

Una política económica para el empleo, la producción y la distribución del ingreso



Fundación Fescol. Coordinadores del Estudio, Miguel Eduardo Cárdenas y Aurelio Suárez. Participantes: Álvaro Moreno, Germán Umaña, Carlos Martínez, Álvaro Zerda, Iván Cardona, Ricardo Bonilla, César Giraldo, Darío Restrepo y Mario Hernández. Resumido por DESLINDE.

*En Colombia, a la sazón del neoliberalismo, el crecimiento económico ha sido el peor de los últimos cincuenta años, se padeció la peor crisis económica de la historia, las producciones agropecuarias e industriales aumentan sus dificultades, los balances externos presentan estructurales saldos en rojo, implicando mayores y más costosos endeudamientos, y las políticas económicas impuestas desde organismos multilaterales de crédito ponen trabas al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. La propuesta aquí presentada va en contravía de todo lo que hasta ahora se ha implantado en el país, una propuesta pensada para favorecer a la mayoría de los colombianos, quienes son los que han tenido que soportar las infames consecuencias del neoliberalismo. **DESLINDE***

Macroeconomía y sector externo

El objetivo del programa macroeconómico alternativo podría compendiarse bajo la siguiente premisa general: alcanzar una tasa de desempleo de cero, sin que ello atente contra la estabilidad económica y la solvencia del gobierno. Este planteamiento define como punto de partida la inseguridad económica, entendida como la sufrida por la mayoría de la población, debido a la existencia del desempleo involuntario como un problema de demanda efectiva en la economía. Dicho 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 es de carácter macroeconómico, es decir, que 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 ahorro interno nacional. Sin embargo, los hechos cuestionan la veracidad de este postulado: la fe ciega en el ahorro externo no resultó forzosamente en el aumento de la inversión; las utilidades se han mostrado 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 ha fugado constantemente de las economías en desarrollo hacia los mercados del Norte. Un movimiento similar ha ocurrido con la mano de obra, gran parte de ella calificada.¹

El objetivo de una política macroeconómica alternativa debe ser 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 ha fracasado rotundamente. Bajo esta perspectiva, la propuesta alternativa se centra en el empleo como objetivo de la política, desechando el control de la inflación como *targeting*, tal como lo ha practicado el modelo neoliberal. Ese desempleo involuntario constituye el mayor costo económico y social que puede asumir una nación, y generalmente 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 incremento de la productividad en la economía, como mecanismo redistributivo de los ingresos. Ello 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. c) Construcción de un sistema de empleo estatal denominado “Estado como empleador de último recurso”, que

Thirlwall (1974, 2008) muestra que el porcentaje de la inversión pública que podría financiarse sin generar inflación se puede determinar por la siguiente expresión:

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

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.

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 en la garantía del funcionamiento de la política económica nueva, particularmente en lo que respecta a la recuperación del control estatal sobre la conducción de la política monetaria y cambiaria. El banco Central será autónomo, pero en el ejercicio de la técnica que lo lleve a cumplir el mandato constitucional de pleno empleo. Ese mandato será determinado por los organismos de representación popular.

Política comercial externa

Otro frente de trabajo a nivel 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), de donde parte 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 profun-

dización 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 lo negociado 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 GATTs, 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 incorporan 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.

Bajo esta perspectiva, una política económica internacional alternativa se debe 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:

a) 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; b) Denuncia contundente 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 demás economías. Existe evidencia de 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; c) Fortalecimiento de las instancias de democracia representativa 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 el Constituyente primario.

El papel de los centros de decisión, tales 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, reivindican una actitud autónoma e independiente para definir, con niveles diferenciales la integración regional (Carlos Martínez).²

Los principales instrumentos estratégicos se mencionan a continuación:

a) 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); b) Gradualidad en los procesos de integración regional, incorporando elementos de transferen-

cias compensatorias para eliminar las asimetrías entre las distintas economías. Lo anterior supone la armonización de las políticas económicas entre los países que se integran, orientada hacia la solución de problemas de crecimiento económico, empleo y equidad; c) Apoyo en el nuevo mapa geopolítico latinoamericano.

Bajo esta perspectiva, el fortalecimiento de la integración gradual Sur-Sur constituye un elemento importante que potencialmente 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, respaldando las políticas de industrialización. De esta misma forma, se debe fortalecer el multilateralismo, en contraposición al esquema bilateral que refuerza las relaciones unilaterales y subordinadas a los Estados Unidos.

Mercado interno y políticas sectoriales

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 redistributiva, 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 hacia las actividades de apoyo al desarrollo con equidad de

las fuerzas productivas, como educación, salud, investigación, innovación e infraestructura” (Álvaro Zerda)

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 deteriorado 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, a saber: a) Producción de bienes y servicios, bajo una política de estímulo a la competencia y la articulación productiva entre distintos niveles y tamaños de empresa, utilizando 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; b) Empleo y remuneración, que implica la reversión de las reformas laborales que precarizan el mundo del trabajo, 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; c) 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; d) Protección social, donde los procesos de acumulación encuentren instituciones de protección social que coadyuven a los objetivos de equidad y pleno empleo de la propuesta alternativa; e) Educación, formación profesional, investigación y modernización productiva,

es decir, 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.

En esencia, la reorientación de la inversión pública, el desarrollo equitativo de las fuerzas productivas (revisión de reformas laborales), el papel del Estado 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; es decir, se requiere de un acuerdo político entre todos los sectores sociales que los sintonice con los propósitos de bienestar común.

Por último, 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 lo 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 cuál 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” (Ricardo Bonilla).³

Bajo esta perspectiva, se deben contemplar tres escenarios: a) 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; b) 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; c) Producción y consumo de bienes y servicios no transables en la perspectiva de mejorar la calidad de vida de la población, es decir, 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.

La cuestión agraria

Se parte de los altos índices de pobreza e indigencia rural; de la pérdida de capacidad productiva; de la concentración de la tierra y demás 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 (Iván Cardona).

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, han obstaculizado la implementación de una verdadera reforma agraria para evitar la permanente presión social y política. En este escenario, el papel del Estado se ha restringido a garantizar el funcionamiento y la asignación “eficiente” del mercado, velando por los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción y el uso “productivo” de la tierra, sin criterio redistributivo alguno.

Con el sistema global del capital, la directriz impuesta al campo colombiano ha sido la especialización en cultivos tropicales (palma africana, azúcar, frutales) por cuenta de las “ventajas comparativas”, sustituyendo cultivos de cereales y demás, abortando las posibilidades de diversificación productiva, y con ello, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de los colombianos. Evidentemente, el modelo pretende “garantizar” la seguridad alimentaria nacional vía ingresos, más no por la vía de la oferta y demás políticas públicas que están involucradas en ese concepto, despojando de cualquier resquicio de soberanía alimentaria a la población colombiana.

Una propuesta económica alternativa en el área rural debe edificarse bajo tres estructuras fundamentales: el acceso equitativo a los recursos y factores de producción, desarrollo y crecimiento; el fortalecimiento del papel del Estado 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. Las siguientes son líneas de acción: 1) Reordenamiento territorial como base para el desarrollo rural: Desarrollo de una reforma agraria redistributiva (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; Tributación rural progresiva que ataque la especulación y sobrevaloración de la tierra; Construcción de una institucionalidad fuerte y efectiva en materia de organización, protección al agro y participación social. Reversar al desmantelamiento del Estado. 2) Fortalecimiento del mercado interno: Garantía de la seguridad alimentaria como política de Estado; Apoyo a la pequeña y mediana economía campesina; Identificación de requerimientos nutricionales atendidos con producción doméstica; Ampliación de oferta tecnológica y reconstrucción de la oferta pública y privada; Fortalecimiento de la agricultura comercial.

Políticas públicas y sociales

Los derechos sociales deben ser concebidos como deudas del Estado, por su procedencia de la tributación ciudadana; es decir, el presupuesto público 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, ha venido desapareciendo. La formulación de 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 garantizarla (César Giraldo).

Una auténtica política de seguridad social debería corregir tres grandes males:

- a) Inexistencia de un principio de

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

Por ello, se propone un principio ordenador: el principio de ciudadanía social, sustentado en el acceso universal a los derechos por el solo hecho de ser ciudadano, y no como cliente. Supone la transformación del sistema tributario para garantizar los recursos requeridos y la sostenibilidad de la nueva propuesta. Bajo este objetivo general se formulan los siguientes lineamientos (Mario Hernández y Darío Restrepo):

a) Portabilidad del derecho: el ser ciudadano es suficiente para ser portador de los derechos; b) Universalidad (no focalización): política universalizada y focalización (positiva) como un plus 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. El siguiente gráfico ilustra el sistema correspondiente, de fondo único, para el caso de la seguridad social. d) Construcción de red de prestación de servicios cuyo acceso se defina por la cédula y no por el ingreso; e) Descentralización.

La realización de un sistema de protección social universal que funcione bajo el principio de ciudadanía social elimina el efecto perverso del asistencialismo que, orientado a atender las bases, ha dejado libre el camino para que el fenómeno de la concentración se siga reproduciendo.

Conclusión

La propuesta aquí brevemente esbozada formula un modelo de crecimiento sustentado en la demanda, que logre un comportamiento positivo de las variables económicas externas y el incremento del ahorro interno, que profundice la integración económica y comercial mediante el fortalecimiento de la oferta productiva con destino preferente a la integración latinoamericana en el contexto de una agenda internacional, que persiga el interés colectivo y con base en la soberanía nacional, opuesta a poderes hegemónicos. **D**

NOTAS

¹ Está comprobado académicamente que el crecimiento económico vía déficit de cuenta corriente tiende a sustituir el ahorro interno por el externo, lo que quiere decir que el ahorro de los nacionales se reduce 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).

² 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 solo el comercio en las relaciones internacionales, sino también la política de seguridad y defensa.

³ No todos los bienes y servicios son transables internacionalmente; aunque el conjunto de los bienes (que pueden ser agrícolas, mineros o industriales) es generalmente transable, en el sector servicios el panorama es mucho más restringido: la mayor parte se halla condicionado a 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 diferenciación 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.