos o más generaciones: descentralización, cambios curriculares o calificación de la formación inicial y continuada de maestros. Se trata de buscar el equilibrio entre la continuidad y el cambio de manera que sea posible sostener reformas sin caer en la trampa de la rigidez legal o institucional.

- *Descentralización del sistema educativo.* A partir de 1996 la descentralización de autoridad, funciones y recursos, desde el Gobierno Central hacia las unidades locales de gobierno es generalizada en el país y se ha desarrollado en medio de un conjunto de tensiones. De acuerdo con el Plan de desarrollo 2004-2008, 30 de los departamentos y 44 de municipios mayores de cien mil habitantes estaban manejando directamente los recursos<sup>8</sup>. La descentralización sin duda ha permitido mejorar el dominio administrativo y depuración de

la documentación sobre organizaciones de gran tamaño como las secretarías de Educación, que perfectamente se encuentran entre las organizaciones de mayor tamaño del país por número de empleados. Sin embargo, en muchos departamentos y ciudades las secretarías de Educación carecen de dirección sólida en lo político, administrativo y técnico y de continuidad y planeación detallada y consistente de sus políticas.

- *Consolidación de la democracia escolar.* Atraviesa por un momento de transición para unificar tanto la organización escolar como la labor educativa bajo conceptos nuevos como desarrollo de competencias y estándares curriculares, en un ambiente de frustración docente y conflicto en las instituciones, como consecuencia de una integración mecánica de muchas de ellas en colegios de gran tamaño y dos o tres jornadas, que ha sido causa de nuevos conflictos en los colegios integrados y con las comunidades. Un ejemplo notorio de esta integración mecánica es la de las escuelas rurales con colegios urbanos.

- *Fortalecimiento de la gestión.* Este aspecto de la gobernabilidad busca fortalecer la capacidad para planificar, verificar, ejecutar y aprender como organizaciones. La efectividad depende de la cantidad y calidad de aprendizaje colectivo que se desarrolle dependiendo de la manera como se ordene y se logre cooperación en el trabajo al interior y con relación al entorno. Garantizar que esto suceda es la tarea a priorizar en la gestión. Es necesario repensar esquemas de gestión, que por un lado garanticen una mejora sustancial en la calidad y por otra le permitan a la institución tomar decisiones que hagan más pertinente su oferta pedagógica, insertándolas en planes educativos de mayor escala (redes, núcleos) y modalidades diversificadas.

De manera adicional, la importancia de lograr una correcta formulación y apoyo a la dirección de la institución educativa es crucial para desatar un proceso de mejoramiento en el sistema, pero este es-

---

8. Para junio de 2005 la descentralización opera en 128 entes territoriales, de modo que incluye numerosas ciudades intermedias (MEN, 2005).

fuerzo ha fallado al plantear el papel de los rectores como gerentes y no como líderes y orientadores de una comunidad intelectual en la cual la reputación y la conducción de un clima de cooperación en la superación de los logros de todos los estudiantes tienen efectos definitivos en el mejoramiento de los resultados del proceso educativo.

- *Sistema nacional de evaluación.* Colombia tiene una larga tradición de la prueba de Estado al final de la educación media, el examen del Icfes. El nuevo examen ha exigido un esfuerzo renovado de difusión y uso de la evaluación en el nivel de institución, pero la transición de la evaluación por competencias ha estado acompañada de una formación muy desigual de los docentes en el nuevo enfoque, en buena parte porque en la mayoría de los casos se ha dejado la actualización a la labor de las empresas editoriales. Los resultados del examen muestran la gran disparidad de resultados entre colegios de élite y la educación pública, una brecha que tiende a crecer con la incorporación de los grupos más pobres a raíz de la ampliación de cobertura de la educación oficial en la básica secundaria y media.

Asimismo existe la necesidad de trabajar sobre un sistema de evaluación más integral, que no solo incluya pruebas de competencias sino modelos de asesoramiento de mayor cobertura y diversidad de opciones para impulsar procesos de mejoramiento.

No debe desestimarse que en el caso de instituciones autónomas, complejas y diversas como las de educación superior, es indispensable complementar los mecanismos de acreditación de programas y evaluación de calidad a través de exámenes de Estado de acuerdo con estándares que vienen poniéndose en práctica, con convenios de certificación y cooperación internacional en los procesos docentes e investigativos y una mayor inversión en la formación de docentes, incluida la formación permanente que es muy escasa, y recursos disponibles para infraestructura investigativa y continuidad de los grupos de investigación.

- *Optimizar la asignación de recursos.* Responder a la pregunta sobre cómo distribuir de la mejor manera posible los escasos recursos

con que cuenta el sistema educativo supone un ejercicio para establecer prioridades. En el contexto colombiano es necesario aumentar recursos para los más pobres además de incrementarlos en proporción mayor al aumento que se registre para sectores más favorecidos. Importantes experiencias ha tenido el país que ameritan una reflexión sobre el financiamiento público y privado de la educación.

Por su parte, la crisis de la educación privada y el desplazamiento de la presión aumentando la demanda sobre la educación pública, ha provocado cambios importantes en las preferencias de los hogares y en las decisiones sobre matrícula de acuerdo con la caída de ingresos de los hogares de grupos medios y pobres. Se debe dar sostenibilidad a las metas de mejoramiento en el largo plazo.

- *La creación de nueva ciudadanía e identidad.* Otra forma de comprender el papel de la educación en el mantenimiento de la gobernabilidad es su aporte a la creación de una nueva ciudadanía. Esta debería fundarse en el planteamiento que efectúa Amartya Sen en el sentido que los hombres son menos libres mientras más necesitados y la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. Por ello, la superación de la pobreza no es tanto un problema de reparto como de diseño de políticas de inclusión e integración cuyo elemento determinante debe ser una nueva política en materia de educación.

En este punto es esencial indicar que el sistema educativo colombiano debe actuar como un transmisor y creador de valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, de manera simultánea, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a la identidad. Aún más, debe fortalecer la capacidad de enriquecer la cultura y absorber con identidad el progreso y las transformaciones universales. Por ello se requiere garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su cultura, experiencia y lengua en la escuela y en los medios de comunicación, retos que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en docentes y directivos de centros

educativos y universitarios que logren acceso a los medios y sectores sociales que comprendan y coadyuven la labor educativa.

## **Educación y equidad**

- *Acceso, procesos y resultados.* La desigualdad en la redistribución del ingreso que presenta Colombia se vincula a la inequidad en el acceso y en los procesos y resultados educativos. A pesar de la notable expansión de la cobertura escolar hay evidentes inequidades antes del sistema formal puesto que el acceso a la educación inicial está lejos de ser universal. De igual modo persisten inequidades durante el sistema escolar puesto que no todos los que comienzan tienen garantía de terminar: de hecho, una quinta parte de los niños que comienzan la primaria en Colombia no la concluyen, lo que representa más del doble que en otras partes del mundo.

“La creciente proporción de niños y adolescentes que abandonan el sistema escolar ha contribuido a mermar los resultados de los esfuerzos que en materia de política se han realizado para universalizar el acceso a la educación. Según la Encuesta de calidad de vida de 1997 (ECV, 1997), del total de los niños entre 6 y 18 años aproximadamente 80% asistía a una institución educativa; del 20% restante, 22% nunca había asistido mientras que 78% se había retirado. Así mismo, según datos del Ministerio de Educación Nacional, en 2001 aproximadamente 24% de los niños en edad escolar (entre 5 y 17 años) se encontraba por fuera del sistema escolar” (Pardo, Renata, Ministerio de la Protección Social, 2003).

Al superar los anteriores procesos de reproducción de inequidades, sería posible resolver la inequidad posterior al sistema educativo, es decir, aquella en el acceso al trabajo que hoy en día se encuentra segmentado de acuerdo con el lugar o institución donde se educó la persona.

Finalmente, deben remediarse las desigualdades en los propios sistemas educativos entre regiones e instituciones educativas. Un sis-

tema más equilibrado tendería a priorizar la inversión en educación inicial y básica por ser estos niveles los que garanticen equidad en el acceso. Esto en ningún modo significa –como han pretendido algunos utilizando estas mismas cifras– proponer que se reduzca o elimine la financiación estatal para la educación superior, por el contrario, es indispensable para educar a los más pobres y para estimular las especialidades e investigaciones más necesarias y poco rentables<sup>9</sup>.

*Fortalecimiento de la educación pública y las agendas prioritarias.* En la década pasada, la región de América Latina estuvo fuertemente influenciada por una visión instrumentalista de la educación, basada en la focalización, la descentralización y el incremento de la participación privada. La focalización no sirvió como mecanismo de cohesión social fue eminentemente fiscalista y el incremento de la participación privada un mecanismo de segmentación.

En este sentido tres objetivos de política educativa respecto de la equidad deben enfrentarse: i) *cobertura*, qué hacer para enrolar al 20% de la población en edad escolar que no asiste; ii) *calidad*, qué hacer para lograr una educación pertinente en la cual los niños y jóvenes le vean sentido, asistan a gusto y no se retiren de la escuela y iii) *equidad*, qué hacer para que todos accedan y permanezcan progresando en el sistema educativo sin importar las diferencias (Pardo, Renata, Ministerio de la Protección Social, 2003).

Sumado a esto, la estrategia frente a la deserción está poco desarrollada en Colombia y ha tenido mucha discontinuidad. Está volviendo a colocarse en el centro de las preocupaciones de equidad y requiere de un cambio cultural importante alrededor del objetivo de abrir las instituciones a recibir niños en cualquier época del año y lograr altos estándares de rendimiento sin expulsar a los alumnos de menor rendimiento, tema de gran

---

9. En la evaluación de la educación chilena la OECD reclama un compromiso firme por romper el carácter elitista de la educación superior (OECD, 2003).

controversia respecto de la evaluación. La continuidad de los niños en el sistema educativo es asimismo una estrategia esencial para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos del Estado en educación.

En particular, el problema de la inestabilidad económica de las familias y el desplazamiento están planteando un reto formidable de flexibilidad al sistema educativo financiado por el Estado, a fin de impedir un gran retroceso en cobertura escolar (Cuadro 1).

Porcentaje de asistencia escolar por Sector y nivel  
Según grupo de ingresos

Ingreso per cápita del hogar	Primaria		Secundaria	
	Público	Privado	Público	Privado
Menor o igual \$25.000	95	5	85	15
Superior a \$25.000 y hasta \$50.000	88	12	82	18
Superior a \$50.000 y hasta \$100.000	80	20	73	27
Superior a \$100.000 y hasta \$200.000	64	36	57	43
Superior a \$200.000	29	71	31	69

Fuente: Encuesta de calidad de vida (1997) y cálculos de Renata Pardo, Ministerio de la Protección Social, 2003.

Para las siguientes décadas, el país deberá hacer un gran esfuerzo con miras a desarrollar una agenda que permita atacar la deserción:

- i) La aceleración y flexibilidad del aprendizaje para los niños en extra edad

- ii) La capacitación de docentes para que trabajen con niños especiales (con capacidades excepcionales, niños con dificultades, desplazados, niños que se incorporan en la mitad de un período escolar)
- iii) Programas que otorgan incentivos monetarios a las familias para que los niños asistan a la escuela, ya en experimentación con buenos resultados
- iv) Programas que buscan mejorar la calidad de la educación rural adaptando los modelos educativos a las necesidades de cada región
- v) Programas que buscan consolidar redes de cooperación entre instituciones pequeñas e instituciones con mayores recursos y que acentúan la relación entre padres, comunidad local, alumnos y escuela.

## **Educación y competitividad**

No faltará quien piense que las disparidades en la educación son muy difíciles de remover y que basta con que parte de las instituciones tengan excelencia académica para satisfacer las necesidades de modernización de la economía. Se olvidan que una sociedad donde una gran parte de la población no puede suplir con su esfuerzo las necesidades básicas y tiene desfuegos como las actividades ilícitas o la presión social, está destinada a pagar costos muy altos en el sector formal de la economía a través de altos impuestos y tarifas de servicios públicos y un gran aparato de seguridad público y privado.

De otro lado, un acercamiento mayor existe hoy entre sector educativo y productivo pero la comprensión de la distancia entre los dos ámbitos dista mucho de haberse transformado tanto a nivel de formulación nacional como de propuestas regionales de acción. El desafío consistiría por una parte en la modernización de los tres niveles de la educación formal (básico, medio y superior) y por otra en fomentar la modernización y ejercer control de calidad sobre la educación no formal. En este último aspecto

recobraría importancia la educación para adultos no sólo en su acepción de “educación popular” cargada de valioso contenido de alfabetización y desarrollo ciudadano, sino como “certificación y reconversión profesional” para reducir el desempleo y los conflictos sociales derivados del mismo (Walters, 1999).

Es muy dicente como bien insiste la Cepal en sus escritos recientes, que los desocupados tanto urbanos como rurales, tienen un nivel educativo promedio superior al de la población económicamente activa en todos los grupos de edad<sup>10</sup> hay pues necesidad de desarrollar la competitividad internacional y la interrelación entre competitividad y empleo. Los nuevos riesgos sociales de la globalización deben mover al mismo tiempo avances en educación, empleo y protección social, tres factores que se refuerzan mutuamente, para una participación equitativa en la era global.

En este orden de ideas, la gran dificultad en Colombia es que se ha detectado que pocos jóvenes cuentan con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa, algunos porque logran apenas una formación de analfabetas funcionales, o una educación básica que no tiene un nivel adecuado de desarrollo de competencias básicas de lectura, escritura, razonamiento, comunicación y aprendizaje permanente.

Por lo anterior, se debe realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios de las ramas de ingeniería y ciencias naturales. Además, para que el país compita en el ámbito internacional, sobre todo en los nichos donde se requiere innovación tecnológica intensiva, sus sistemas universitarios deben ser capaces de formar un número mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados, a la par que el sector produc-

---

10. Cepal presenta un cuadro de América Latina en el cual la PEA en Colombia en 1999 presenta 6.9 años de estudio en promedio, los ocupados 6.5 y los desocupados 7.4. La PEA urbana tiene 8.5 años de estudio en promedio, los ocupados urbanos 8.2 y los desocupados 8.9. La PEA rural muestra apenas 5.3 años de estudio en promedio, los ocupados 4.8 y los desocupados 5.8 (Cepal, 2002:320).

tivo debe acentuar sus inversiones intensivas en conocimiento. No obstante, los signos de la reforma laboral aprobada recientemente, que tienden a acentuar el menor costo de la mano de obra y no la productividad, parecen distraer la dirección del empresariado hacia una ilusoria capacidad de competir en el contexto internacional por la vía de los bajos costos de la mano de obra.

Y es que en la comprensión del panorama educativo es de anotar que un campo privilegiado del empleo de los trabajadores más educados son los servicios en los cuales tiene una enorme repercusión el desarrollo de las TICs (tecnologías de información y comunicación), un área en la cual los incrementos de productividad e innovaciones tienen a su vez gran impacto en la productividad de las empresas de los demás sectores y en el Estado. Es no obstante un terreno que permite grandes mejoras a partir de cambios en la educación superior del país.

En consecuencia, la educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante, no sólo porque es el agente que puede promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, sino también porque las inversiones en investigación y desarrollo presentan riesgos y exigen cuantiosos recursos, parte sustancial de los cuales debe provenir del sector público.

- *Calidad de la educación.* Las deficiencias y dificultades para mejorar la calidad de la educación encuentran una seria limitación en la pobre gobernabilidad del sistema educacional, por cuanto toda mejora pasa por un esfuerzo sistemático de un cuerpo docente deseoso de superarse.

- *Formación de docentes.* La decisión del relevo generacional de docentes en los tres niveles de educación es una decisión muy estratégica con consecuencias por tres décadas como mínimo. Esto es verdad tanto en el sistema de preescolar, primaria y media

como en el de la educación superior. Por eso la selección y formación inicial, la formación permanente de docentes, son decisiones altamente estratégicas. En la formación previa del docente de educación básica y media se requiere de un mayor equilibrio entre la formación disciplinaria y ética, así como entre la teoría pedagógica y la práctica de la enseñanza.

De manera adicional, se debe lograr un conocimiento adecuado del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática las cuales tendrán al menos tres usos importantes: i) como herramienta para la permanente actualización del docente ii) como herramienta para la enseñanza de las diversas disciplinas iii) como fuente de aprendizaje autónomo por parte de los docentes y cada vez más, de los estudiantes.

En cuanto a la educación superior no es claro el panorama de financiación del relevo generacional de docentes dadas las restricciones financieras de inversión en la educación superior pública y privada y la reducción de los programas de ciencia y tecnología. No se trata sólo de otorgar remuneraciones atractivas, sino de ofrecerles ambientes y condiciones de trabajo para la innovación y la actividad científica.

- *Aporte a la innovación.* La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante ante todo en el fortalecimiento de la universidad pública, mediante una política activa de fomento que permita mejorar las condiciones actuales de investigación y enseñanza. Su papel es el de promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación en la sociedad y la participación de las empresas, para asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad, que proporcionen una formación adecuada a

los estudiantes; y continuar con la exigencia de requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada.

En este sistema están vigentes oportunidades como:

- i) El desarrollo local a través de redes entre empresas de distintos tamaños coordinadas en forma que aumenten la competitividad
- ii) La identificación de cadenas productivas en las cuales puedan insertarse instituciones educativas de educación media y superior así como empresas, con infraestructura aprovechable por los alumnos, de modo que pueda abrirse paso la formación pertinente e innovadora de técnicos y tecnólogos
- iii) Los mecanismos de alternancia o formas de articular el aprendizaje escolar con el aprendizaje en el puesto de trabajo
- iv) Los esfuerzos de educación de adultos que enfatizan el mejoramiento de las competencias básicas en la población ocupada o desempleada para facilitar que adquieran capacidad de aprendizaje permanente
- v) Los esfuerzos para lograr la vinculación de los académicos, empresarios, ejecutivos y técnicos en redes internacionales y redes latinoamericanas de conocimiento e innovación
- vi) La alternancia en funciones de investigación, gestión y comercialización de innovaciones entre académicos, empresarios y funcionarios<sup>11</sup>.

Finalmente, un elemento esencial de este esfuerzo consiste en apoyar la formación de todo tipo de asociaciones empresariales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación. Otra forma de organización en estrecha colaboración es la de redes que operan de manera virtual o física.

Las redes son sistemas abiertos a través de los cuales se produce un intercambio dinámico entre sus integrantes y con otros gru-

---

11. Esta es una estrategia que resultó importante en la transformación asiática, en especial, en Corea.

pos y organizaciones, que posibilitan el enriquecimiento de los recursos de conocimiento y conexiones que poseen.

En el caso colombiano el esfuerzo de constitución de cadenas productivas para desarrollar sectores más competitivos ha empezado a mejorar esta relación conflictiva entre universidad y empresa, el surgimiento de incubadoras de empresas innovadoras, al mismo tiempo que la asignación de fondos de ciencia y tecnología a través del Sena para desarrollar proyectos de innovación, han empezado a tener un impacto en el desarrollo de estas redes. Una evaluación desde el punto de vista de su impacto en la transformación educativa de los recursos humanos y de la transformación del papel de las empresas en la formación permanente está pendiente de hacerse. Infortunadamente con frecuencia las estrategias se cambian sin permitir evaluarlas.

## **Financiación**

*Principales demandas de recursos desde el sector educación.* La financiación de la educación tiende a ser fijada como proporción del PIB de la economía. Se tiende a señalar que en la medida en que se asigna un porcentaje del producto mayor a educación se obtiene un progreso educativo.

De una parte, existe en Colombia una tradición de asignar los principales gastos en educación en forma de transferencias de la nación atadas, lo cual ha permitido una sostenibilidad del sector que trasciende las prioridades de gasto de los gobiernos.

En realidad los ciclos económicos depresivos tienden a tener un impacto negativo de deterioro en el sistema de educación pública y privada. Este impacto es más delicado en una economía abierta expuesta a choques externos. Esto demanda fuentes de financiación de la educación como fondos de com-

pensación que ahorren en las bonanzas para sostener los gastos en educación en las depresiones y caída del PIB o el fisco o fondos de fuentes menos sensibles a los ciclos económicos.

Así las cosas, en Colombia los estudios de financiamiento de la educación dejan mucho que desear y en consecuencia las políticas públicas homogeneizantes que se aplican. Es bastante preocupante corroborar que no se han diseñado nuevos instrumentos financieros para aumentar los recursos de inversión ni en la educación preescolar, básica primaria y media, ni en la superior.

Para concluir, es válido detenerse en esta reflexión sobre cómo varios países han venido estudiando la condonación de deuda pública por educación, aunque se reconoce que tiene un potencial limitado como fuente<sup>12</sup>. En Colombia este tema no parece muy viable por la tradición arraigada de un manejo convencional de las finanzas públicas. Existe la esperanza de apelar al recurso de movilizar a la ciudadanía alrededor de los niños para enfrentar la deserción, la ineficiencia y la búsqueda de nuevos recursos a pesar de la guerra. Y con seguridad, la suerte de la educación colombiana está ligada a la superación de la violencia y la reducción del costo fiscal y social que esta acarrea.

## **Bibliografía**

- Cepal. 2002. *Globalización y desarrollo*: 320.  
Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. 2003. *Alternativas de conversión de deuda por programas sociales*. Buenos Aires. Septiembre.

---

12. La propuesta ha sido impulsada por España en los diálogos iberoamericanos (Coordinación general de estudios de costos del sistema educativo, Buenos Aires, 2003).

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

- DNP-PNUD. 2001. *Desarrollo humano Colombia 2000*. Alfaomega Grupo Editor. Bogotá:39-43.
- OECD. 2003. Centro de Cooperación con Países No Miembros. *Revisión de la reforma educacional chilena*.
- Icfes. 1990-1999. *La educación superior en la década*. Resumen estadístico 1990-1999. Colombia.
- MEN. 2002. Educación superior.
- MEN. 2005. *Tres años de gestión*. Julio.
- Misión Social DNP-SISD Boletín 27 2003. *Educación y fuerza de trabajo*: 20.
- Misión Social DNP-SISD Boletín 31, 2003).
- Pardo, Renata. 2003. *Determinantes la asistencia y la deserción escolar en primaria y secundaria*. Ministerio de Protección Social (Colombia) Agosto.
- Schiefelbein, Ernesto. 1998. *Educación en las Américas, calidad y equidad en el proceso de globalización*. OEA, Cumbre de las Américas. Santiago (Chile):6.

EDUCACIÓN SUPERIOR

UNIVERSIDAD Y EMPRESA  
REZAGADAS ANTE LA  
GLOBALIZACIÓN

PABLO MICHELSEN NIÑO\*

---

\*Rector Politécnico Grancolombiano.



**M**e propongo aportar a este debate un testimonio más vivencial que científico desde mi perspectiva como actor de la educación superior que recoge impresiones testimoniales en relación con el grado de preparación que tenemos los colombianos frente a la globalización.

En la actualidad, dentro de las diversas teorías, todos coincidimos en que el factor primordial de desarrollo es una adecuada inversión privada y un sector público que vaya evolucionando a la par con el sector empresarial privado de la forma más eficiente posible, es decir, con la menor burocracia posible y la gestión más eficaz en el rango de lo factible.

Obviamente, el sector productivo que incluye a la empresa privada y a la pública, requieren de una universidad, un sector educativo que les permita evolucionar. A la vez, la universidad requiere de un sector productivo, tanto privado como público, que impulse su desarrollo. O sea que debe haber una relación de intercambio clara y profusa entre los unos y los otros, pero siempre teniendo en cuenta que el factor primordial de desarrollo, aunque difícil de lograr, es la inversión privada.

A partir de mi experiencia identifico algunas líneas o vías de relación entre la empresa y la universidad: la primera y principal consiste en que la relación exista, es decir, que la universidad le proporcione al sector empresarial una fuerza laboral

apropiada y con un enfoque pertinente. La segunda y como resultado de la anterior, que la universidad haga un aporte de fuerza laboral de calidad. En tercer lugar, determinar qué puede hacer la universidad por el sector privado o qué relación se puede establecer en cuanto a investigación y consultoría. En cuarto lugar, generar el aporte universitario sobre formación de recursos humanos de la empresa, es decir, la capacitación de los trabajadores. En quinto lugar, analizar el tema de las famosas prácticas empresariales y en sexto, la generación de espíritu emprendedor o lo que se ha dado en denominar “la incubación de empresas”.

A continuación se presenta una breve reflexión sobre cada una de estas líneas de relación entre la empresa y la universidad.

### **Fuerza laboral apropiada vs la “doctoritis”**

El punto de partida puede ser el aporte de una fuerza laboral apropiada y con un enfoque pertinente. Creo que en Colombia se ha pecado, tal vez por el esnobismo de querer copiar a los países más desarrollados, en el enfoque hacia la “doctoritis”. Se le pide a la universidad aportar al sector productivo prestantes doctores profesionales con cinco o seis años de estudio, lo que ha conducido a un desempleo laboral importante.

Por tanto, se ha descuidado el enfoque tecnológico y práctico de la educación y la oferta nacional en ese tipo de educación es muy incipiente. Se cuenta con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)-, instituto muy importante y con enorme presupuesto, pero con una cobertura baja por problemas administrativos graves y un enfoque en exceso operativo. No obstante, en 2003 se registran intentos por cambiar un poco el enfoque hacia una educación más integral y no especialmente operativa.

La ley general de educación en 1994 trató de impulsar la educación media técnica vocacional que arrancó con alguna fuerza

pero después perdió impulso en forma drástica. La principal razón, de nuevo, es la “doctoritis”, el afán generalizado por ser “doctores”. Así, con presupuestos muy escasos, lo que se ha podido hacer en Colombia en cuanto a educación media técnica vocacional es muy insuficiente.

Con respecto a la educación superior, el decreto 80 de 1980 trata de establecer la educación superior tecnológica y crea las instituciones técnicas y tecnológicas que arrancan también con un gran impulso pero luego pierden fuerza. La ley 30 de 1992, actual régimen educativo, no intenta desestimular a esas instituciones tecnológicas, pero también cae en el paradigma de creer que lo que necesita el país son grandes doctores, que en realidad no terminan siendo doctores sino abogados, ingenieros, administradores, etcétera. Así, las instituciones de verdadera educación tecnológica y técnica pierden fuerza, son consideradas de garaje y no tienen presupuesto. Mientras tanto, la atención sigue concentrada en hacer “la gran universidad” que gradúe profesionales de cinco o seis años, aunque éstos estén condenados a engrosar las filas del desempleo.

Entre tanto, las instituciones de educación técnica y tecnológica por su falta de presupuesto y de laboratorios proveen una educación que en realidad es universitaria pero de menor duración. Insisto: Colombia casi no tiene educación técnica y tecnológica y se sigue en las grandes esferas pidiéndole a la educación superior investigación, calidad académica teórica, pero sin reparar suficientemente en la necesidad de los contenidos prácticos y técnicos de la educación superior.

### **Aporte del Politécnico a la educación práctica**

¿Qué se está haciendo en Colombia para restablecer (o para establecer porque tal vez nunca la ha habido) la educación práctica y tecnológica? En realidad muy poco. En el caso del Politécnico se

acogió una idea del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito Capital y se empezó a hacer un estudio para tratar de adaptar a Bogotá el modelo *Community College* de Estados Unidos. Este es un modelo de educación tecnológica con instalaciones impresionantes y laboratorios típicos de Estados Unidos, que se encuentra integrado a la educación superior.

Existen esquemas como el *two plus two* según el cual se dedican dos años de *Community College* en una disciplina totalmente práctica. Por ejemplo, electricidad residencial o plomería, más dos años de universidad conducen a una licenciatura universitaria, pero perfectamente la persona puede plantar en la educación tecnológica y no seguir. Sin embargo, como suele ocurrir en Colombia, el presupuesto de 20.000 millones de pesos que se suponía iban a destinarse a ese propósito, no resultó y se quedó en veremos. Pero en el Politécnico se continúa con el estudio de factibilidad y se tiene una unidad que sigue trabajando en el tema.

De manera adicional, se celebra un convenio con la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) para establecer una especie de germen de educación práctica tecnológica con programas técnico-laborales que en principio son seis. Por ejemplo, técnico-laborales en contabilidad y finanzas, en mercadeo y ventas, en comercio exterior y aduanas, en programación de computadoras, en administración comercial y de restaurantes.

El proyecto arrancó con una fuerza impresionante y se aspira a crear un portafolio más amplio de programas de educación técnica laboral. Se trata de programas de un año, divididos por trimestres y con un costo muy bajo. Sólo se requiere ser bachiller para ingresar y se le anuncia a los estudiantes que esos programas ofrecen un acceso privilegiado a las carreras correspondientes en una institución como el Politécnico Grancolombiano. Esto se hace con el propósito adi-

cional de suministrar la preparación que necesitan segmentos de nuestra población a los cuales el sector educativo no tiene qué ofrecerles. Por ejemplo, los desplazados, reinsertados, jóvenes en acción, programas de la Red de Solidaridad y de fundaciones sin ánimo de lucro para las cuales se trabaja, como la Fundación Ana Restrepo del Corral.

La idea es tratar de crear un portafolio de programas educativos que brinde oportunidades a estas poblaciones. Se observa, por ejemplo, que el sistema educativo no tiene nada que ofrecer a los dos mil reinsertados de la guerrilla registrados en el país en 2003. Se aspira a que con estos “pinitos”, sumados a un portafolio mayor de oportunidades educativas, se puedan ofrecer soluciones. El que tenga vuelo para poder seguir en la educación superior puede continuar en las carreras correspondientes de estos programas prácticos. Sueño con que algún día podamos formar plomeros, electricistas residenciales, talabarteros, carpinteros, entre otros, dentro de un amplio portafolio que llene el gran vacío y las grandes necesidades que tiene el país en este tipo de fuerza laboral, como consecuencia de la gran deficiencia de enfoque de la educación superior colombiana.

### **Calidad laboral incipiente**

El tema de la calidad laboral también ha sido tratado en Colombia en forma esnobista y empezando al revés: tratando de formar profesionales dentro de la “doctoritis”, con gran vuelo académico, pero con poco sentido práctico.

A ese respecto tengo un conjunto de anécdotas: aceptemos que los colombianos partimos de la presunción de culpabilidad y no de inocencia. Cuando le digo a la gente que el Politécnico GranColombiano y otras instituciones similares son verdaderas, absolutas y estrictas fundaciones sin ánimo de

lucro, se echan a reír y hacen cuentas alegres: siete mil estudiantes que pagan dos millones de pesos cada uno, da 14.000 millones de pesos. “¡Ustedes se están haciendo millonarios!”, me dicen.

Pero se equivocan. Son altísimos los costos implicados en una actividad como la nuestra que se adelanta de buena fe. Esos recursos, comparados con los que tiene cualquier institución educativa en un país medianamente desarrollado, son absolutamente irrisorios. Por eso la educación colombiana es muy dependiente de profesores de cátedra, sin posibilidad de tener investigadores, docentes cimentados de tiempo completo realizando no solo labores docentes sino investigativas. Desde ese punto de vista, frente al ámbito internacional estamos muy rezagados.

Además existe una gran inequidad con el sector público porque las universidades públicas tienen presupuestos enormes. Con frecuencia considero que si me dieran el presupuesto de la Universidad del Cauca, educaría casi a toda Colombia. El costo por estudiante de la universidad pública es cuatro o cinco veces superior al de la universidad privada.

Otra anécdota al respecto: en una reunión de rectores y funcionarios de universidades públicas y privadas se me ocurrió afirmar que el sistema ideal y más justo es el aplicado en algunos países donde el Estado da un bono al estudiante para que escoja la universidad que prefiera, sea pública o privada. De esa manera hay una distribución equitativa de los recursos. De inmediato se me vino una lluvia de críticas. Me calificaron incluso de fascista y de estar atentando contra la universidad pública. Pero insisto en que el país no se preocupa por la universidad y le exige demasiado sin considerar sus problemas de recursos.

Incluso existen teorías como la de Miguel Urrutia, gerente del Banco de la República, con un planteamiento extremo

de corte neoliberal: dice que a la educación superior no debe dársele ningún subsidio porque la universidad y la educación en general deben demostrar su rentabilidad.

Conclusión: desde el punto de vista de la calidad somos pobres pero dignos, con unas limitaciones económicas enormes y por lo mismo nuestro impacto en el sector productivo es muy reducido.

### **Empresa e investigación**

En cuanto a la tercera línea, la interrelación entre la universidad y la empresa, la investigación y la consultoría, el impacto de la universidad es muy incipiente debido a las limitaciones económicas antes mencionadas.

Pero hay otro factor que influye: la empresa colombiana, tanto pública como privada, no cree todavía en la universidad, no le pide servicios. Y la universidad pública que tiene exceso de recursos con respecto a la privada, debería producir un impacto importante en el sector productivo a través de la investigación y la consultoría. Algo hace, pero a mi juicio, no está produciendo el impacto que se necesita. Por ejemplo, el portafolio de investigación de la Universidad de Antioquia, la que supuestamente hace más investigación, en mi opinión no logra generar el impacto requerido en el sector productivo.

### **Capacitación práctica y espíritu empresarial**

En cuanto a la formación de recursos humanos o capacitación se ha progresado algo pero no lo suficiente. El Politécnico ha sido más o menos pionero en este campo. Se adelantan programas importantes con los bancos más grandes, con empresas de servicios públicos y con programas no formales que en algunos casos se han vuelto formales, tales como el proyecto con el Banco de Bogotá: se han graduado tres-

cientos tecnólogos en banca, algunos de los cuales han regresado a la universidad a continuar con su ciclo profesional. Sin embargo, no es suficiente para cantar victoria.

La quinta línea son las prácticas empresariales, área en la que sí se ha avanzado de manera significativa. Entre otras razones, porque se puede adelantar sin necesidad de grandes recursos económicos y es de conveniencia mutua entre la universidad y la empresa. Es uno de los pocos campos en el que nos podríamos equiparar con países más desarrollados.

La sexta línea, finalmente, es el espíritu emprendedor o sea el espíritu de creación o incubación de empresas. En esto también Colombia está en pañales.

El Politécnico participa en una experiencia con otras instituciones de educación superior. Se fundó una incubadora de empresas después de hacer una exploración de todas las incubadoras existentes en el país. Se concluyó que la de mayor desarrollo es la Incubadora de Empresas de Base Tecnológicas de Antioquia (IEBTA) dirigida por Darío Montoya, luego director del Sena.

La IEBTA, aunque también ha tenido dificultades, es patrocinada por el grupo empresarial antioqueño y el Sindicato Antioqueño. Se tomó ese modelo y se adquirió a título oneroso, pero el conjunto de instituciones de educación superior no nos prestó atención. Pocos terminamos insistiendo en la iniciativa. En esta incubadora no funcionaron los presupuestos y precisamente porque no se pudieron vender servicios, se tuvo que reducirla a actividades muy concretas. Se han recibido 1.300 proyectos de los cuales cuarenta quedaron finalmente seleccionados y siguen en proceso de preincubación. Pero esta actividad requiere de capitales de riesgo, prácticamente nulos en Colombia. De hecho, no se ha conseguido capital de riesgo para ninguno de los cuarenta proyectos en proceso de incubación.

En conclusión se percibe que nuestro nivel de preparación en el sector educativo para la globalización es muy bajo. Si nos com-

paramos con los niveles de inversión que han realizado países como los tigres asiáticos, cuyo despegue se basó en la inversión educativa, el país se encuentra en una situación irrisoria.

Por eso propongo que, por lo menos en materia de educación, en lugar de preguntarnos qué tan preparados estamos para la globalización, deberíamos preguntarnos más bien qué podemos hacer para que Colombia no esté tan rezagada frente a ella.



CIENCIA Y TECNOLOGÍA

CREACIÓN DE CAPACIDADES  
TECNOLÓGICAS  
EN ESCENARIOS DE  
GLOBALIZACIÓN

LUIS JAVIER JARAMILLO\*

---

\* Consultor asociado. Fundación Tecnos.



**D**ebido a que en la actualidad la política tecnológica colombiana en escenarios de globalización, es una capacidad muy crítica, conviene adelantar esta reflexión como aproximación inicial. El interrogante que la precede es ¿qué tan preparados estamos y qué capacidades tenemos para analizar, formular y ejecutar políticas de innovación?

En el desarrollo de este contenido se tendrá en cuenta el por qué es saludable comparar el país con otros para saber dónde está en materia de capacidades; asimismo, se subraya la importancia del detalle obedeciendo al viejo adagio que respalda la eficacia alemana: “el demonio está en los detalles”, pues al trasladarlo a la política tecnológica no basta con formular y decretar políticas sino implementarlas. Para obtener resultados con las políticas de innovación, se precisa de una gestión minuciosa en la que intervienen determinadas instituciones y personas en niveles precisos, tarea que sin duda requiere de aprendizaje.

### **Señalamientos de la política tecnológica**

Es esencial conciliar la capacidad de gestionar el detalle inmediato con los enfoques más amplios, adaptando la consigna de los ambientalistas “hay que pensar globalmente y actuar localmente”.

Se partirá entonces del escenario global de la política tecnológica para luego analizar el contexto nacional.

Sin embargo, es apropiado identificar previamente a los organismos internacionales que trabajan las políticas tecnológicas: la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

Llama la atención que sea en un Foro de alcance tan global como el de la misma OMC, donde se ha establecido que los únicos incentivos permitidos a todos los países industrializados o en vías de serlo, estén relacionados con tecnología. No hay mucho margen, entonces, y por fuerza de las circunstancias, es preciso estudiar y utilizar incentivos financieros y fiscales cuando se trate de definir políticas tecnológicas. En el seno de la OMC tiene también lugar allí la discusión que regirá la propiedad intelectual en el comercio mundial en los próximos años. Todo ello pone en un plano destacado la importancia de la política tecnológica de cara a la globalización comercial.

Por su parte, al revisar la trayectoria de la OECD, importante organismo de cooperación de los países del primer mundo –el denominado club de los ricos– se encuentra una enorme capacidad de analizar y comparar políticas nacionales de innovación. ¿Hacia dónde va el primer mundo en este terreno? Basta mirar el énfasis que asigna la OECD a este tema; *innovación* y *competitividad* van de la mano y vale la pena volver sobre ellas a la luz de estos señalamientos:

- Las “políticas de innovación” en la OECD evolucionan hasta ser casi equivalentes a una nueva política de desarrollo. Las políticas industriales se transforman y se superponen en varios aspectos con las políticas de innovación. A veces en nuestro medio estos conceptos no calan todavía o son periféricos.
- Domina la escena la búsqueda de equilibrios “macro”, en lo que se han formado nuestros economistas, y de lo cual poca gente duda que sea indispensable para una economía sana. Contrasta

esta discusión con la que de manera similar se ha venido dando sobre el desarrollo económico en los países de la OECD, donde la innovación es el eje del desarrollo económico y por ningún motivo puede pensarse que se ignora “lo macro”.

- El pensamiento de la OECD refleja una evolución de más de treinta años. No es de un día para otro que aparece un pensamiento sobre políticas de innovación. La política actual busca conectar ciencia con economía<sup>1</sup>.
- En la OECD, el proceso de innovación comienza a ser foco de atención en 1990 y a otorgar significación política al concepto de Sistemas nacionales de innovación. A partir de ahí, se ubica el pensamiento sobre el cambio técnico en el centro de la política económica y comienza a entenderse la innovación como un proceso gradual y acumulativo que produce, difunde y utiliza nuevos conocimientos o su nueva combinación dentro de la economía.
- La política de ciencia y tecnología (C&T) en los países de la OECD considera que el cambio técnico es la principal fuerza motriz del crecimiento económico. Éste tiene dos fuentes básicas: la innovación tecnológica y la difusión de tecnología. El receptor debe participar en el proceso continuo de ajuste de la tecnología a sus necesidades.
- El paso de un modelo lineal a uno interactivo de innovación tiene como referente a Vanevar Bush -físico y asesor de Roosevelt

---

1. Entre 1963 y 1970, el pensamiento sobre políticas CET puso énfasis a los insumos requeridos para la investigación y desarrollo (I&D-financiación, recurso humano altamente calificado, laboratorios) el papel de instituciones y programas públicos. Más adelante, el informe Pigagnol de 1964, hizo un llamado inicial a los gobiernos para respaldar la I&D, tras reconocer la importancia de la relación entre la actividad científica y tecnológica y el dinamismo de la economía. El Manual Frascati de 1964, aportó las bases para la mediación de las actividades científicas y tecnológicas en los países industrializados. En 1971, el informe Brooks señaló caminos a la integración entre políticas científicas y tecnológicas, económicas y sociales. En 1980, el informe Delapalme, reitero la necesidad de los gobiernos de países de la OECD de armonizar y optimizar la política en lo tecnológico, en lo económico y con respeto a las necesidades sociales.

en política científica- cuando pasada la Segunda Guerra Mundial, sostenía que lo primero por hacer –ésta fue la experiencia de la bomba atómica- era invertir en ciencia, asumiendo que ésta se traducía de manera automática en tecnología que a la vez se volcaba sobre la innovación y el mercado. Sin embargo, y pese al éxito de la Operación Manhattan, varios “economistas de la innovación” en Estados Unidos e Inglaterra, mostraron que este modelo lineal ignora las múltiples interacciones que tienen lugar entre el laboratorio de I&D y el mercado. No es tan fácil ir en línea recta de la investigación básica a la innovación. Muchas cosas tienen lugar en el intermedio de estos procesos. Un modelo de innovación nuevo y llamado “modelo interactivo” viene inspirando las llamadas políticas de innovación tecnológica.

- Los países del primer mundo han pasado de la llamada “*Science policy*” a la “*Innovation policy*”. Esto se presenció en una misión colombiana a Canadá integrada por catorce centros tecnológicos en 1997 y auspiciada por Colciencias. Se hablaba de las políticas de innovación tecnológica y del Sistema nacional de innovación. Habían pasado ya de una “política científica” a una “política de innovación” y es ahí donde posiblemente debemos ocuparnos más del fortalecimiento científico porque todavía se padecen debilidades extremas. No debe darse la espalda a la innovación en la economía.
- Domina en el escenario de la OECD el concepto de Sistema nacional de innovación (SIN). En este enfoque la ciencia y la ingeniería están alineadas con las metas económicas del país, quiere decir que deben contribuir a generar empleo a la población; brindar oportunidades a científicos, ingenieros, técnicos y obreros; utilizar los recursos naturales; estimular la creatividad propia, y todo ello encaminado a la generación de riqueza, preservando y aumentando el bienestar de la población.
- Algunos factores se consideran cruciales en el informe de la OECD del año 2001 y tienen que ver con tres fuentes comprobadas de modo seguro para impulsar el crecimiento económico de un país

pues se correlacionan con el desarrollo y la innovación; las TICs y la empresarialidad cuyo alcance se estima esencial en la configuración de la moderna economía nacional y global.

## **La comparabilidad internacional**

Hacia el futuro, la lección de los tigres asiáticos—Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong—<sup>2</sup> es una importante referencia internacional y es oportuno detenerse en S. Lall, de la Universidad de Manchester de cuya conferencia en 1999 se resumen lecciones para promover el desarrollo industrial y tecnológico, anotando el papel de los gobiernos y su importancia en varios campos:

- Creación de una visión estratégica de largo plazo
- Creación de capacidades tecnológicas e institucionales críticas para el desarrollo industrial y competitivo de largo plazo.

Esta lección demostró que no es lo mismo una política basada en inversión extranjera que una en transferencia de tecnología vía contratos de licencia y patentes tal como lo hicieron los coreanos. En América Latina se confundió con frecuencia estas dos políticas; en el medio colombiano muchos dirigentes creen que basta con abrir la llave mágica de la inversión extranjera para lograr el progreso tecnológico casi por añadidura. Si las pymes tienen importancia y potencial en Colombia, deben desempeñar un papel muy importante en la tecnificación según lo ocurrido en Japón, donde se multiplicaron los servicios tecnológicos y de extensión como la investigación y desarrollo para un vasto universo de pymes. No basta la inversión extranjera si la realidad industrial del país señala la necesidad de difundir tecnología a una gran variedad de pymes.

De otro lado, América Latina también es otra fuente de comparación internacional. En los recientes créditos para programas nacionales

---

2. Tailandia, Malasia e Indonesia también con reciente nivel de industrialización.

de CyT del BID, se presencia el enfoque al tema de la innovación tecnológica con reducido énfasis en el fortalecimiento de infraestructuras científicas y tecnológicas y la formación *per se* de doctores; se impulsa la calificación de alto nivel de personal en los sistemas nacionales de innovación. En el último decenio, las recientes políticas tecnológicas de Brasil, Colombia, México, Chile y Venezuela, se basan de modo creciente en orientaciones acordes con los lineamientos de la OECD.

En consecuencia, urge formar una capacidad en el país para formular, ejecutar y evaluar política de innovación la cual debe entenderse como una respuesta a la globalización, de ahí la necesidad que sea imaginativa y relevante. Desde este ángulo, puede hacerse una primera comparación con los países del área y podría anticiparse que Colombia está relativamente bien respecto al promedio latinoamericano en virtud de observar gradual aceptación a:

- La construcción de un Sistema nacional de innovación
- La comprensión frente a la economía muy global, en donde subsisten formas muy nacionales de desarrollar la tecnología tal como Nelson y Rosemberg en 1993 demostraron que todavía existen patrones nacionales de organización económica y tecnológica – en medio de la globalización - y esos patrones son los llamados Sistemas nacionales de innovación que en apreciación de la OECD permiten difundir, adaptar, transmitir y crear tecnologías dentro del sistema económico de un país pues ciencia y tecnología no operan aparte sino que le afectan
- El reconocimiento de la necesidad de alinear los aportes de diversas instituciones para obtener productos nuevos o mejorados en el marco del sistema: financiamiento, investigación, desarrollo, difusión y extensión de tecnología, papel de la universidad, educación técnica, normalización y calibración, entre otros.

Si bien la política de innovación está lejos de ser la de mayor prioridad, las tendencias de la globalización en curso obligan a organizar-

se en un nuevo consenso sobre nuestro modelo productivo. Las discusiones sobre la innovación y la competitividad implican consensos nuevos de múltiples actores pero ayudan a poner la casa en orden y a definir los nuevos consensos.

## **Estado actual**

El interrogante siguiente es ¿dónde estamos en capacidades científicas y tecnológicas más específicas? Los indicadores describen:

- Los países industrializados invierten 95% del gasto mundial en investigación y desarrollo
- La inversión en América Latina, según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología de América Latina (Ricyt), de 1995 a 1998 fue de unos diez billones de dólares. Hasta el año 2003, Brasil respondía por 58% de ese volumen; México por 14%; Argentina por 13%; Chile por 5%; Colombia por 4% y Venezuela por 3%
- Desde un ángulo positivo, Mario Albornoz, director de la Red de indicadores de Latinoamérica, señalaba que Colombia es el país que tiene el ritmo de crecimiento más alto de artículos indexados en América Latina, artículos arbitrados por organismos como el Science Citation Index
- Más de novecientos doctores se han formado en áreas de ciencia e ingeniería, tan solo en el programa Colciencias/BID, emergen cerca de dos mil grupos de investigación en las universidades, y va calando la dinámica de jóvenes investigadores.
- Ha aumentado de modo significativo el número de proyectos de innovación empresariales respecto a diez o quince años atrás: cerca de ochocientos a mil.

Al observar la situación bastante lamentable en los indicadores latinoamericanos de capacidades, comparado con Estados Unidos, Europa y los asiáticos, el director de la Red de Indicadores de Ciencia y

*¿Qué tan preparada está Colombia para la globalización?*

Tecnología de América Latina (Ricyt), Mario Albornoz, sugiere otro modelo de desarrollo; no es claro el panorama y la gran tarea es plantearse qué hacer fuera del espectro global.

### **Experiencias, retos y avance**

Respecto a los esfuerzos adelantados para evaluar y enrumbar nuestras capacidades es necesario generar las bases de nuevas propuestas de evaluación en 2003. Al responder dónde está el país en la etapa de construcción de un Sistema nacional de innovación, debe reconocerse que el primer impulso a la construcción del SNI en el país, se observó en el gobierno de Ernesto Samper, pues por primera vez se intentó diseñar e implementar una política de innovación no sólo declarativa sino utilizando instrumentos legales, financieros, fiscales y créditos internacionales del BID.

En el último decenio se cuenta con teoría útil, como es la de la escuela llamada evolutiva, pues con base en ella puede determinarse mejor en qué parte se está respecto al ciclo emprendido. Al respecto, Teubal plantea que hay un ciclo inicial de aprendizaje y creación de capacidades por el cual comienza un país que desea avanzar en la práctica de la innovación tecnológica. En dicho ciclo se conjugan estímulos financieros, incentivos fiscales y recursos institucionales que convergen en el apoyo al desarrollo tecnológico y la innovación empresarial. Las empresas y el gobierno aprenden conjuntamente hacia la ejecución de una política de innovación.

Según lo anterior, puede afirmarse que Colombia completó el primer ciclo, si bien para el segundo se requiere acelerar el proceso. De acuerdo con el modelo de Teubal, esto ha podido observarse en el contexto nacional:

- Las empresas comenzaron en Colombia a desarrollar proyectos de I&D y de innovación con apoyo público por primera vez en su his-

toria. En la Fundación Tecnos se adelantó una evaluación de impactos que tomó un año, sobre proyectos que habían usado el incentivo tributario y proyectos de innovación financiados en el marco del SNI. Ha funcionado en la medida en que una serie de empresas que antes no efectuaban investigación y desarrollo, gracias a estímulos públicos, han comenzado este nuevo camino. Se trataba de comenzar en los años noventa proyectos de innovación tecnológica en empresas que antes no los adelantaban y partiendo casi de cero se ha inducido un cierto volumen respetable, alrededor de ochocientos financiados y ejecutados con resultados

- Se cuenta con un sistema de innovación en construcción, es decir, un tejido de instituciones que se van relacionando unas con otras alrededor de tareas concretas (financiación, ejecución de proyectos, cooperación empresa - universidad, entre otros). Comienzan las empresas a formular y ejecutar proyectos de I&D conjuntamente con algunas universidades y centros. Las empresas jalonan, el gobierno apoya, al igual que universidades y centros, en un conjunto “orquestado”
- En la parte legal – institucional, un repaso general de los noventa permite identificar también como marco del sistema, la expedición de la ley 29 de 1990 y de una serie de decretos asociados. En particular, el decreto 393, es una “buena práctica” (o un “*benchmark*”) sumamente pertinente, en tanto facilita las reglas de juego de la cooperación entre el sector privado y el público y con base en él pueden asociarse y formar corporaciones y consorcios de investigación. Los proyectos de I&D de empresas con apoyo público, mencionados atrás, se inspiran en él
- Emergen mecanismos financieros para la innovación. Por el lado público, hay un efecto digno de destacarse: a partir de un Fondo de Innovación en Colciencias, se dio luego una asociación con IFI y después con Proexport, mostrando aprendizajes en el sector público. Un logro del “contagio” de la innovación

tecnológica, es que 20% del presupuesto del Sena debe por ley aplicarse a tecnología.

Así, la evaluación hecha en Tecnos permitió saber, a grandes rasgos, qué ha tenido lugar del “ciclo inicial” de la política de innovación. Del examen de unos 55 proyectos financiados por Colciencias–IFI, se dedujo que la rentabilidad promedio fue muy aceptable, 26% sobre el retorno de inversión, y dentro de estándares internacionales también aceptables; las empresas adelantaron aprendizaje en desarrollo y mejoramiento de productos; aumentó la vinculación universidad-empresa, pues de cinco proyectos de I&D universidad-empresa en 1995, el país pasó a cuarenta o cincuenta proyectos de modo que esto ha significado creación de capacidades.

El panorama de la experiencia empresarial también observa algunos efectos tributarios de mediano plazo, pues las empresas consideran que su mejor rentabilidad asegurará mayor tributación. Al preguntar a las empresas si volverían a hacer proyectos de este tipo, más de 80% estaría dispuesta a hacerlo, respuesta similar a la proporcionada por una evaluación similar realizada en empresas chilenas.

En este sentido, se ejecutaron proyectos sobresalientes como el de la firma Andercol, en la que una mitad de sus exportaciones aproximadamente se basa en innovaciones tecnológicas desarrolladas con apoyo financiero de proyectos de Colciencias. Esta empresa química del Grupo Mundial, ha ganado una capacidad competitiva real basada en proyectos de I&D de este ciclo. Por su parte, en Levapán también se financiaron algunos proyectos de I&D. De acuerdo con su director, allí comenzaron desde el teorema de Pitágoras y hoy están en las grandes ligas de fabricación de levadura mundial con una planta produciendo para Mercosur, instalada en Paraguay, completamente diseñada y basada en procesos de ingeniería y tecnología colombianos.

Otro ejemplo es Superbrix de Barranquilla, cuyos diseños basados en avanzada ingeniería térmica y conjuntamente desarrollados con la Universidad del Norte, han llevado a la empresa a preservar sus mercados internacionales de exportación de equipos a

más de diez países, destinados a todo el proceso de poscosecha del arroz, incluyendo secadores de grano sofisticados y compitiendo al mismo nivel con fabricantes japoneses e italianos. Es de advertir que ya son proyectos de I&D innovadores y financiados con recursos públicos y privados.

De este modo, ya se pueden provocar efectos de demostración en otras empresas con base en los casos exitosos, mas esto no está claro para quienes dirigen las políticas de innovación. Sin embargo, con base en lo anterior, se ha completado un “ciclo inicial” con las siguientes características:

- Creación de capacidades institucionales para afrontar la globalización, de cierta manera
- Observación de aprendizaje público inicial en políticas de innovación
- Apropiación de los primeros pasos en la construcción de un SNI. Éste quizás sea el mayor signo de adaptación institucional para la globalización
- Inicio de la adopción y aprendizaje de la investigación en las empresas alrededor de unos ochocientos proyectos
- Creación de nuevas estructuras de apoyo tecnológico como los CDTs, que aún deben revisarse.

### **A manera de corolario**

La realización de proyectos en las empresas ilustra el nivel de detalle anteriormente referenciado, pues allí comienza a tener sentido la política nacional de innovación.

¿Hacia dónde ir después de este ciclo? Posiblemente es necesario multiplicar la financiación y la ejecución de proyectos en empresas pequeñas y medianas, pero al mismo tiempo aumentar las apuestas de riesgo mediante proyectos más ambiciosos, más estratégicos para el país, abordando una coope-

ración mayor entre empresas, universidades y centros. Parece común a la región latinoamericana que sus proyectos empresariales se hayan venido encaminando más a las adaptaciones, lo que el Informe Perry identifica como “una fácil adaptación al entorno nacional”. Salvo excepciones, no se tienen todavía innovaciones fuertes, duras y competitivas internacionalmente. Es necesario explorar nuevas apuestas y quizás con un nivel de riesgo innovador mayor.

Respecto a las capacidades de apoyo y servicios tecnológicos a las empresas, especialmente para las pymes, dentro del marco del Sistema colombiano de innovación, se aplica la experiencia asiática: no basta la inversión extranjera para que el progreso tecnológico se difunda a las pymes. La inversión extranjera no sustituye los esfuerzos endógenos de transferencia y difusión tecnológica. En este sentido, conviene observar los llamados CDTs, creación institucional que en su mayoría se remite a 1993.

Desde el siglo XIX el país ha debatido la conveniencia de la educación técnica, de la ciencia, del empresarismo como alternativa y de acuerdo con el historiador Frank Safford, en su libro *El ideal de lo práctico*, sobre el siglo XIX en Colombia, se describen hasta las luchas ideológicas. Otros historiadores y sociólogos como Ospina Vásquez, Alberto Mayor, Gabriel Poveda han aportado a la comprensión sobre la formación de ingenieros, las reformas educativas, la marcha de la educación técnica, la industrialización, la minería y las obras públicas en virtud de ser difusores de hecho de innovaciones técnicas.

Se han observado altibajos graves como el cierre del Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT), tras cuarenta años de actividad. Colombia experimenta avances y retrocesos muy curiosos. Lo más paradójico es que el IIT se cierra sin que el gobierno que iniciaba César Gaviria e incluso el mismo sector privado liderado por la Andi, emitiera un parpadeo al inicio de la apertura en un momento en que se canceló una posibilidad

de crear capacidades de investigación industrial.

Con las huellas todavía frescas del colapso del IIT, Colciencias, por medio de su director de entonces, Fernando Chaparro, propone un nuevo eje de desarrollo institucional en la primera mitad de los noventa -los centros de desarrollo tecnológico (CDTs)- diseñados como entidades virtuales para enlazar ofertas y demandas, cercanos a los sectores empresariales, propicios a la cooperación pública-privada, con participación de universidades y centros de investigación. La mayoría son corporaciones creadas a la luz del decreto 393 de 1991, que facilita la asociación pública y privada para fines cooperativos, como parte del aparato legal de ciencia y tecnología en el país.

Los CDTs cubren demasiados tipos de entidades: desde incubadoras tecnológicas y parques tecnológicos hasta centros de productividad, centros sectoriales como el del cuero, el de la moda o el de las confecciones. Muy pocos tienen capacidades para llevar a cabo I&D en forma directa, entre otras el del caucho y el plástico, CIPC, cercano a Acoplásticos. Los llamados Cenis también se incluyen en los que hacen directamente I&D y poseen un desarrollo relativo mayor, pues la mayoría de ellos es más antiguo: Cenipalma, Cenicaña, Cenicafé.

Para mencionar, Ceniaqua en la industria camaronera se ha proyectado en forma brillante y ha ayudado a reflotar un sector que iba a desaparecer. En vez de importar semilla de camarón, Colombia ya la exporta a muchos países del área. Corpodib aclimató la propuesta de alcohol carburante y promovió el interés en el Congreso, el Instituto de Plástico y el Caucho (ICIPC), que se convirtió en parte de un modelo gremial basado en servicios avanzados a los afiliados, hoy referencia mundial en competitividad según el Grupo de Porter, en la Escuela de Administración de Harvard.

Entre los limitantes que padecen los CDTs figura la sostenibilidad económica pues la mayoría agotó el capital semilla inicial. Se suma a esto la falta de consultores tecnológicos de empresas en el

país, la carencia de métodos comunes de trabajo, la ausencia de la extensión tecnológica.

De modo que no basta la adopción de políticas de innovación sino mucho celo en la aplicación detallada de los instrumentos. Sin duda, *“el demonio está en los detalles”* pues si falta gente capacitada en la gestión de la tecnología, el avance es limitado en los instrumentos.

Muy probablemente ha llegado la hora de definir el paso a un segundo ciclo de la política de innovación y retomar el aprendizaje logrado con los altibajos presupuestales y limitaciones de formación de recurso humanos para la definición de políticas de innovación y el manejo de sus instrumentos. Los estudios y las comparaciones internacionales deben permitirnos perfilar mejor las capacidades que nos permitan proyectarnos para una transición tecnológica en un nuevo ciclo.

Los interrogantes son múltiples frente a la transición tecnológica del país y se relacionan con las prioridades, la seguridad nacional, la evaluación, el análisis y la formulación de políticas nacionales de innovación, lo compatible de la transición con la estructura industrial, los sectores de baja intensidad tecnológica, los recursos altamente calificados para la gestión de proyectos de I&D. He aquí el reto para la creación de capacidades tecnológicas.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

APROPIACIÓN SOCIAL DE LAS NUEVAS  
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y  
LAS COMUNICACIONES

FERNANDO CHAPARRO\*

---

\*Director ejecutivo Corporación Colombia Digital.



**E**s evidente que el tema de la regionalización de la ciencia y la tecnología se está planteando en todos los rincones del mundo. Brasil, México, Chile y Colombia han iniciado esta tarea que Europa ha acometido tiempo atrás en un proceso que convierte a la informática en un área especializada y muy ligada a la globalización.

De cinco aspectos a tratar en este tema de *ciencia y tecnología*, los dos primeros por su naturaleza contextual, se centran en algunas reflexiones sobre la relación entre tecnologías de información en las comunicaciones y el proceso de la globalización. Posteriormente, se describen algunas consideraciones frente al impacto del proceso de informatización en las sociedades contemporáneas, dos puntos específicamente en el nivel de naturaleza conceptual, si bien se darán ejemplos concretos, para llegar al tercer y cuarto ángulo esencial de este contenido que es el de la informatización que la sociedad colombiana está alcanzando. Desde interrogantes como si el país se está quedando atrás hasta cuáles son algunos de los desafíos que está confrontando, constituyen los cuestionamientos que se conciben para aterrizar casos concretos respecto a lo que se está haciendo en el país.

En ese orden de ideas, se presentarán dos proyectos estratégicos. Uno en el sector productivo, el de Cluster de desarrollo agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca, que es regional pero con una base de informática muy fuerte y, el segundo, es otro proyecto

que se llama Educación para la paz, en donde en un campo muy diferente al educativo se está haciendo un esfuerzo muy claro de informatización en ese sector.

El tercer aspecto que es el punto angular frente a la globalización, se refiere al desafío de la competitividad y a los profundos cambios en los términos de reestructuración competitiva, el mercado de trabajo y otros campos adicionales. Prosigue un cuarto y quinto aspecto donde se relacionan algunos elementos críticos y que tienen que ver con los desafíos de cara al inicio del siglo XXI y a todo el proceso de la revolución científica como al alto ritmo de cambio tecnológico en donde el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento es consecuencia de ese proceso que se está dando en la dinámica tecnológica.

### **Las tecnologías en el contexto de la globalización**

Frente a la revolución de la ciencia y la tecnología presente en la cotidianidad, los crecientes costos de la investigación están obligando a todos a repensar las estructuras creadas en las décadas de los setenta y ochenta, así como a interpretar el proceso de los noventa que tuvo lugar en el gobierno de Ernesto Samper. Esta necesidad de pensar los nuevos hechos tecnológicos sectoriales es parte de ese proceso, alejándose del IT y del ICA para llegar a centros tecnológicos más ágiles. Persiste un proceso de evaluación en donde algunos centros tecnológicos han podido consolidarse y otros todavía se encuentran en proceso de desintegración.

Igual está sucediendo en el planeta, según los planteamientos del Banco Mundial donde se analizan las nuevas formas de producción de conocimiento y las cuales vienen determinadas por el contexto internacional y no por los sistemas nacionales. Entre esas nuevas formas el tema de las redes -de innovación, de aprendizaje- está tomando una importancia especial y eso se refleja en todo el énfasis que el Banco Mundial le está concediendo por ejemplo

a la economía con capacidad de trabajar en red empresarial, en centros tecnológicos, en proveedores e inclusive en consumidores y en la comunidad en general. Es interesante ver los informes que este organismo está emitiendo y en donde sostiene que el énfasis no está en la parte tecnológica sino en los procesos de cambio institucional que la tecnología está generando.

De otro lado, es claro que en forma dramática se acorta la distancia entre el laboratorio y la línea de producción. El ritmo de creación de nuevas empresas derivándose de las universidades es fantástico; de igual modo lo es la mortalidad de esas empresas. El mercado las mata. No obstante, si de esa gran masa de pequeñas empresas que están surgiendo, emerge un pequeño grupo de empresas competitivas, evidentemente es ahí donde las multinacionales dan media vuelta, las compran y las integran a los *ingentas* y los *novatis*. Es parte del producto que se está presenciando de la distancia tan corta existente entre el laboratorio y la línea de producción. Como parte de todo ese proceso aparecen las tres tecnologías genéricas que también conforman esa revolución de tecnologías presentes en todos los sectores de la producción, y que permiten transmitir, procesar y difundir información de manera instantánea. Se trata de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), siendo una de ellas la biología molecular y los nuevos materiales. Como consecuencia de lo anterior y de los procesos de aprendizaje social y de apropiación social del conocimiento, se está pasando de la teoría de la sociedad del conocimiento a la realidad a través de estos procesos de aprendizaje social y de los procesos de apropiación social del conocimiento.

En efecto, son las teorías de la información y de las comunicaciones las que están logrando por primera vez que la sociedad global sea una realidad, ya no en cuanto a los mecanismos intergubernamentales y negocios entre empresas, sino a través de la realidad de una sociedad globalizada donde son los ciudadanos los que pueden estar en contacto en tiempo real creando una nueva co-

munidad internacional, no solo una comunidad de gobiernos o de corporaciones. Éste es, sin duda, un producto de la tecnología de la información y las comunicaciones y es ahí donde el CAB digital que se presenta en los procesos de exclusión social y que se genera entre y en países, entre sectores sociales, es grave, porque allí se ingresa a los procesos que pueden llegar a excluir a naciones enteras y a sectores sociales dentro de naciones que van a tener muy poca capacidad de participar en ese proceso dinámico del siglo XXI.

### **Las TICs, competitividad e impacto**

El procesamiento de datos incluye una gama tecnológica que ha surgido alrededor del mundo como también un sector mucho más intersectorial –el de la digitalización, la transmisión de datos, voz e imagen a través de toda la multimedia- constituido por esa dinámica tecnológica económica productiva que se está dando en la interacción entre esos tres vectores y en su participación en el producto nacional e inclusive en la economía internacional pues ha crecido en forma dramática.

La reflexión no reside solo en las tecnologías sino en las múltiples aplicaciones que de ella se hacen en salud, producción, educación, gobierno y en los procesos de gobierno de participación ciudadana. Como fruto de esta revolución tecnológica, los sectores productivos empresariales vinculados a esa dinámica económica, están cambiando con rapidez. Al observar algunos de los impactos de todo ese proceso en las sociedades contemporáneas, se corrobora cómo primero en el nivel macro, está cambiando la estructura de la producción en términos del papel creciente que desempeña un conjunto de actividades productivas relacionadas con esos tres vectores tecnológicos ya mencionados. Pero más allá del tema de la nueva economía, merece atención la creación de entornos favorables para la inversión y éste es un rubro interesante. En todos los informes del Banco Mundial, este aspecto adquiere peso y se plantea que si los

países en desarrollo no logran generar esos entornos favorables que este tipo de tecnología facilita su creación, difícilmente tendrán la capacidad de atraer inversión hacia sus economías.

Por su parte, los estudios que recientemente adelanta el director del Centro Nacional de Productividad (CNP), Felipe Millán, con base en los trabajos del profesor de la Universidad Autónoma de Manizales, Ricardo Chica y del grupo de economistas demuestran que la productividad que se vino a pique, a mediados del noventa, está más correlacionada de lo que inicialmente se había percibido con el uso creativo no automático. Así, no hay nada de automático en las TICs, éstas pueden utilizarse sin que nada ocurra; pasan por una empresa sin tocarla, pasan por un gobierno de igual forma y es muy fácil utilizarlas mal pero bien empleadas, se convierten en un elemento muy dinámico de la productividad. Además del impacto en el aspecto productivo, se encuentra el tema de democratizar el acceso al conocimiento o la universalización de éste, acompañado de los mecanismos de participación social, eficiencia y transparencia de los gobiernos, elementos que están involucrados en este proceso de cambio social.

Por tanto se han convertido en un factor de competitividad y desempeñan un papel crítico en el arranque de los países de tardía industrialización. El énfasis de la diferencia entre Corea y los países que hace quince años registraban los mismos indicadores de desarrollo económico y social es su capacidad de gestión del conocimiento que las TICs como instrumento hacen posible, un instrumento que puede ser mal empleado y utilizado sin impacto eficiente resulta muy peligroso pues se presta para caer en generalizaciones simplistas.

### **Implicaciones de su uso**

Las TICs son un instrumento que solo crea oportunidades, no son una panacea, no aseguran resultados automáticos. El desafío

está en desarrollar capacidades para aprovecharlas y su uso creativo implica cambios culturales e institucionales, de ahí que uno de los mayores peligros que ésta y cualquier otra tecnología entrañan es que la gente se “engolosine” con ellas y en su intento por estar a la moda, compre indistintamente computadores y asuma que con ello ya se produjo el cambio; ese es el peligro que ofrecen los desarrollos tecnológicos mal entendidos.

De igual modo, encierra profundos riesgos de exclusión social, desempleo vía automatización, cierre de empleos, uniformidades indeseables, pérdida de identidad cultural, entre otros. No obstante, al ser bien utilizadas, pueden convertirse en forma de expresión cultural tal como internet, que por citar un ejemplo, propicia que jóvenes músicos del país digitalicen bambucos por esta vía en un fascinante proceso de cambio cultural en donde presenciamos la participación de la nueva generación de colombianos en la red.

Sin embargo, es cierto que persisten crecientes problemas de dependencia y de vulnerabilidad por el tipo de sistemas utilizado hasta en los países desarrollados. Está latente el fantasma de la inteligencia artificial, siendo más importante la inteligencia humana que aunque asociado más a la ciencia ficción que a la realidad, siempre está ahí. ¿Qué sucede con una sociedad demasiado informatizada y basada en estas tecnologías? Tres ejemplos ilustran al respecto: uno para el sector productivo, otro para educación y el último para participación social. De ellos se desprende una serie de reflexiones sobre qué es lo que realmente está sucediendo cuando se utilizan bien.

## **Sector productivo**

En este campo las empresas están cambiando la forma como se relacionan con sus clientes y con sus proveedores cuando comienzan a utilizar en forma dinámica, creativa y proactiva estas tecno-

logías. En la globalización pululan casos de empresarios que hicieron su inversión en estos *software* y de manera paralela se observa que se están perdiendo los procesos de distribución y mercadeo y la forma de participación en las empresas de estilos gerenciales. Casos muy interesantes como el de Confecciones Leonisa, que se informatizó en el contexto mundial en el nivel *uno A*, incluso por razones de seguridad y obedeciendo a una política corporativa.

### **Sector educativo**

En este campo no se trata de introducir computadores en las escuelas a través de aulas informáticas. Sencillamente la nueva tecnología abre la posibilidad de crear objetos en el espacio virtual cuando apenas estamos entendiendo las implicaciones de eso desde el punto de vista de procesos pedagógicos. Existe un grupo en el cual se ha suscitado una controversia entre la teoría pedagógica y la informática educativa cuyos socios mundiales son liderados por uno de los *gurués* en este campo, autoridad del construccionismo y que produce una revolución en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el cual se tratará de aplicar en un proyecto del cual se hace referencia en la Comuna 13 en Medellín, en altos de Cazucá al sur de Bogotá y en Pensilvania (Caldas) en una comunidad rural. Cabe este ejemplo para enterarse de que las TICs no son únicamente computadores y *software*, sino que son aquellos instrumentos; las TICs desarrollan un proceso que va mucho más allá de la falencia superficial de las tecnologías y el *software* por todos conocido. Son los procesos que la tecnología desarrolla y que no toda la gente entiende bien.

### **Participación social**

Existe un proceso que se lleva a cabo en las nuevas búsquedas de participación ciudadana a través de estos espacios. Se trata de un proceso sobre creación de base de datos y buenas prácticas

de gobernabilidad, es un instrumento pasivo pero es utilizado en programas que están en discusión y que podrían llegar a ser un elemento bien dinamizador del proceso de participación social.

## **Indicadores de comparabilidad**

Frente al nivel de informatización que Colombia está confrontando surgen preguntas sobre el grado de integración que se observa desde la economía y la forma cómo puede medirse: sus implicaciones y su impacto real. Como todo proceso, se siguen etapas de maduración respecto a la relación hacia el futuro y hacia las principales tendencias tecnológicas que abren oportunidades pero que también generan peligros y desafíos.

Existen indicadores simples como los que se han venido utilizando; indicadores compuestos y complejos que resultan ser los más interesantes. A modo de ejemplo se citan cuatro de ellos: número de computadores, de líneas telefónicas, de celulares y de conexiones a internet por cada mil habitantes para cada indicador. Adelantar la comparación de Colombia, Brasil, Costa Rica y Chile, en términos de país grande, intermedio y pequeño de la región, respectivamente, con el alto nivel de informatización sugiere varios resultados. En materia de telefonía Colombia sí está bastante bien pese a figurar debajo de estos niveles pero prácticamente les sigue a estos tres países mientras que el resto de la región se encuentra por debajo del país en cuanto a penetración de teléfonos. Hasta 2003, la telefonía celular sí estaba bastante atrás y se equiparaba a Costa Rica, en tanto que en Chile era tres veces mayor y dos veces más en Brasil. Esto ha cambiado considerablemente.

Sin embargo, el problema de estos países tiene que ver con el énfasis extremo que observan frente al aspecto puramente tecnológico pues pese a ser variables fáciles de medir son demasiado unidimensionales y muy simplistas; la ventaja que poseen es que se pueden comparar en el tiempo y en el espacio. Para no quedar rezagados

y contentarse con la superficialidad de esta tecnología, surge una serie de esfuerzos en la construcción de indicadores compuestos de carácter multivariado y que buscan reflejar esa complejidad y establecer que los computadores y el *software* son los instrumentos pero se precisa de medición, pues en tanto ésta no se dé frente a las TICs, no será posible entender los procesos que desatan.

Habría que anotar respecto al *Index* –un indicador compuesto que éste pone énfasis no en la tecnología sino en las capacidades y los entornos favorables. Al decir capacidades, se hace referencia a las capacidades requeridas para utilizar en forma creativa esa tecnología y los entornos favorables que las tecnologías generan. Es interesante el nombre mismo del índice, el énfasis está puesto no en el manejo de la tecnología sino en la capacidad de interactuar en red. Todo esto también obedece al proceso de cambio de cultura empresarial, a las diversas actitudes del empresario y al cambio de cultura de las propias universidades y centros tecnológicos. Es así como el indicador pone énfasis en este elemento y por tanto en el uso creativo de las TICs, no en los computadores y tampoco en el número de computadores per cápita. Este índice está construido sobre estos tres subíndices: indicadores de entorno, de capacidades requerida y de uso efectivo de la tecnología. El primero tiene tres dimensiones - entornos de mercado, de política y normativos- que contienen todo el tema de propiedad intelectual.

En cuanto a indicadores de capacidad requerida los hay de tres tipos -capacidades individuales, empresariales corporativas y de gobierno- que derivan en el tema de los indicadores efectivos como son el uso individual por parte de ciudadanos, corporaciones y gobiernos.

## **Proyección y aplicabilidad**

Durante las décadas ochenta y noventa se experimenta en Colombia el desarrollo del Sistema nacional de información y el programa de Conciencias. Como se sabe, en febrero de 1997 se

crea el Consejo Nacional de Informática, dos meses después el plan nacional de informática que el gobierno de Ernesto Samper sacó adelante siendo el primero en articular ese proceso; luego, en febrero del 2000 se establece la agenda de conectividad y en noviembre del 2001 se crea la red TICs y la red Colombia Compite que forma parte de las diez redes del conocimiento general. En mayo del 2002 se establece la Corporación Colombia Digital, a manera de una alianza estratégica entre el Estado, sector empresarial colombiano y sector académico colombiano.

Bajo este panorama, dos ejemplos en educación y en producción nutrirán este acercamiento para la comprensión de lo experimentado en Colombia.

## **Producción**

Se trata de la llamada Plataforma Tecnológica Informática del *cluster* agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca. Éste es un proyecto de desarrollo regional basado en tres pilares y un centro de servicios logísticos para lo cual se estableció una empresa denominada Celta SA con un centro de negocios a ser administrado por el World Trade Center.

Hay un segundo que es una especie de centro de negocios, apoyo financiero y comercial para dar respaldo a los empresarios del sector agroindustrial pero aquí se toma como punto de partida lo siguiente: se entró en contacto con distribuidores en Estados Unidos para basarse en un proyecto piloto en el sector de hortalizas, con el fin de operar con un mercado asegurado y a partir de contratos se está reeducando. Por tanto, con un mercado asegurado buscando quién va a apuntarse a la producción de esos productos, la tecnología está asegurada y se está distribuyendo siendo éste el tercer componente de la Plataforma Tecnológica e Informática de Apoyo. El objetivo de esa plataforma es brindar apoyo a los productores, proce-

sadores y comercializadores que participan en este *cluster* para incrementar su competitividad.

Básicamente se está operando con esta adición. La agroindustria que es un sector tradicional, ya no solo depende del dominio de estas tecnologías de producción que son las tradicionales -conocimiento tradicional empírico, variedades, manejo de cultivos, insumos, mecanización, irrigación- y pese a que continuarán, se acompañarán por este conjunto de conocimientos sobre mercados, oferta tecnológica, preferencia de consumidores, oportunidades, reglamentación nacional en los países exportadores, gestión de recursos, control de costos, sistemas logísticos y otros más. Es decir, no es el conjunto de conocimientos tradicionales. Aquí el papel de las TICs apunta no solo con los computadores sino con toda una serie de elementos para la instrumentación de la informática. La plataforma tecnológica se está diseñando alrededor de estas cinco líneas de acción e igualmente todo el tema de la conectividad y los sistemas de información para esas empresas en la medida en que fortalecen la capacidad de manejo de información en las empresas que participan en el *cluster*.

Se trabajan comunidades y redes virtuales de aprendizaje teniendo en cuenta no sólo la parte del *software*, de electrónica y de microelectrónica, los sensores de control de humedad y temperatura pues es una agricultura ya más intensiva en conocimiento, sino que se trabaja mucho para asegurar la inserción de esos mercados internacionales.

## Educación

Se toma como punto de partida la investigación y el desarrollo tecnológico mundial en un proyecto a ser adelantado en la Comuna 13 de Medellín, altos de Cazucá en Bogotá y en Pensilvania (Caldas) para escuelas de estratos 1 y 2, aunque en la Comuna 13 se cubre a estrato 3, básicamente se incluyen los dos primeros. Allí en esta Co-

muna se realiza un proyecto de cuatro años en procura de cambiar la naturaleza misma del proceso de aprendizaje. Se está insertando la escuela a su comunidad para corroborar cómo desempeña un papel catalítico en el desarrollo de lo que se denominan las comunidades de aprendizaje frente al uso de su conocimiento alrededor de cuatro grandes temas de desarrollo comunitario.

Son algunas ideas de lo que se está haciendo con los grupos de universidad de Antioquia, Andes y EMT, en cuanto a repensar ese proceso de aprendizaje y definir dónde está el tipo de investigación y desarrollo tecnológico, en el que ya no solo cuenta el uso de computadores sino una serie de productos de las robóticas pedagógica y educativa que se integran a este proyecto de desarrollo educativo. Otro aspecto es el del uso de las tecnologías inalámbricas en tanto constituyen una revolución en nuestro medio y abren por primera vez la posibilidad de comunicación de banda ancha a bajo costo en forma masiva. Los grupos de estas tres universidades trabajan con la Secretaría de Educación de Medellín, Bogotá y Pensilvania, pues tratándose de escuelas públicas esto tiene que hacerse de común acuerdo y con total empatía con el gobierno local, porque con la descentralización del gobierno ya no es responsabilidad del Ministerio de Educación sino de las secretarías de educación locales.

Dos fases caracterizan este proceso: son pequeños cambios con miras al tercer y cuarto paso en caso de abordar un repensamiento del proceso de aprendizaje.

### **Los retos a corto y largo plazos**

Pero al mirar hacia el futuro los elementos críticos que se están confrontando para avanzar en este proceso en Colombia, debe ahondarse en algunas de las preguntas abiertas tanto de política de Estado como de política corporativa. Se identifican entonces tres desafíos tecnológicos relacionados con el desarrollo de un

entorno que es favorable e igualmente con el de capacidades endógenas para poder aprovechar esa revolución tecnológica que está sucediendo a nuestro alrededor.

Dos cambios profundos se concretan en 2003: las tecnologías inalámbricas y las tendencias de los costos. Frente al primero, la tecnología no es nueva pues se redescubre a Marconi dado que está basada en ondas radio que el genio de la telegrafía ya las había inventado y en esa medida se regresa a tecnologías que con la alámbrica se pensaba, era cuestión del pasado. De modo que se asiste a una revaloración de la tecnología inalámbrica, ondas radio repensadas que utilizan protocolos de internet, por tanto están imponiendo a la tercera generación de los celulares competir cuando se habla ya no de voz sino de datos a transmitir a través de computadores, de internet, entre otros aspectos.

Respecto a las tendencias de los costos han seguido bajando pero siguen siendo demasiado altos para masificar el uso de las TICs. Hay tecnologías en este momento que ya están en la fase de experimentación en las que un computador podría costar entre cuarenta y setenta dólares, no incluye la pantalla, cuando un computador ya cuesta sesenta dólares cambia la economía de las TICs y cambia también esa economía.

De los desafíos identificados, uno se relaciona con el entorno favorable, cuáles son las políticas que se requieren, cómo se seguirá procediendo en cuanto a la integración de las TICs pero ya en cosas concretas: producción, educación, salud, gobierno, gobierno de línea, desarrollo de la nueva economía.

Finalmente, también se encuentra el reto de las capacidades endógenas y de repensar todo el proceso de aprendizaje, cambios culturales que facilitan el tema de la protección social del conocimiento, generación de contenido propio, consolidación de redes, desarrollo de capacidades para interactuar y cooperar, lo que algunos analistas denominan la sociedad creativa.

