

Documento de trabajo

Bases para un programa económico y social: empleo, producción y distribución del ingreso

Macroeconomía y sector externo / Mercado interno y políticas sectoriales / Políticas públicas y sociales

*Álvaro Moreno / Germán Umaña / Carlos Martínez /
Álvaro Zerda / Iván Cardona / Ricardo Bonilla
César Giraldo / Mario Hernández / Darío Restrepo*

Miguel Eduardo Cárdenas y Aurelio Suárez Montoya
Coordinadores

Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Fescol –

Bogotá, Colombia, mayo de 2009

Presentación

La implantación del neoliberalismo a partir del Consenso de Washington dos décadas atrás, limitó la autodeterminación de los países para aplicar políticas económicas propias, recrudesció la desigualdad social, socavó el bienestar general, trocó el desarrollo armónico de las sociedades por un crecimiento con altísima concentración en elites reducidas y aumentó las diferencias entre los países poderosos y el resto. El fracaso neoliberal se sintetiza en el carácter estructural y la gravedad -cada vez mayor- de las crisis económicas que se desataron, como la iniciada en 2008, que contagian a todas las economías; colapsaron los circuitos económicos y destruyen por todo el orbe cuantiosísimos medios de ganancia. Nunca, en ochenta años, como ahora, se está tan cerca de una gran depresión.

En el escenario doméstico, donde se cumplen los postulados neoliberales - ahorro externo como motor de crecimiento, mercados libres, especialización productiva según la 'ventaja comparativa', acuerdos de protección de inversiones y desarrollo por vía del servicio de la deuda - el resultado es el constante déficit de cuenta corriente y cuentas fiscales, los déficit "gemelos", la persistencia del desempleo involuntario, la asfixia del aparato productivo, la concentración de la riqueza y de la propiedad de los factores productivos, y el desconocimiento de los derechos sociales fundamentales para amplias capas de la población.

En consecuencia, están dadas las condiciones para la construcción, discusión y divulgación de un programa económico diferente y contrario al neoliberalismo, en el marco de un gobierno de izquierda democrática. El que aquí se presenta pretende sentar las bases de una economía nacional orientada al empleo, la producción y la distribución del ingreso. Además de esbozar una política económica nueva, plantea una relación de beneficio recíproco con las demás economías, con prioridad a las de América Latina, la articulación de los sectores productivos nacionales en busca del círculo virtuoso del mercado y el ahorro interno y la universalización de los derechos fundamentales.

La propuesta, que ha sido articulada en tres ejes fundamentales, 1) macroeconomía y sector externo; 2) mercado interno - políticas sectoriales y 3) políticas sociales; también propone en líneas gruesas los cambios institucionales que se requieren para implementarla, a partir de que el *Estado social de derecho* retome la orientación básica de la economía. Como no se trata de la reunión de algunas reformas puntuales ni menos de soluciones paliativas, establece una clara diferenciación con las demás vertientes del pensamiento económico y político.

Se introduce, en primera instancia, entre los delegados al II Congreso del Polo Democrático Alternativo para su fortalecimiento, mediante la crítica o aportes de distinta clase, y se llevará a las regiones de Colombia para contrastarlo con la realidad y las opiniones de la base partidaria a fin de enriquecerlo y convertirlo en uno de los estandartes del proyecto de gobierno del PDA. El interés es que Colombia entera lo conozca y opine sobre él.

En ese orden de ideas se desarrollaron dos ciclos de difusión del proyecto. En la primera etapa del proceso de divulgación se consultó con algunos miembros de organizaciones sociales como CUT, Fecode, Cedetrabajo, Universidad Nacional, Fenacoa, Corporación Viva la Ciudadanía, Icem Colombia, Recalca y algunos miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PDA, quienes opinaron sobre la naturaleza de la propuesta, sus alcances y los aspectos que requieren mayor profundización, en el marco de fortalecerla. En la segunda fase se recibieron las críticas y aportes de algunos comentaristas como Eduardo Sarmiento,

Daniel Libreros, Saúl Franco, Carlos Gaviria y Jorge Enrique Robledo. Tales opiniones se vierten al final de cada uno de los tres bloques del presente documento.

1. Macroeconomía y sector externo

El objetivo del programa macroeconómico podría compendiarse bajo la siguiente premisa general: alcanzar una tasa de desempleo de cero sin que se atente contra la estabilidad económica y la solvencia del gobierno. Este planteamiento, que se funda en una contribución del académico Álvaro Moreno, define como punto de partida la *inseguridad económica*, entendida como la sufrida por la mayoría de población, debido a la existencia de *desempleo involuntario* como un problema de *demanda efectiva* en la economía.

El desempleo se expresa en las economías capitalistas como un profundo desajuste entre el ahorro y la inversión; una falla de carácter estructural evidenciada en la insuficiencia del gasto requerido para garantizar las condiciones del pleno empleo. Su solución corresponde a la macroeconomía, esto es: no puede abordarse desde políticas micro, ni interpretarse como una mera falla de los mercados laborales.

El *consenso macroeconómico* neoliberal dictaminó que la acumulación de la riqueza está supeditada a la oferta de factores productivos y, ante la baja tasa de ahorro interno, los países de la región fueron llevados a depender del ahorro externo como motor del crecimiento para compensar el déficit de ahorros internos de las naciones. Sin embargo, los hechos cuestionan la veracidad de este postulado: la fe ciega en el ahorro externo no redundó en el aumento de la inversión y, aunque así fuese, las utilidades se muestran insuficientes para cumplir con los acreedores externos y propiciar el crecimiento económico aunado a la equidad social; la capacidad productiva, lejos de aumentar, se redujo dramáticamente por cuenta de la desindustrialización; y el flujo de capitales se fuga de manera constante de las economías en desarrollo hacia los mercados del norte, un movimiento similar ocurre con la mano de obra, incluso la bien calificada.

En Colombia, la implementación sistemática de este modelo profundizó con la política de "seguridad democrática", cuya apuesta fundamental es la subordinación de los instrumentos de política monetaria y fiscal al sistema de capital transnacional, con una orientación del gasto público hacia la seguridad, con el objetivo de construir un clima de "confianza inversionista". Se asume que este es un dispositivo de atracción del capital extranjero y el crecimiento económico sobre la base de la pauperización del mundo laboral, el déficit de cuenta corriente y la asfixia del sistema productivo que no encontró en el capital extranjero la inversión necesaria para su diversificación y la ampliación de la capacidad productiva. Tampoco se desarrolló una nueva base tecnológica sino que, *contrario sensu*, las economías de los países receptores se "reprimarizaron".

Se comprueba que el crecimiento económico vía déficit de cuenta corriente tiende a sustituir el ahorro interno por el externo. Lo que significa que el ahorro de los nacionales se limita a destinar su ingreso para el consumo, mientras la capacidad productiva no aumenta lo suficiente para sostener el flujo de capital financiero que implica la deuda externa o la inversión extranjera (Moreno).

La propuesta se enmarca en la crítica del esquema de ahorro externo, y parte de entender que el *desempleo involuntario*, es un hecho que no es connatural en las relaciones económicas. Sobre este fundamento propone que el objetivo de una política macroeconómica alternativa sea *el empleo* y la eliminación de la inseguridad económica a través del manejo de instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que –sin

comprometer la estabilidad de precios- articulen el crecimiento económico y la equidad social, aspecto en el que el modelo vigente fracasó de forma rotunda.

Bajo esta perspectiva, la propuesta alternativa se centra en el *empleo como objetivo de la política*, y desecha el control de la *inflación como targeting* como lo practica el modelo neoliberal. Ese *desempleo involuntario* constituye el mayor costo económico y social que puede asumir una nación, y, en general, no se compensa con el control de la inflación. Con esta enseña, el programa macroeconómico alternativo comprende el uso autónomo de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria de la siguiente forma:

- a. El ajuste de la tasa de interés al tope del incremento de la productividad en la economía, como mecanismo distributivo de los ingresos. Implica la regulación del sector bancario y sus efectos en la distribución del ingreso entre rentistas y deudores.
- b. Emisión monetaria para la financiación de la inversión pública conducente a la política de pleno empleo. Aquí se aplica la Ley de Thirlwall, que permite calcular el monto de emisión posible sin que se altere la meta de inflación. Este gasto podría financiarse por medio de emisión monetaria sin presiones inflacionarias. Thirlwall (1974, 2008) muestra que el porcentaje de la inversión pública que podría financiarse sin generar inflación se puede determinar por la siguiente expresión:

$$\frac{dM}{I_p} = \frac{K_d(k_d + y)}{c_r y}$$

Donde, dM/I_p representa el porcentaje de inversión que se puede financiar con emisión sin generar presiones inflacionarias, K_d es la demanda de dinero, k_d es la tasa de crecimiento de la demanda de dinero, y es la tasa del crecimiento del PIB y c_r es la razón incremental producto.

- c. Construcción de un sistema de empleo estatal denominado *Estado como empleador de último recurso* que funcione como un estabilizador automático del ciclo económico y garantice el derecho al trabajo en momentos críticos de la economía; su costo, según simulaciones en la economía colombiana y en otras economías, no superaría el 3% del PIB, con un multiplicador agregado de demanda cercano al 2% del PIB.
- d. Eliminación de los programas de asistencialismo social y subsidios al desempleo en materia laboral, dado que el gasto fiscal se invertirá en el objetivo del empleo.
- e. Implementación de una tasa de cambio flexible.

El cambio institucional juega un papel indispensable como garantía para el funcionamiento de la *nueva política económica*, en particular en lo que respecta a la recuperación del control estatal sobre la conducción de la política monetaria y cambiaria. El Banco Central será autónomo para el ejercicio técnico que conlleve cumplir el mandato constitucional de *pleno empleo*. Ese mandato será determinado por los organismos de representación popular.

Otro frente macroeconómico tiene que ver con los aspectos de política externa en la determinación de una política comercial económica internacional alternativa respaldada en “la incorporación de progreso técnico en las actividades productivas, desarrollo de una mayor capacidad humana, incremento del ahorro interno, aumento de la oferta competitiva al tiempo que se amplían los mercados, defensa selectiva y a plazo fijo de sectores sensibles en el mercado mundial” (Germán Umaña). Aquí se formula un interrogante fundamental: ¿cuál debe ser la participación de Colombia en los espacios comerciales, financieros y monetarios a nivel multilateral, y qué opciones alternativas atañen a la profundización de los procesos de integración económicos y comerciales?

En esencia, el argumento reside en que subsisten ciertos *grados de libertad* que posibilitan la formulación y aplicación de políticas nacionales, dadas las limitaciones de los acuerdos y la flexibilidad y plazos existentes en cuanto a la solución de controversias; así, los espacios que se derivan de esa circunstancia pueden ser identificados para fijar una política comercial internacional con comportamiento positivo de las variables económicas externas.

El análisis señala dos escenarios concretos: el de los acuerdos multilaterales y bilaterales y las posibilidades de integración. Los acuerdos multilaterales presentan alguna amplitud en lo que respecta a bienes, servicios e inversiones: el acuerdo de servicios –GATS- que excluye un conjunto de servicios de las “listas positivas”, o las inversiones en el convenio –TRIMS- que aplican a la inversión extranjera, pero no incorpora otras formas de inversión. En contraste, la propiedad intelectual es el escenario con menores grados de libertad debido al acuerdo ADPIC, que en el marco de la OMC, protege las posiciones dominantes en el mercado de las compañías multinacionales que usufructúan el monopolio del conocimiento.

El multilateralismo admite aún una buena escala de autonomía; no puede aceptarse lo mismo de la negociación de tratados bilaterales de libre comercio o TLC, que subsumen la integración –entendida como la armonización de políticas- por la figura de la cooperación, y cuya característica esencial es la protección exclusiva de las inversiones extranjeras y la garantía jurídica total en bienes, servicios, capital de portafolio y de conocimiento. Los tratados bilaterales son más restrictivos por cuanto establecen niveles de monopolio y, de manera insólita, se alejan del libre comercio, para obstaculizar las auténticas políticas de integración. El mejor ejemplo fue lo acaecido con la CAN y el TLC con Estados Unidos, lo cual también ocurriría con el trato con la Unión Europea. Estas negociaciones bilaterales hacen parte de una política preferente de cooperación implementada por el actual gobierno colombiano.

Bajo esta perspectiva, una política económica internacional alternativa se debería reorientar hacia el desarrollo económico por la vía del ahorro interno y la recuperación de la soberanía cedida a los organismos internacionales financieros y tribunales privatizados para la resolución de diferencias, a través de las siguientes propuestas:

- Una política comercial que, en el marco de los compromisos contraídos en los acuerdos multilaterales, permita la utilización de los espacios de maniobra existentes para la aplicación del proyecto macroeconómico propuesto.
- Denuncia de los tratados de protección de inversiones o de aquellos que representen términos de intercambio injustos. Los acuerdos de protección de inversiones son, hoy por hoy, los principales limitantes para una relación justa y equitativa con las otras economías. Existe evidencia que los tratados de protección a la inversión no resultan significativos en el incremento de la inversión extranjera y, a su vez, el comportamiento de las cuentas externas se torna frágil cuando se pretende financiar con esa fuente.
- Fortalecer de las instancias de democracia participativa que fijen las políticas para la negociación de los acuerdos comerciales, particularmente el rescate del papel del Congreso en el control de la política económica y la ratificación por Constituyente primario.

Esta propuesta pone en evidencia las posibilidades de construcción de una política de comercio exterior, desde el punto de vista del interés nacional. De otro lado, es imperativo el planteamiento de un esquema de integración regional. La transformación del orden institucional es indispensable para garantizar la recuperación del control sobre los

lineamientos de la política comercial, complementaria a la monetaria, fiscal y cambiaria, sobre la base de un ajuste institucional democrático.

Otro aspecto relevante en política externa es la geopolítica, la cual tiene un estrecho vínculo con las decisiones de integración con los demás países del hemisferio. El profesor Carlos Martínez, quién aborda esta materia, analiza el papel de los centros de decisión, como las corporaciones multinacionales y los Estados poderosos, y las posibilidades de cambio de la dinámica hegemónica frente al nuevo mapa político de América Latina, reivindica una actitud autónoma e independiente para definir, con niveles diferenciales la integración regional.

Propone un *Estado nacional cosmopolita* que mediante procesos graduales de integración tienda a “la armonización de políticas económicas, como una forma de asimilar las asimetrías entre los países que se integran”. No obstante, es necesario vincular no sólo el comercio en las relaciones internacionales, sino también la política de seguridad y defensa. Los principales instrumentos estratégicos se mencionan a continuación:

- Política exterior determinada por la autoridad pública y no por el mercado o los “centros de decisión”. Prelación de los instrumentos de diplomacia en las relaciones internacionales sobre las actividades de defensa. Medios indicativos negociables: regulación de los precios en el intercambio regional; medios imperativos no negociables: la política de seguridad y defensa (no incursión de tropas extranjeras).
- Gradualismo en los procesos de integración regional, incorporando elementos de transferencias compensatorias para eliminar las asimetrías entre las distintas economías. Lo anterior supone la armonización de las políticas económicas entre los países que se integran, orientados hacia la solución de problemas de crecimiento económico, empleo y equidad.
- Reconocer el significado estratégico del nuevo mapa geopolítico latinoamericano. Fortalecer la agenda regional que vincula temas relacionados con la política de fronteras, el pago de la deuda externa y la defensa regional.

Bajo esta perspectiva, fortalecer la integración gradual sur – sur constituye un elemento importante que puede responder a los intereses nacionales de los países de la región, a través de la articulación de las distintas políticas económicas de los nuevos gobiernos latinoamericanos, teniendo en cuenta que los bienes y servicios de intercambio entre los vecinos del sur cuentan con mayor valor agregado, para respaldar las políticas de industrialización. De la misma forma, se debe fortalecer el multilateralismo en contraposición al esquema bilateral que refuerza las relaciones unilaterales y subordinadas a los Estados Unidos.

COMENTARIOS - MACROECONOMÍA Y SECTOR EXTERNO

“El modelo clásico fracasó de manera contundente, el modelo keynesiano – que sin duda funciona mejor- tiene también serias limitaciones. Para formular una alternativa coherente con la realidad y la experiencia propia del desarrollo económico colombiano es indispensable superar el debate keynesiano clásico; Tal es el caso de los Estados Unidos, la ortodoxia americana y el debate de los últimos cien años frente al manejo de la política monetaria y la política fiscal: en determinadas ocasiones el desequilibrio es tan grande que la política fiscal resulta insuficiente para resolverlo, razón por la cual es imprescindible dirigir la discusión hacia la crítica de la teoría en general, es decir, de la gran falla del modelo, montado sobre una estructura comercial entre países vulnerables cuyo motor fundamental es la especulación.

“En efecto, este modelo de especulación global sustentado en el exceso de capital ficticio - la burbuja de la seguridad y la confianza inversionista – que ha hecho de los Estados Unidos el más grande receptor de los ahorros de todo el mundo, ha derivado en un exceso de capital sobre el cual los instrumentos de política fiscal y monetaria resultan insuficientes; frente a tal incidencia del modelo, es imprescindible detener el estímulo a la valorización de activos y recuperar una senda del desarrollo basada en las empresas, los trabajadores y el conocimiento. Así, el problema no es el manejo de la política monetaria y fiscal, sino una apuesta crítica por el gran cambio del modelo de especulación que debe evidenciarse en la gran reforma de la globalización.

“Por ello, es preciso ahondar en políticas que viabilicen el manejo de los ahorros sobrantes, como por ejemplo la intervención en el mercado de valores global en donde los Estados Unidos hacen uso del ahorro de los demás países para jugarlos en el esquema especulativo.

“Bajo esta línea, es indispensable trabajar en los cambios requeridos a nivel doméstico en cabeza de un gobierno alternativo, a saber, la reforma del Banco Central como una unidad dependiente del Estado dentro de una gran organización macroeconómica.

“La reformulación de una nueva teoría que surja de la experiencia de los países emergentes es una condición indispensable; en esencia, se requiere de un esfuerzo académico para desarrollar teorías económicas y de pensamiento de acuerdo con nuestra experiencia y la realidad”. (Eduardo Sarmiento)

El profesor Sarmiento fundamenta estos conceptos en sus distintos trabajos teóricos, entre los cuales se destacan más recientemente los siguientes. *El modelo propio: Teorías económicas e instrumento* (2002), *En nuevo paradigma, de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso* (2005), *Economía y globalización* (2008).

“Desde la interpretación marxista de la ley del valor, el fenómeno responde a las contradicciones propias del capital que, tras la socialización y apropiación individual de la riqueza culmina con la caída de la tasa de ganancia y de la inversión; sin embargo, resalta un punto fundamental: la economía capitalista se encuentra en recesión desde 1968 y, frente a la caída de la acumulación, el neoliberalismo ha sido realmente una ‘gestión’ de la crisis transnacional del capital, el último resquicio del sistema para mantenerse vigente. Esto explicaría el dramático aumento de la sobreexplotación del trabajo desde la década del 80 y la caída de los salarios a nivel mundial.

“En síntesis, estamos frente a una contradicción interna del capital que, al agotar los espacios de reinversión de las utilidades en un ciclo más amplio de producción, tiene que girar hacia el capital ficticio, desplazando la inversión hacia el sistema de especulación internacional que constituye un problema estructural; de esta manera, desde el punto de vista económico requiere el desplazamiento de la inversión, y desde el punto de vista político, necesita la generación de guerra para destruir la base productiva, cuando la sobreacumulación no tiene más salida. Bajo esta perspectiva, el problema es estructural y tiene implicaciones políticas. En lo concreto, es urgente la reforma del Banco Central, pero ante todo, combinar este diagnóstico general con una propuesta política en el marco del ideario de unidad” (Daniel Libreros)

El profesor Libreros enfatizó, en cuanto al predominio del capital financiero en la presente organización económica mundial, en los análisis del libro *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales* (Duménil G., Lévy, D., 2007).

II. Mercado interno y políticas sectoriales

Este bloque tiene como objetivo entre sus distintos proponentes, recuperar el mercado interno como elemento estratégico dentro de la política de desarrollo, bajo un modelo que modifique el vigente, basado en el ahorro externo. Se trata de un programa donde el desarrollo de las fuerzas productivas sean el motor de la economía, generadoras de inversión y en un contexto internacional. Tiene como objetivo prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

Álvaro Zerda se centra en la reconstrucción del mercado interno como base del desarrollo, a través de la industrialización sustentada en la incorporación de *procesos de innovación y tecnología*, con impactos positivos en el desarrollo de la actividad productiva, la integración de la población a los circuitos de generación de riqueza sobre una base distributiva, la ampliación del mercado interno y la inserción en actividades de rendimientos crecientes en el escenario internacional.

Esta estrategia implica una importante transformación en el patrón de acumulación, en donde la equidad está al mismo nivel del crecimiento económico y con una “fuerte **reorientación de la inversión pública**, desde el gasto improductivo e incluso destructivo (la guerra) hacia las actividades de apoyo al desarrollo con equidad de las fuerzas productivas, como educación, salud, investigación, innovación e infraestructura” (Zerda).

Una de las transformaciones más importantes del capitalismo tiene que ver con la producción de bienes y servicios de alto valor agregado por cuenta del desarrollo del conocimiento, conocido como “capitalismo cognitivo”, cuya influencia es capaz de marcar abismos entre las economías capitalistas desarrolladas y subdesarrolladas. El mercado interno colombiano no ha desplegado aún todas sus posibilidades de acumulación y retribución del crecimiento, en parte, porque se ha quedado sin capacidad de innovación, y como consecuencia de esta carencia, se ha deterioró la competitividad del sector industrial.

Esta estructura de retraso nacional impele la construcción de un programa productivo que integre, a través de un *Sistema Social de Innovación y Producción –SSIP-*, cinco sectores estratégicos, bajo la batuta del *Estado social de derecho*, a saber:

- **Producción de bienes y servicios**, bajo una política de estímulo a la competencia y la articulación productiva entre distintos niveles y tamaños de empresa, que utiliza varios elementos: fiscales, monetarios, de protección, así como la identificación de los sectores susceptibles de liderar el proceso. La defensa de la producción nacional es innegociable.
- **Empleo y remuneración**, que implica la reversión de las reformas laborales que precarizan la relación laboral, para restablecer la generación de empleo como fuente sostenible de demanda interna. Es imprescindible el aumento de la remuneración, la estabilidad y la preservación de la negociación colectiva.
- **Intermediación financiera**, en el escenario de una reforma profunda del sector que movilice los recursos financieros al aparato productivo y limite la concentración de los recursos. Garantías a la financiación de actividades de innovación y sistemas económicos territoriales.
- **Seguridad social**, como eje de los procesos de acumulación se deben encontrar instituciones de seguridad social que coadyuven a los objetivos de equidad y pleno empleo de la propuesta alternativa.
- **Educación, formación profesional, investigación y modernización productiva**, el planteamiento de una política de desarrollo tecnológico y de innovación, con un

fuerte flujo de recursos para la educación, la formación investigativa, en innovación y el trabajo.

Para su desenvolvimiento, el SSIP requiere un marco de desarrollo de la infraestructura productiva que se encaminará al “mejoramiento sustancial de la infraestructura física, de servicios básicos y de transporte para los productos con alto valor agregado que se generen en el nuevo SSIP” (Zerda); además, un *programa de distribución del ingreso* vinculado con la política fiscal, que desmonte las reformas de exención tributaria al gran capital y destine los nuevos ingresos tributarios a la financiación de los gastos de seguridad social.

Es indispensable el fortalecimiento del papel del *Estado social de derecho* en los escenarios de infraestructura, en la política de compras nacionales, en los requisitos a la inversión externa e interna, además de establecer las condiciones concretas para la reinversión y repatriación de las utilidades. De igual manera, se señala la importancia de un programa de descentralización y participación que redefina el papel de las regiones y de lo local, con miras a atender las necesidades del proyecto nacional de mercado interno, que exige conformar sistemas económicos autónomos para *regionalizar* las capacidades productivas.

En esencia, la reorientación de la inversión pública, el desarrollo equitativo de las fuerzas productivas (revisión de reformas laborales), el papel del *Estado social de derecho* en el gasto público y la generación de empleo así como el reordenamiento del sector financiero constituyen requisitos indispensables para garantizar la puesta en marcha de la propuesta alternativa. De otro lado, aunque las disposiciones que concretan este programa son del orden del Ejecutivo demandan la movilización de la sociedad; esto es, se requiere un *acuerdo político* entre todos los sectores sociales que los sintonice en los propósitos de *bienestar común*.

Por su parte, Ricardo Bonilla descompone el concepto de mercado interno. La producción nacional se dirige hacia dos tipos de mercado, el interno y el externo; el primero como espacio natural del intercambio y autoabastecimiento de los países –y por tanto fuente central del desarrollo y reserva estratégica –, y el segundo como una alternativa complementaria para el abastecimiento nacional o para el intercambio de excedentes de producción nacional. La recuperación del mercado interno exige entonces “establecer cual es la capacidad de autoabastecimiento de la producción nacional y los límites de las relaciones comerciales, de doble vía, con el resto del mundo, en materia de complementar el abastecimiento nacional e identificar los bienes y servicios a vender por fuera de las fronteras” (Bonilla). La globalización impele un mayor crecimiento del comercio externo y por ende de las tasas de internacionalización, por encima de la producción, razón por la cual es imperativo combinar ambas estrategias, e identificar las expectativas del mercado interno, su abastecimiento y las del comercio exterior.

El punto central en este escenario es el siguiente: no todos los bienes y servicios son *transables*; aunque el conjunto de los bienes (que pueden ser agrícolas, mineros o industriales) es en general transable, en el sector servicios el panorama es más restringido: la mayor parte se halla condicionado por los espacios locales y nacionales, con excepción del turismo, el transporte y los servicios de consultorías y asesorías, que presentan mayor susceptibilidad de internacionalización. Esta diferencia es primordial para la estrategia de fortalecimiento del mercado interno: consolidación de los bienes y servicios no transables que se hallan cautivos en el mercado nacional, y establecimiento de prioridades para el abastecimiento local de los bienes y servicios transables.

Según las estadísticas del mercado transable se aproxima a un 45% del mercado interno, y a un 55% del externo; el de bienes es el tipo de mercado con mayor orientación de

intercambio a nivel global. Sin embargo, el caso latinoamericano difiere de las economías de mercado interno ampliado como la de la Unión Europea, el sudeste de Asia y China: el continente americano se caracteriza por un bajo flujo de intercambio externo en comparación con el autoabastecimiento, que lleva la mayor proporción. La excepción la hacen México y Canadá que profundizan la confianza en la estrategia del mercado externo de bienes, no obstante, dirigida a un solo mercado objetivo, el estadounidense.

En el caso del sector servicios, el promedio transable mundial se aproxima al 10%, en tanto el 90% restante se circunscribe a los espacios inmediatos locales y nacionales; lo anterior se debe a la localización y población objetivo de los servicios prestados, que satisfacen las necesidades de las personas en entornos geográficamente adyacentes. Se tiene entonces, que los servicios transables son el transporte (de carga y de personas), el movimiento de personas (turismo internacional) y las comunicaciones y servicios profesionales (consultarías y asesorías de todo tipo, financieras, contables, educativas, etc.).

Bajo esta perspectiva, se deben contemplar tres escenarios:

- **Producción y consumo de bienes y servicios transables exclusivos para el mercado interno**, que implica la identificación y corrección de las debilidades del aparato productivo en pro del fortalecimiento de la capacidad competitiva respecto a las importaciones; requiere avanzar en la construcción de la estructura industrial, seguridad y soberanía alimentaria, seguridad y autosuficiencia energética, fortalecimiento del transporte y turismo nacional interno.
- **Producción y comercio de bienes y servicios transables en el marco regional de integración de un mercado ampliado**, que significa la ampliación de la oferta exportable bajo la diversificación de la estructura productiva – incursionar en la producción con mayor valor agregado - y los mercados. Implica avanzar en el terreno de las negociaciones internacionales con socios comerciales importantes, integración regional con mercado ampliado, políticas de apoyo sectorial así como el control de importaciones con instrumentos arancelarios y para-arancelarios.
- **Producción y consumo de bienes y servicios no transables en la perspectiva de mejorar la calidad de vida de la población**, o sea, la construcción y organización de un sector de la producción exclusivo para mejorar las condiciones sociales de vida, como por ejemplo: sistemas de construcción, financiación y administración de vivienda, organización del sistema de salud y educación bajo premisas de calidad y cobertura universal, así como la intervención en el sistema financiero.

Esta postura centra en la recuperación del mercado interno las expectativas de crecimiento y desarrollo nacional no implica, bajo ningún criterio, la apuesta por una política aislacionista del escenario internacional; antes bien, implica el ejercicio de una *estrategia de desarrollo orgánica* en torno a prioridades, en lo que respecta a la estructura de producción nacional y el comercio, cuyo horizonte a largo plazo es ampliar el mercado interno hacia la *región*.

Frente a la cuestión agraria, el trabajo de Iván Cardona parte de los altos índices de pobreza e indigencia rural; de la pérdida de capacidad productiva; de la concentración de la tierra y los factores de producción; de la inserción precaria en los círculos de acumulación, así como del impacto de la violencia y del conflicto armado. Es necesario un *reordenamiento territorial sostenible* que tenga como principio básico “reconocer la importancia y el efecto positivo que tiene el acceso equitativo a los recursos y factores sobre el desarrollo y el crecimiento económico” y –en concordancia con la propuesta general- el fortalecimiento del mercado interno.

En esencia, la elaboración de una interpretación de la realidad rural pasa por el análisis de dos dimensiones, una *económica* y otra *política*: la primera parte de reconocer la distancia contundente del actual modelo de desarrollo y sus principales consecuencias ancladas en la miseria rural, la concentración de tierras y fragmentación de minifundios (microminifundios), el uso improductivo de la tierra, la débil integración entre los eslabones de la producción, la profundización de las diferencias con el sector urbano, el desmantelamiento de las instituciones públicas de apoyo y la inexistencia de una política de protección ambiental. En el plano *político* es imprescindible el reconocimiento y la superación del conflicto armado, el impacto de las relaciones de poder y dominación regional enraizadas y la necesidad de consenso nacional respecto al modelo a implementar en este escenario.

La crisis del sector agrario presenta características sistemáticas y no cíclicas, y parte de este desastre tiene que ver con reformas rurales fallidas que, en el fondo, obstaculizaron la aplicación de una *verdadera reforma agraria* para evitar la permanente presión social y política. En este escenario, la regulación estatal se restringió a garantizar el funcionamiento y la asignación "eficiente" del mercado, para preservar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y el uso "productivo" de la tierra, sin criterio distributivo alguno.

Con el sistema global del capital, la directriz impuesta al campo colombiano fue la especialización en cultivos tropicales (palma africana, azúcar, frutales) por cuenta de las *ventajas comparativas*, para sustituir cultivos de cereales y demás, abortar las posibilidades de diversificación productiva, y con ello, puso en riesgo la seguridad alimentaria de la población colombiana. Sin duda, el modelo pretende "garantizar" la seguridad alimentaria vía ingresos, más no por la vía de la oferta, al despojar de cualquier resquicio de soberanía alimentaria.

De otro lado, las ventajas comparativas suelen ser una trampa común en el comercio mundial de bienes agropecuarios, por cuenta de los cuantiosos subsidios y medidas de protección de los países desarrollados a sus respectivos agros. Sin embargo, los defensores acérrimos del modelo lo imponen al argüir el acceso a los bienes agrícolas por cuenta de precios más bajos, lo que en esencia prescribe "un modelo de tierra sin campesinos, basado en la productividad, el desarrollo tecnológico y el libre comercio" (Iván Cardona).

Debe edificarse una *política agraria alternativa* bajo tres estructuras fundamentales: el acceso equitativo a los recursos y factores de producción, desarrollo y crecimiento; el fortalecimiento del papel del *Estado social de derecho* y su institucionalidad para proteger y promocionar el campo ante las fallas estructurales del mercado; y la recuperación del mercado interno agroalimentario como la base del desarrollo rural.

Centra la atención en *la producción nacional* como base para garantizar la *seguridad alimentaria* bajo un modelo de crecimiento con objetivos orientados hacia la *superación de la pobreza y la iniquidad en el campo, la ocupación del territorio de manera sostenible y equitativa y el crecimiento del sector fundamentado en el mercado interno con posibilidades exportables*. En este sentido, una política agraria estatal debe articular aspectos macroeconómicos, ambientales, de política agropecuaria, ordenamiento territorial, reactivación productiva, fortalecimiento institucional y superación de las variables políticas externas, razón por la cual se proponen las siguientes líneas de acción:

- **Reordenamiento territorial como base para el desarrollo rural**
 - a. Desarrollo de una reforma agraria distributiva (expropiación de tierras adquiridas ilegalmente y garantía del uso del suelo); detención de los procesos

de colonización de tierras baldías y expansión de frontera marginal para indígenas y campesinos.

- b. Tributación rural progresiva que ataque la especulación y sobrevaloración de la tierra;
 - c. Identificar la aptitud agronómica y económica del territorio; construcción de una institucionalidad fuerte y efectiva en materia de organización, protección al agro y participación social; reversa al desmantelamiento del sector público.
- **Fortalecimiento del mercado interno**
- a. Garantizar la seguridad alimentaria.
 - b. Apoyar la pequeña y mediana economía campesina mediante incentivos a las empresas, la regulación de los monopolios de insumos y la creación de cuotas de producción y comercialización.
 - c. Identificar y atender los requerimientos nutricionales con producción doméstica.
 - d. Ampliar la oferta tecnológica y reconstruir la oferta pública y privada.
 - e. Fortalecer la agricultura comercial (servicios de apoyo, eliminación de los subsidios directos y la integración de las cadenas).

En síntesis, se trata de una política agraria que recupera el principio fundamental de la producción nacional con posibilidades de exportación sobre la base de la distribución adecuada de los factores y el fortalecimiento de las economías campesinas como elementos determinantes en el crecimiento económico equitativo y sostenible. Se trata además, del cumplir el mandato constitucional para el desarrollo rural (artículo 64 y 65), en virtud de la necesaria e ineludible transformación social y económica que, hoy por hoy, el campo exige.

Un elemento importante para la puesta en marcha de esta propuesta, tiene que ver con los aspectos fiscales que demanda profundizar los recursos disponibles para viabilizarla. En materia de política rural se argumenta que, a pesar de los golpes sistemáticos en términos de inversión pública al agro, -política regresiva a la que no escapan los últimos gobiernos-, el problema puede discutirse no desde la consecución de nuevos recursos, si no desde el cambio en las prioridades con que éstos se ejecutan. En esencia tiene que ver con la reorientación del presupuesto que el actual gobierno dirige –en forma cuantiosa- con subsidios e instrumentos crediticios en provecho de los grandes proyectos agroindustriales benéficos al gran capital y a los inversionistas privados, en detrimento de los apoyos requeridos para la mediana y pequeña agricultura de economía campesina y familiar.

La expropiación de tierras adquiridas de forma ilegal –en lugar de la compra- coadyuvaría a las necesidades presupuestales por vía del funcionamiento del aparato judicial; así mismo, el impuesto predial rural como fuente de recursos fiscales para reinvertir en el campo colombiano.

COMENTARIOS – MERCADO INTERNO Y POLÍTICAS SECTORIALES

“La transformación de los parámetros comerciales es también imperativo: recuperar niveles de protección en los sectores estratégicos de la economía colombiana respecto a la protección como condición innegociable en la cuestión agrario e industrial; en este sentido, se plantea el siguiente interrogante ¿es la protección un privilegio de los países desarrollados o puede ser un instrumento accesible a todos países? –; sería entonces pertinente poner en duda los dogmas que estigmatizan la protección; entre tanto la política social requiere eliminar la intermediación del capital financiero, poniéndolas al funcionamiento del Estado” (Jorge Enrique Robledo).

“La descentralización toca múltiples escenarios del modelo: lo económico, lo social y lo político, por ejemplo la representación. Sin embargo, su desarrollo fáctico es bastante ambivalente: mientras en la política social es descentralizada, en lo económico permanece se centralizan las oportunidades de desarrollo económico. En términos generales, el gobierno “compensa” actualmente, a través de los consejos comunitarios, las inversiones municipales y regionales que no asigna por vía legítima, fenómeno que le trae beneficios políticos. Al respecto, un breve análisis de la posición del actual gobierno sobre este tema evidenciaría la necesidad de dejar intacta la organización en lo social y lo electoral en los municipios y departamentos, mientras lo económico es canalizado a través de asociaciones de carácter administrativo y de planeación, más no político; En efecto, los asuntos de mercado, inversiones, infraestructura no serían un asunto de representación política sino de asociación por vía administrativa a través de proyectos con inversión extranjera amparados por el gobierno nacional”. (Darío Restrepo).

“Es pertinente profundizar entonces, sobre el carácter político y representativo de las regiones, teniendo en cuenta variables como la correlación de fuerzas que definen un ordenamiento que, además de la descentralización y la representación política, tiene que ver con el conflicto armado; el peso de esta variable constituye un elemento por ahondar en la propuesta económica”. (Mario Hernández).

“Se debe profundizar lo concerniente a la modificación de la división territorial en Colombia por otro tipo de organización: por ejemplo, el “país de regiones” cuya administración se organice en función de mayores homogeneidades (geográficas, culturales o etnográficas); en lo concerniente al tema económico, repensar la forma de descentralización, sin perder de vista que el desarrollo del mercado interno requiere de una política económica nacional”. (Carlos Gaviria).

“De otro lado, se plantea el tema de la deuda pública. Es importante tener presente dos elementos fundamentales: la renegociación de la deuda – que abarca el 33% del presupuesto - y la reforma del Banco Central que ante la imposibilidad de emitir, recurre al endeudamiento, y con ello a la privatización de la deuda pública; es determinante librarse de la trampa del sector privado en este escenario, y de su apropiación de los ingresos públicos vía sistema financiero, por medio del cual se paga el cuantioso monto de la deuda” (Daniel Libreros).

“Por último, es importante retomar el debate sobre la protección, ya sea industrial, agraria o social. La producción de alimentos debe ser una política de Estado, igual a la de la Seguridad Nacional. Tener la producción de alimentos como un problema de oferta agrícola o como la base de un modelo de desarrollo, es -en el fondo- una concepción neoliberal, entre otras cosas porque el punto de partida de la producción de alimentos debe ser la demanda nutricional del país, de las proteínas, de las calorías y de los carbohidratos que se requieren para la población, aún por encima de los estándares mundiales promedios. En el sentido en que es una política de Estado no corresponde solamente al campo, que es donde se producen los alimentos, sino que además tiene que ver con recursos naturales (agua, tierra, aire, biodiversidad); la productividad y la competitividad de la economía agrícola, el acopio y la distribución de los alimentos, la salud, educación y el empleo; la política industrial, las fuentes energéticas y la política económica (fiscal, cambiaria y monetaria)”.

“Frente a la opción de ‘resulta más barato importar los alimentos’, vale recordar que la seguridad y la soberanía alimentarias garantizan la independencia y la autodeterminación nacional”. (Aurelio Suárez).

“Es necesario revalorar la importancia de la protección y la intervención del Estado: en la política económica bajo el manejo de los instrumentos de política fiscal y monetaria, siempre de la mano; en el escenario del agro, como ya se mencionó, para preservar la soberanía alimentaria como uno de los primeros derechos de la población; en el aparato industrial para proteger los sectores estratégicos de la economía; y como herramienta para controlar los procesos de desarrollo desigual”. (Álvaro Moreno)

III. Políticas públicas y sociales

La política social neoliberal se concentró en la *administración de la pobreza* a través de la focalización de los derechos en *prácticas asistencialistas* y la supresión del *carácter universal de la ciudadanía mercantilizando los derechos sociales* y los bienes públicos.

A contramano, los derechos sociales deben ser concebidos como deuda pública, por su procedencia de la tributación ciudadana; esto es, el presupuesto estatal debe responder por su vigencia. La categoría del trabajo, que es el principal derecho socioeconómico, el *trabajo digno, productivo y estable, así como bien remunerado*, desaparece, y predomina hoy la informalidad y la precariedad en las condiciones laborales, el debilitamiento del vínculo patronal y del sistema de seguridad social. Tales circunstancias hacen imposible el control social y popular de la política pública.

Formular una política social para un gobierno alternativo parte de la universalidad de los derechos sociales y económicos y el fortalecimiento de los movimientos sociales como pieza clave para su garantía (César Giraldo). La construcción de derechos universales se opone a los derechos focalizados y debe propiciar la ampliación del *trabajo digno* que es el espacio idóneo para su concreción.

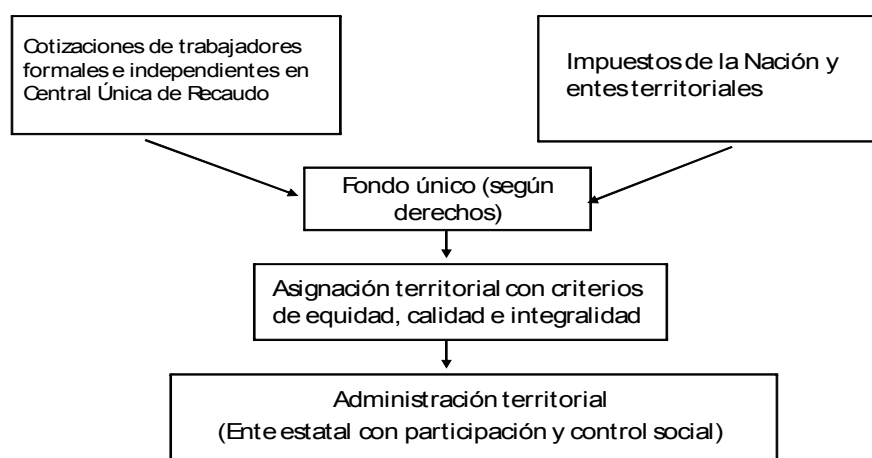
Una auténtica política de *seguridad social* debe corregir tres grandes males:

- Inexistencia de un principio de ciudadanía social que deviene en la construcción de un sistema de seguridad social fragmentada y desigual, dada la relación mercantil para el acceso a los derechos.
- Intermediación financiera que implementa un sistema rentista sobre los derechos e incorpora al ciudadano como cliente.
- Garantía de los derechos determinada por la capacidad de compra de los individuos, lo que convierte a la seguridad social en un problema individual y no de clase. Implementación de políticas asistencialistas para los sectores más deprimidos.

Se propone configurar un sistema bajo un solo principio ordenador: *el principio de ciudadanía social* sustentada en el acceso universal a los derechos por el solo hecho de ser ciudadano. Supone la transformación del sistema tributario para garantizar los recursos requeridos y la sostenibilidad de la propuesta alternativa. Bajo este objetivo general se formulan los siguientes lineamientos (Mario Hernández y Darío Restrepo):

- a. Titularidad del derecho: el ser ciudadano es suficiente para ser titular y portador de los derechos.
- b. Universalidad (no focalización): política universalizada y focalización (positiva) como un rasgo de humanismo (ajuste de la política universal a las necesidades culturales, generacionales, territoriales, particulares).
- c. Garantía de la equidad a través del establecimiento de un solo asegurador: el *Estado social de derecho*. Construcción de red regionalizada de prestación de servicios cuyo acceso se defina por la cédula y no por el ingreso. El gráfico siguiente ilustra el sistema correspondiente, de fondo único, para el caso de la seguridad social.

Ejemplo de fondo único público que integra impuestos y cotizaciones



La construcción de un principio de universalidad de los derechos requiere como requisito indispensable un modelo de desarrollo económico que la respalde en términos políticos y presupuestales. La realización de un *sistema de seguridad social universal* que funcione bajo el principio de *ciudadanía social* elimina el efecto perverso del asistencialismo que, al orientarse a atender las bases, deja libre el camino para que el fenómeno de la concentración se reproduzca.

COMENTARIOS – POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES

“A nivel de la política social es necesario modificar la categoría de ‘protección social’ por ‘seguridad social integral’, que admite una visión más democrática sobre la garantía de los derechos sociales que de ‘dependencia’ del Estado; este es el sentido de la política social alternativa: la garantía universal de los derechos que supere cualquier visión paternalista de dependencia o subordinación; En esencia, no se trata del ‘Estado de bien-estar’, sino de un ‘Estado de bien – vivir’, y esta categoría demanda mayor desarrollo en la propuesta social.

“De otro lado, es indispensable desarrollar claramente un nexo entre *la política social como base para la política de paz*; la superación de la visión devastadora de la “seguridad democrática” no puede basarse únicamente en la reivindicación de la negociación política del conflicto armado, sino evidenciar que una política universal y garante de todos los derechos sociales y humanos hace parte indivisible de nuestra una propuesta alternativa de paz para Colombia. En esta misma línea, debe construirse como el espacio político de lo social en sus diferentes manifestaciones, como las movilizaciones, las políticas públicas, etc..

“Si se definen los valores que debe llevar implícitos la seguridad social integral , los sintetizaría en cinco: equidad, solidaridad, universalidad, predominio del interés público y democracia radical.

“Por último, es preciso integrar los siguientes puntos vitales para fortalecer la propuesta alternativa, entre ellos los temas de: costo fiscal, ordenamiento territorial, sistema educativo, vivienda y servicios públicos” (Saúl Franco).

BIBLIOGRAFÍA

MACROECONOMÍA

-Bresser-Pereira, L.C.(2007), The substitution of foreign for domestic savings its inverse: the Brazilian case, mimeo.

Epstein, G (2003), Alternatives to inflation targeting monetary policy for stable and egalitarian growth: A brief research summary, PERI, mimeo.

- Polanyi, K (1957), La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

- Thirlwall, A (1979), "The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences", Banca Nazionale del lavoro Quarterly Review, 32, pp. 44-53.

-Thirlwall, A (2007), "La relevancia actual de Keynes: el desempleo en los países ricos y pobres", Investigación Económica, 262, pp.15-58.

MERCADO INTERNO Y POLÍTICAS SECTORIALES

- Blondeau, O. N. Dyer W., C. Vercellone, A. Kyrou, A. Corsani, E. Rullani, Y. M. Boutang y M. Lazzarato. 2005 *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva*. Traficantes de sueños, Mapas. Madrid.

- CID, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 2006. Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible. Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia

- Lall, S. 2000. "Technological change and industrialization in the Asian NIEs", in Linsu Kim and Richard Nelson (eds.) *Technology, Learning, and Innovation*. Cambridge University Press, New Cork.

- Zerda, A. 2008 "Cuestión tecnológica y exigencias al trabajo en el nuevo modelo productivo", ILSA, Bogotá, D. C.

-Suárez, Aurelio, 2008. Agricultura y libre comercio en Colombia. En: La cuestión agraria hoy. Colombia: Tierra sin campesinos. ILSA, Bogotá,

POLÍTICAS SOCIALES:

-Cardona JF, Hernández A, Yepes FJ. (2005) La reforma a la seguridad social en Colombia. ¿Avances reales? *Revista Gerencia y Políticas de Salud* (9), dic.: 81-99.

-Fraser N. (2003) Redistribución, reconocimiento y exclusión social. En: Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (Editores) *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democráticas. Seminario Internacional. Memorias*. Bogotá: DABS, PUJ: 55-69.

-Hernández M, Ochoa D, Novoa E. (2001) Del capital social a la construcción de lo público. *Revista Trans*, 1: 12-41

-Santos BS (2006) *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. [Encuentros de Buenos Aires]*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO