

January 2009

Pobreza y desigualdad en América Latina: ¿un problema de reformas institucionales?

Martha Inés Usaquén Chía

Universidad de La Salle, Bogotá, musaquen@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Usaquén Chía, M. I. (2009). Pobreza y desigualdad en América Latina: ¿un problema de reformas institucionales?. *Equidad y Desarrollo*, (12), 73-85. <https://doi.org/10.19052/ed.217>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Pobreza y desigualdad en América Latina: ¿un problema de reformas institucionales?¹

Martha Inés Usaquén Chía*

RESUMEN

Una mirada a Latinoamérica desde sus indicadores económicos, políticos y sociales, nos muestra una región a la que le son comunes los problemas de pobreza, exclusión, inequidad, déficit fiscal, inflación, desempleo, concentración de ingresos, entre otros. Estas economías han aplicado reformas estructurales similares y han generado todo tipo de cambios en sus instituciones; sin embargo, persisten las dificultades, sobre todo las relacionadas con la pobreza y la desigualdad. La ineficiencia en la aplicación de tales políticas y la diversidad de resultados obtenidos, es entendida, principalmente, porque se están considerando instituciones, formas de organización y culturas diversas. Aun así, se puede asegurar que la mayor parte de las economías de América Latina han visto reducir su crecimiento económico, así como incrementado sus niveles de inflación, de desempleo, y, en muchos casos, de pobreza y exclusión social, además, porque la región no es ajena a la desacelera-

ción de la economía mundial. Sin embargo, si tantas reformas buscan favorecer al grupo poblacional con menores oportunidades, es pertinente preguntarse: ¿por qué persisten tales desigualdades? ¿Es posible que no se estén aplicando los cambios requeridos? ¿Es un problema de sus instituciones? ¿De aplicación de la política? O, ¿es un problema de quienes ejecutan dicha política? Al parecer, tales reformas no corresponden a las verdaderas necesidades de la región, sino a la aplicación de lineamientos y modelos internacionales que en muchos casos no han funcionado ni siquiera en las economías con indicadores sociales más favorables.

Palabras clave: reformas institucionales, reformas estructurales, pobreza, desigualdad social.

Clasificación JEL: I32, I38.

1 Este artículo es producto del desarrollo de dos componentes de la investigación "Territorio y calidad de vida, Cundinamarca y sus municipios. Análisis por componentes".

* Economista, Especialista en Proyectos de Desarrollo y Magíster en Ciencias Económicas. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Universidad de La Salle. Miembro del grupo de investigación de Desarrollo Humano. Correo electrónico: musaquen@unisalle.edu.co

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2009.
Fecha de aprobación: 14 de octubre de 2009.

POVERTY AND INEQUALITY IN LATIN AMERICA: WHAT A PROBLEM OF INSTITUTIONAL REFORMS?

ABSTRACT

A look at Latin America from their economic indicators, political and social shows us a region to which you are common problems of poverty, exclusion, inequality, fiscal deficit, inflation, unemployment, concentration of income, among others. These economies have implemented similar structural reforms and have generated all kinds of changes in its institutions; however, especially those related to poverty and inequality difficulties persist. The inefficiency in the implementation of such policies and diversity of results, is primarily understood, because considering institutions, forms of organization and diverse cultures, you can still ensure that most of the economies of Latin America have been reducing its economic growth, as well as increased levels of inflation, unemployment, and in many cases of poverty and social exclusion, in

addition, because the region is no stranger to the slowdown in the global economy. However, if many reforms seek to encourage the population group with lower opportunities, is relevant to ask: does why persist such inequalities? Is it possible that required changes are not applied? Is a problem of its institutions? Of implementation of the policy? or is it a problem of those who run this policy? Reportedly, such reforms do not correspond to the actual needs of the region, most correspond to the implementation of guidelines and international models in many cases have not worked even in economies with more favourable social indicators.

Keywords: institutional reforms, structural reforms, poverty and social inequality.

INTRODUCCIÓN

Latinoamérica es una región con marcadas desigualdades y exclusión social, lo que ha llevado a estos países a la pérdida de legitimidad de sus instituciones, donde el objetivo de acoger políticas de globalización e inserción en la economía mundial ha sido promover el cambio social en procura de mejorar algunos indicadores relacionados principalmente con pobreza y desigualdad social.

Sin embargo, se ha evidenciado que seguir los mismos lineamientos internacionales no lleva necesariamente a generar iguales resultados en las diferentes economías, debido, entre otras razones, a diferencias institucionales, políticas y culturales, que pueden generar ganadores y perdedores entre países y dentro de estos.

Además, en cuanto a concentración del ingreso, los cambios no son significativos, así que cualquier cambio en los indicadores de pobreza se justifica principalmente por el crecimiento económico, producto, entre otros factores, de las mejores condiciones en términos del intercambio comercial.

Sin excepción, todos los países buscan mantener la reducción en los niveles de inflación. Según estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el 2008 los resultados son los siguientes: Colombia 7,67%, Brasil 5,9%, Chile 7,1% y México 6,53%, cifras que superan la meta fijada, algunos en más de 3 puntos, fenómeno explicado en parte por el aumento del precio de los combustibles, así como de los alimentos.

En cuanto al crecimiento desigual en la región, la tendencia para los últimos años está relacionada con la contracción de la economía mundial, como lo registran las siguientes estadísticas:

Tabla 1. Tasas de crecimiento, porcentaje del PIB para la región.

| País | 2007 | 2008 |
|-------------------------|------|------|
| Promedio América Latina | 5,6 | 4,6 |
| Argentina | 8,7 | 6,5 |
| Brasil | 5,4 | 5,2 |
| Venezuela | 8,4 | 6,0 |
| Chile | 5,1 | 4,5 |
| México | 3,2 | 3,1 |
| Ecuador | 2,5 | 3,0 |
| Colombia | 7,7 | 4,0 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2008).

Estos indicadores confirman el panorama desigual en la Latinoamérica, por lo que es importante establecer si los cambios institucionales, producto de las reformas estructurales, finalmente han tenido éxito en la transformación de los indicadores sociales, principalmente los referidos a pobreza y desigualdad, para estos países².

Inicialmente, para abordar esta problemática, se presenta un marco conceptual con un acercamiento a los lineamientos teóricos desde las diferentes visiones sobre las instituciones, seguido de la revisión sobre los resultados de su aplicación en la región, para finalizar con una mirada a la situación colombiana.

MARCO CONCEPTUAL

Esta revisión parte de considerar algunos de los interrogantes que se hiciera North sobre las instituciones y el intercambio, como los citados por Ayala (2004: 57): “¿Por qué son importantes las instituciones y por qué surgen? ¿Cuándo y por qué cambian las institu-

2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú, seleccionados como parte de los países que serán analizados a la luz de las diferentes reformas estructurales, a través de trabajos presentados por algunos investigadores del grupo de investigación en Desarrollo Humano del Cihdep.

ciones? ¿Por qué las mismas estructuras y arreglos institucionales afectan de manera diferente la conducta de los individuos y el desempeño de los mercados?”, justificando así la importancia de efectuar una mirada institucional al problema de la pobreza y la desigualdad social, convertido en el denominador común de las sociedades latinoamericanas.

Se busca superar el análisis puramente cuantitativo en lo que se refiere a medidas de crecimiento económico de las sociedades, y centrarse específicamente en entender el desarrollo económico y social como respuesta a la forma en la cual están evolucionando sus instituciones al enfrentar problemas de pobreza y desigualdad, comunes en la región. Este cambio está condicionado por el comportamiento de los agentes económicos, quienes actúan de acuerdo con el desarrollo de las instituciones y la cultura particular de cada territorio.

Inicialmente, en algunos lineamientos teóricos acerca de las instituciones, como lo describe Ayala, la teoría puede ser explicada desde diferentes corrientes de pensamiento como la neoclásica, la contractualista, la evolucionista y la histórica. Para “La economía neoclásica [...] las instituciones son resultado del intercambio que ocurre en el mercado” (2004: 58); cada agente participa buscando maximizar su propio beneficio, incluso en detrimento del beneficio de su competidor; finalmente, y a través de las relaciones de mercado, se propicia la creación y el mantenimiento de instituciones que prevalecen en tanto le sean útiles a la consecución de los intereses individuales.

Así, en aspectos tan relevantes para el intercambio como los derechos de propiedad en la economía, la Escuela Neoclásica los considera como dados o definidos libremente por los agentes en el mercado, de modo que no requieren la intervención del Estado. La Escuela enfoca el origen y evolución de estos

derechos desde la perspectiva de la escasez de los recursos. En este sentido, como expresa Peijovich (1985: 21), “su preocupación fundamental es analizar qué y cómo se produce, sin importar los derechos de propiedad existentes. La asignación de recursos depende de las elecciones libres de los agentes, es decir, éstos tienen libertad para darles el uso más valioso a los recursos escasos de que dispone la sociedad”. Confirmando el principio económico de que el mercado asigna eficientemente los recursos.

Adicionalmente, volviendo a la explicación de Ayala (op cit.: 58), en el enfoque contractualista de la Escuela de la Elección Pública, no necesariamente es el mercado el marco del desarrollo de las instituciones, estas surgen más “como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes”, donde son más importantes las acciones producto de las negociaciones colectivas, principalmente políticas, que conciben la tarea del Estado desde un orden diferente al propuesto desde el mercado, ya que aquí es fundamental el aspecto legislativo.

En el mismo estudio se señala, refiriéndose a la corriente evolucionista, la forma en que convergen los lineamientos anteriores (neoclásico y contractualista), ya que en el juego de mantener los propios intereses se preservan instituciones, pero los agentes no se limitan a cumplir con las reglas establecidas, también buscan modificarlas en función de preservar dichos intereses, lo que puede generar no solo cambios institucionales graduales: estos pueden ser cambios abruptos; sin embargo, los preceptos establecidos inicialmente, pueden permanecer por mayor o menor tiempo en la memoria de las sociedades, dependiendo del grado de arraigo y desarrollo establecido.

Finalmente, las teorías históricas muestran la evolución de las instituciones (*Ibid.*: 61): “El cambio y origen de las instituciones, ocurre al mismo tiempo que el cambio histórico”, confirmando que a medida

que las sociedades evolucionan, amoldan las instituciones a sus propias necesidades.

En igual sentido, para North (1993), el cambio institucional requiere del conocimiento de la historia y la evolución de las relaciones entre las instituciones y las organizaciones. En la medida en que las organizaciones estimulan cambios en la sociedad, esta presiona por el cambio institucional, es decir, la sociedad es el actor fundamental para llegar a un nuevo conjunto de normas que responda a un nuevo momento histórico.

Asimismo, North entiende las instituciones como

las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modelo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo [...] clave para entender el cambio histórico (*Ibid.*: 13).

Luego, las instituciones pueden ser formales, como normas, reglas o leyes que surgen de un proceso político, o informales, como convenciones y códigos de conducta. North también distingue entre “instituciones” (reglas del juego), que tienen efectivamente una capacidad para influir en el resultado económico de una sociedad, y “organizaciones”, que son definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, creadas en función de las primeras.

Asimismo, Street (1991), en el análisis que hace de la teoría institucionalista del desarrollo económico, considera que si el desarrollo es resultado de un proceso cultural complejo, las fuerzas que inhiben el progreso social están asociadas con los patrones institucionales de comportamiento que subyacen a

toda sociedad, que a su parecer son más obstructivos en los países con menor desarrollo económico, entendido no solo desde los indicadores económicos sino desde los sociales.

Por tanto, la visión institucionalista del proceso de desarrollo se ha enriquecido con estudios independientes sobre los factores que afectan las tasas comparativas de crecimiento, sobre los cambios estructurales internos y sobre la difusión internacional de la innovación tecnológica y social.

Sin embargo, para North (*op. cit.*), este reconocimiento nos debe llevar a un diagnóstico de la forma en la cual están actuando dichas instituciones, y determinar el efecto que generan en sus economías. Así, la debilidad o fortaleza de las instituciones en un país se debe evaluar en relación con el grado en el cual incentivan la eficiencia económica y la equidad social en términos del desarrollo de su capital humano, la innovación tecnológica, la protección al medio ambiente, entre otras consideraciones.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN LA REGIÓN

Para América Latina, el reto inmediato es lograr la mayor eficiencia en sus instituciones, para que los resultados verdaderamente reflejen la intencionalidad del gran número de reformas estructurales a las que se ha sometido y por las que se ha pagado un elevado costo social, sin que se pueda afirmar que los objetivos propuestos ya están superados.

Considerando que en numerosos estudios sobre Latinoamérica, es repetitiva la afirmación realizada por Berensztein y Bohmer (2004) acerca de cómo las reformas institucionales no corresponden a un plan sostenido, coherente con las necesidades de una región que busca generar una infraestructura estatal para alimentar no solo el Estado de derecho, sino

para alcanzar el desarrollo económico y la tan deseada integración social; es imperativo que cada país revise el alcance y resultados de los esfuerzos hasta ahora realizados.

Igualmente, estudios como los de Altimir (1997), Zarragoitia (2004) y Munné (2005), entre otros, coinciden en las consecuencias de las nuevas estructuras de intercambio asimétrico que se dan entre los países de América Latina, donde los países con mayor peso terminan imponiendo las condiciones económicas e institucionales del nuevo marco, sin medir el alto costo social producto de la aplicación de estas políticas que van en detrimento de los grupos más vulnerables de la sociedad latinoamericana. El desarrollo de las políticas diseñadas con los lineamientos del modelo neoliberal, con una menor participación del Estado en políticas redistributivas, afecta los resultados de indicadores sociales y condiciona las reformas institucionales.

Por eso, dichos estudios consideran que la enfermedad de América Latina, como ya se ha expresado, es su debilidad institucional, que debe evaluarse en relación con el grado en el que desestimula la eficiencia económica y la equidad social. Allí se reconoce no solo la debilidad en las instituciones políticas de la democracia, de la cual la sociedad es consciente, sino de aquellas sobre las que aún no existe tal grado de conciencia, como pueden ser las instituciones económicas, tan importantes, dado su impacto sobre la equidad social.

Esta situación es explicada en parte por el hecho de manejar una teoría del desarrollo considerada insuficiente e inapropiada, y que no permite explotar todo el potencial de la región, medido por la posesión de recursos productivos que podrían ser mejor aprovechados si hubiese una mayor seguridad institucional que promoviese externalidades positivas en beneficio del progreso tecnológico, así como seguridad y

efectividad en el intercambio, dado que hasta ahora, la mayoría de economías están en función de los mercados que surgen en las economías más desarrolladas, que poco o nada tienen en cuenta lo que es más conveniente para los países latinoamericanos.

Así, todos estos estudios coinciden en afirmar que una salida a la actual crisis generalizada en Colombia y América Latina, requiere de un mejor arreglo institucional y político, como lo expresa Navas (2003: 61): “Una mayor presencia de actores políticos tienden a condicionar las reformas impidiendo u obstaculizando la vía de un arreglo concertado entre actores tradicionales”.

En respuesta, las diferentes alternativas visualizadas van desde reformas institucionales con mayor participación de la sociedad civil, hasta reformas al régimen político desde sus estructuras básicas, contenidas en el texto de la Constitución Política, quizá la más significativa de las instituciones de cada país, donde lo importante se relaciona con asegurar el buen funcionamiento de las estructuras políticas.

ACERCA DE ALGUNAS REFORMAS EN LA REGIÓN

Las reformas institucionales están orientadas al ámbito político, económico y social, este último el de mayor importancia en el desarrollo del presente trabajo. Entonces, si el punto de partida es la concepción teórica sobre los principales objetivos de la política económica como el desarrollo económico, la estabilidad y la eficiencia distributiva, es claro para la región, que la mayoría de sus economías distan mucho de alcanzar dichos objetivos, independientemente de la diferencia entre sus estructuras políticas, económicas y sociales; aunque dichas metas siempre están presentes en el texto de sus planes de acción, y para alcanzarlas cuenta con diversos instrumentos de tipo fiscal, monetario y cambiario, en-

tre otros. El pobre resultado en los indicadores económicos y sociales de estos países, está relacionado con el tipo de políticas implementadas en diferentes momentos de la vida política, económica y social de cada uno de estos.

Si bien es cierto, se han dado distintas generaciones de reformas, que buscan reducir el impacto de las diferentes políticas, procurando alcanzar indicadores que muestren el avance en términos de estabilidad macroeconómica y desarrollo social, como lo expresa Cuervo (2003), se dan las llamadas “reformas de primera generación”, asociadas con el tratamiento dado a los diferentes desajustes macroeconómicos, que buscan la mayor competitividad de las economías orientadas a través de ajustes en la balanza de pagos y reestructuración de los incentivos y los precios relativos, asociados con la reducción del déficit fiscal.

Entonces, dichas reformas se reflejan en ajustes que no necesitaron de los consensos políticos para su desarrollo, evidenciadas en el recorte a muchos programas de interés social, que de otra forma intentan ser compensados a través de políticas sociales, buscando finalmente generar un ambiente de confianza en las instituciones. De esta manera se quiere reflejar mayor eficiencia económica y mostrar un cambio positivo en los indicadores de crecimiento y desarrollo, que implique menores niveles de pobreza y desigualdad en la región, con resultados hasta ahora poco satisfactorios.

Luego, al registrar que indicadores como salud y educación pública eran inferiores a los mínimos requeridos (donde las deficiencias no solo estaban relacionadas con el nivel del gasto destinado a la prestación del servicio, sino con la forma como se administran dichos recursos), que las condiciones de ingresos monetarios de la mayor parte de la población seguían siendo insuficientes y que, en general, la prestación de los servicios desde las instituciones

públicas era ineficiente, se promovieron otro tipo de reformas llamadas “de segunda generación”, orientadas a intervenir el aparato estatal en su conjunto.

Por ello, estas reformas, como afirma Cuervo (op. cit.), no solo se relacionaron con procesos de privatización, igualmente fue la época de la descentralización y la internacionalización de la economía de mercado, que acogiendo al principio económico que considera la posibilidad de mejorar el bienestar de todo el mundo a través del comercio, adopta como objetivos los lineamientos de un modelo más abierto que hace curso en la región. Todas estas acciones requieren de una mayor definición del papel de las instituciones, las cuales deben tener claro el marco en el que deben darse las nuevas relaciones entre los diferentes actores económicos, haciendo carrera lineamientos de la nueva economía institucional, que busca, entre otros objetivos: disminuir los costos de transacción entre agentes, garantizar los derechos de propiedad y dejar claras las reglas de juego, que de alguna manera siguen siendo garantía principalmente para inversionistas extranjeros.

Igualmente, muestra cómo para garantizar los resultados de las reformas institucionales anteriores, se busca dar mayor participación a la sociedad civil, invitada a la hora de diagnosticar y priorizar los problemas que más aquejan a la sociedad, a través de su incorporación a la gestión pública, buscando que la relación Estado, mercado y sociedad civil sea ahora la responsable de las nuevas condiciones de desarrollo, lo que hace a estos actores corresponsables a la hora de evaluar los resultados de las diferentes políticas implementadas.

Asimismo, Lora (2001), al medir resultados de algunas reformas estructurales, muestra cómo la inversión extranjera directa aumentó en la década de los noventa, siendo utilizada para privatizaciones 36%, destinadas principalmente a sectores antes cerrados

a la inversión privada, como infraestructura con 57%. La venta de entidades financieras representó 11%. Sin embargo, el comportamiento de las reformas en la región es diverso y aún más si se analiza entre tipo de reformas. Por ejemplo, el sector de electricidad ha absorbido más del 50% de las privatizaciones en países como Colombia, República Dominicana, Argentina, Bolivia y el Salvador, mientras que en países como Venezuela, México y Uruguay no ha sido tocado.

En el mismo estudio, Lora (op. cit.) muestra, frente a las reformas laborales, como las economías buscan estimular un empleo estable, por ello, catorce países han impuesto restricciones a los contratos temporales, lo que limita la flexibilidad laboral; sin embargo, solo cuatro países, Colombia entre ellos, han tomado medidas correctivas al respecto. También hay rasgos comunes cuando se revisan reformas tributarias, en las cuales prima “la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de los recaudos” (*Ibid.*: 11).

En otro ámbito, como afirma Mostajo (2000), la recuperación de un crecimiento sostenido para la región está relacionado con la adecuada atención que se dé a la satisfacción de las necesidades sociales, lo que requiere políticas de gasto sustentable que minimicen las fluctuaciones económicas que perjudican los programas sociales. Su estudio concluye que

los aspectos de gasto social ya mencionados, unidos a la existencia de importantes niveles de pobreza, desigualdad del ingreso, inequidad vertical y horizontal y rezagos sociales, apuntan a la necesidad de implementar una nueva institucionalidad para la gestión del gasto social y de las políticas sociales, con el objeto de promover acciones más eficaces, eficientes y transparentes que mejoren la equidad y bienestar sociales. Una institucionalidad

que genere un marco regulatorio adecuado, identifique y dimensione las brechas y rezagos sociales, defina metas, promueva la eficiencia e implemente sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales (*Ibid.*: 38).

Finalmente, y desde la esfera puramente comercial, Jordana y Ramió (2002) consideran que cualquier cambio institucional debe ajustarse a las condiciones y necesidades específicas de cada país, ya que no todos pueden mostrar resultados exitosos con la implementación de sus reformas institucionales; en algunos casos, los resultados no distan mucho de los obtenidos antes de tales reformas.

UNA MIRADA A COLOMBIA

Al considerar algunas de las reformas que ha ejecutado el país, iniciadas con menor impacto en administraciones anteriores, es el período del Presidente César Gaviria el que tal vez registra el mayor número de estas, tendientes a impulsar un mayor crecimiento de la economía colombiana en un proyecto de largo plazo. Ramírez y Núñez (1999: 8) presentan el siguiente registro:

- Liberalización de importaciones (reducción de aranceles y eliminación de cuotas) (1990-1991).
- Liberalización del mercado cambiario y adopción del sistema de bandas (1991).
- Liberalización de la cuenta de capitales (endeudamiento e inversión extranjera directa) (1991).
- Independencia del Banco de la República (1991-1992).
- Descentralización fiscal (1991-1993).
- Reformas tributarias (1990, 1992, 1995).

- Reformas laboral (1990), pensional y de salud (1993).
- Privatizaciones y concesiones (1991, 1994).

De igual modo, como afirma Alesina (2002), Colombia, a diferencia de otros países de la región, ha podido disfrutar de cierta estabilidad macroeconómica que, si bien es importante, es solo un pilar del desarrollo económico, ya que también se deben considerar las condiciones de infraestructura que deben ser bien calificadas, así como la estructura y buen funcionamiento de los mercados y la honestidad y eficiencia de la burocracia.

Luego, el desarrollo de algunas reformas lleva a la privatización de bancos, empresas industriales, puertos, ferrocarriles, empresas del sector eléctrico, entre otros, buscando con ello dar mayor participación al sector privado, lo cual genera recursos que deberían reflejar una mejora en las condiciones de vida de la población más vulnerable de la sociedad.

Entonces, la privatización es vista como una solución a los problemas de cobertura en la prestación de servicios públicos antes ineficiente, política que sigue siendo criticada en la mayoría de las economías de la región, ya que si bien es cierto se aumentaron los niveles de cobertura en la prestación de muchos de los servicios, mejorando los indicadores de calidad de vida, en cuanto al incremento de las tarifas no se ha visto el esperado control por parte de las instituciones públicas pertinentes, sin embargo, la privatización se entendió como una salida a problemas como el tamaño del Estado y la disminución del déficit presupuestal, a pesar de que los recursos de dichas transferencias solo podían ser considerados favorables a corto plazo.

Frente al mismo tema, Lora (2005) estima que estas privatizaciones, alcanzadas a finales de los noventa,

solo representan el 5% del PIB. Se generaron nuevos marcos legales en la prestación de servicios públicos que buscaban una mejor redistribución del ingreso, ya que los grupos de mayor nivel aportaban en beneficio de los grupos menos favorecidos (Ley 142 de 1994), ante el desmonte gradual de los subsidios, por cuanto las entidades prestadoras de los servicios debían ser financieramente autosuficientes. Frente a la calidad en la prestación, se generalizaron los resultados favorables.

Adicionalmente, en el ámbito del mercado laboral, como lo afirma Weller (1998), en Colombia, la reforma de 1990 permitió contratos a término fijo, cambios en la jornada de trabajo, en la licencia por maternidad, la regulación de despidos colectivos, entre otros, lo que hizo posible además el auge de las agencias temporales de empleo, factores considerados la causa del deterioro en las condiciones laborales de buena parte de la población económicamente activa, daño que se incrementa aún más con la contratación a través de cooperativas.

También para Lora, aunque son menos las reformas laborales (1993 y 2002), sus efectos son más lesivos para los intereses de los trabajadores; sus bondades aún hoy son discutidas sobre todo en el aspecto pensional (Ley 100 de 1993), pues la creación de los fondos privados de pensiones no solo eleva la tasa de contribución, sino que aumenta el periodo y la edad de jubilación (en dos años) a partir de 2014, y reformas a la Ley 797 de 2003 dejan la tasa de cotización en 16,5%; así consiguen que la deuda actuarial del sistema pase de 200% a 160% del PIB.

Igualmente, la búsqueda por reducir los costos laborales asociados con el pago de horas extras, y el pago de los aportes parafiscales, lleva a una flexibilización que ha permitido el deterioro de algunos puestos de trabajo. Hoy, según estadísticas del DANE y el DNP, se registra un incremento en el número de trabaja-

dores por cuenta propia, 11% en 2008, frente a una reducción de 4,2% del empleo particular, y un nivel de desocupados alrededor de 10% en el país.

Además, se registra un incremento en la población económicamente activa de 2,1%, conformada principalmente por jóvenes que no siempre alcanzan a terminar su formación secundaria, situación que se refleja en el sector de la educación, donde para el periodo comprendido entre 2001 y 2005, el total de estudiantes matriculados en el sector privado registra cambios negativos al pasar de -4,4% a -6,7%, frente a cifras del sector oficial que van de -1,5% a 4,2%.

Igualmente, en cuanto a la educación superior, la tendencia es la misma: el sector privado pasa de 1,9% a 0,9% de matriculados frente a 9,4% y 18,7% del sector oficial para el mismo período. Así se confirma el evidente desplazamiento de matriculados del sector privado al sector oficial ante las condiciones de ingresos poco favorables de la población, que en su gran mayoría depende exclusivamente de su salario, el cual aumenta en porcentajes cercanos a la inflación en términos nominales, aunque en términos reales disminuye como lo registra el sector manufacturero (-1,7%, en 2008).

Desde luego, la mayor demanda por educación oficial requiere de mayor asignación de recursos, como lo reflejan las cifras del DANE y el DNP en cuanto al Sistema General de Participación, que para el periodo comprendido entre 1994 y lo proyectado para 2009, pasa de una asignación para educación de 1,9% a 2,36% del PIB. Igualmente, otros rubros como salud ganan participación al pasar de 0,72% a 0,97% del PIB. Asimismo, aparecen nuevos rubros como “alimentación escolar” que para 2009 recibe el 0,02% del PIB, “agua potable” 0,21% (aparece en 2007 con 0,20%), participaciones que si bien se han visto incrementadas al pasar de un total de 3,57% del valor del PIB de 1994 a 4,23% del PIB en 2009,

aún son insuficientes, vistas no solo desde el nivel de participación en el gasto, sino desde la calidad del servicio.

De igual modo, en estimaciones registradas por Montenegro (2005), en estadísticas del DNP, la revista de *Indicadores de Coyuntura Económica* y el DANE, se muestra la tendencia de recuperación de algunos indicadores sociales para el país, lo cual debería reflejar mejores condiciones sociales para la población menos favorecida, a saber:

- La población total multiplicó por 1,44 veces su valor entre 1985 y 2005.
- El salario mínimo legal multiplicó en aproximadamente 44 veces su valor entre 1984 y 2009; sin embargo, para el último año el salario real del sector industrial se redujo en 1,7%.
- El PIB real total multiplicó por 1,65 veces su valor, creciendo a una tasa promedio anual de 4,25%, y el PIB real por habitante multiplicó por 1,3 veces su valor entre 1984 y 1996 (base 1975).
- En cuanto al consumo de hogares, para el periodo 1990-2005 pasó de una participación porcentual del PIB de 67,6% a 64,65%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 3,97%.
- En el mismo periodo, la inversión nacional ganó puntos de participación en el PIB al pasar de 18,27% a 20,74%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5,75%.
- La exportación de bienes y servicios pasó de 14,7% a 19,74% de participación del PIB, con un crecimiento a una tasa promedio anual de 7,55%.
- Las importaciones de bienes y servicios pasaron de una participación de 11,1% a 23,5%, con

un crecimiento a una tasa promedio anual de 12,54%, en contraste, el PIB creció a un ritmo de 4,42% promedio anual en el periodo referido.

Estas cifras se complementan con otras presentadas en el informe de Montenegro (op. cit.), que registra como el índice de Gini (total) cayó 2 puntos entre 2002 y 2005 al pasar de 0,55 a 0,53, con lo que se mantiene aún una inequidad muy alta; sin embargo, para el sector rural cayó más de 7 puntos al pasar de 0,59 a 0,46. Asimismo, la pobreza se redujo 7,9 puntos en el sector urbano (50,2% a 42,3%) y 6,9 puntos en el sector rural (75,1 a 68,2%). La indigencia siguió siendo alta, a pesar de disminuir: en el sector rural perdió 7,4% y en el urbano 5,3%; todo esto acompañado de una caída en el ingreso real rural (1,6%), debido a la pérdida de empleos y la reducción en los salarios no rurales, en cambio, en el periodo de estudio referido el ingreso medio *per cápita* de los colombianos aumentó 14%.

Por ello, como lo expresa Perotti, mejorar las condiciones desfavorables de un alto porcentaje de la población requiere de mayores esfuerzos en términos de una política de gasto en protección social, “el gasto social debería eliminar las causas de la pobreza, en vez de sus manifestaciones [...] el gasto social debería afectar la habilidad para devengar, en vez del consumo actual del individuo” (2002: 203), favoreciendo con ello los programas que conllevan acumulación de capital humano y que han logrado gran progreso como la educación pública y la salud, entre otros.

Dadas estas condiciones, como lo muestran Ramírez y Núñez (2000), los sectores financiero y de telecomunicaciones se convierten en los generadores de empleo en el país; se incrementan no solo sus tecnologías sino también sus ganancias, mientras que sectores como la industria ven disminuir su participación no solo como generadores de empleo, sino en el PIB.

En contraste, estadísticas como las presentadas por Perfetti (2005) muestran como la población rural apenas se multiplica por 1,05 veces durante el periodo 1970-2005: su participación en la población total pasa de 43,4 % a 22,6% en el mismo periodo; la participación del PIB agropecuario en el total pasa de 19,1% a 13,5%, respectivamente, haciendo cada vez más lenta la transformación del sector, sin que hasta ahora se visualicen verdaderas medidas que permitan fortalecer uno de los sectores más significativos de la economía, no solo por producir alimentos y materia prima, sino, por sus posibilidades de generación de empleo y bienestar para la población rural.

Ahora, pasando a otras reformas, como la apertura y liberalización comerciales, según Lora (2005), Colombia registra variaciones de las importaciones desde 1986, antes que muchos países de la región. Ya en los noventa se favorecen acuerdos comerciales como el G3 (grupo de Colombia, México y Venezuela) con el grupo Andino, acordando reducción de aranceles hasta de 30 puntos porcentuales.

En respuesta, se simplifica la estructura institucional y el sistema de incentivos a las exportaciones, son abolidos los controles de cambio, se favorece el ingreso de la inversión extranjera directa, además, en el ámbito financiero la Constitución de 1991 concede independencia al Banco de la República, cuyos esfuerzos se orientan a generar políticas que muestren resultados frente al control de la inflación.

Así, el panorama descrito permite concluir que los sectores más pobres siguen en condiciones desfavorables; independientemente de los puntos de reducción en algunos indicadores, esto no parece ser suficiente dada la magnitud del problema. Montenegro concluye que es necesario que tanto la focalización como la calidad del gasto mejoren, así como los mecanismos que permitan identificar las verdaderas necesidades de la población más vulnerable, igualmente es nece-

sario universalizar la cobertura en salud y educación y hacer del agro un sector más productivo y seguro.

En el mismo sentido, Lora (2005) concluye que las reformas a la Constitución de 1991 no reflejan la consistencia interna o solidez técnica requeridas, por lo que siguen siendo cuestionados los resultados hasta hoy obtenidos, sobre todo cuando sectores como el agrícola y los pequeños productores industriales, aún no encuentran la senda del verdadero cambio que los lleve a la tan anhelada competitividad frente al sector externo. Sin embargo, el comercio y la mediana industria en condiciones más competitivas se ven favorecidas con dichos cambios.

Finalmente, Colombia, al igual que los demás países de la región, ante los resultados poco favorables

en sus indicadores sociales frente a los grupos más vulnerables de la población, debe preguntarse, ¿por qué no se han logrado los cambios esperados después de tantas reformas estructurales en las diferentes instituciones políticas, económicas y sociales de cada país? ¿El problema está en el contenido de sus reformas, en el desarrollo de sus instituciones, o la responsabilidad es de los gestores y ejecutores de dichas propuestas de cambio? ¿Acaso estamos condenados a mantener las desfavorables condiciones de los grupos más vulnerables de la región? El tema todavía requiere de muchas y diversas miradas tendientes a buscar la salida más justa para la mayor parte de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. (2002). *Reformas institucionales en Colombia: una agenda reformista para los desafíos del nuevo siglo*. Bogotá: Fedesarrollo/Alfa Omega.
- Altimir, O. (1997). Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo económico*. 37. 145, abril-junio. Extraído el 04 de abril de 2009 desde <http://www.jstor.org/pss/3467151>
- Ayala, J. (2004). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Berensztein, S. y Bohmer, M. (2004). *La construcción de las instituciones públicas: proyectos de hermanamientos Europa y América Latina*. París: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuervo, J. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIEP) *Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Reformas políticas en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2008). *Indicadores de coyuntura económica*. Bogotá: DANE. Extraído el 02 de julio de 2009 desde http://dnp.gov.co/portales/0/archivos/documentos/DEE/Indicadores_coyuntura_economic
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1994-2009). *Estadísticas económicas y sociales*. Bogotá: DANE..
- Ianni, O. (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.
- Lora, E. (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: BID Documento nro. 462. Extraído el 02 de Julio

- de 2009 desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788283>
- Lora, E. (2005). Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia.. *Coyuntura económica*. XXXV. 2, Fedesarrollo, pp. 41-48.
- Jordana, J. y Ramió, C. (2002). *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina*. Washington: BID. Extraído el 04 de Julio de 2009 desde http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTA-LITDSTA_DD_15_2002_Jordana_Ramio.pdf
- Kalmanovitz, S. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Montenegro, S. (2005). *Estimaciones de pobreza e indigencia*. Colombia: DNP.
- Mostajo, R. (2000). Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. *CEPAL. Serie Reformas Económicas*. 69. 57.
- Munné, P. (2005). *Libertad económica y transparencia en América latina*. Extraído el 04 de julio de 2009 desde <http://www.cadal.org/informes/pdf>
- Navas, A. (2003). América Latina: entre los anhelos democráticos y la precaria gobernabilidad. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIEP) *Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Reformas políticas en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio estructural y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1998). *Instituto internacional de gobernabilidad: la teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina".
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Perfetti, J. (2005). Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia. *Coyuntura económica*. XXXV. 2, Fedesarrollo, pp. 273- 280.
- Perotti, R. (2002). Gasto público en asistencia social en Colombia: análisis y propuestas, Alesina, A. *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Alfaomega, pp. 201-262.
- Peijovich, S. (1985). *Fundamentos de economía*. México, D. F.: Fondo de cultura económica.
- Ramírez, J. y Núñez, L. (1999). Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa. *CEPAL. Serie Reformas Económicas* 45, p. 60.
- Ramírez, J. y Núñez, L. (2000). Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia. *CEPAL. Serie Reformas Económicas* 59 (parte I), p. 51.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998). *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.
- Street, J. (1991). La teoría institucionalista del desarrollo económico. *Coyuntura Agropecuaria*. Vol. 8. No 4, cuarto trimestre.
- Weller, J. (1998). Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina. *CEPAL. Serie Reformas Económicas*. 10, p. 45.
- Zarragoitia, M. (2004). *Apuntes sobre reformas del Estado en países de América Latina. Experiencia argentina*. La Habana: Centro de Estudios de Técnicas de Dirección-Universidad de la Habana. Extraído el 07 de Noviembre de 2008 desde www.uh.cu/centros/cetec/articulos/zarragoitia.Reformas-delestado.pdf