

Distr.

RESTRINGIDA

LC/R. 556(Sem.35/13)

25 de noviembre de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Que Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



COLOMBIA: ECONOMIA SOCIAL PARA EL DESARROLLO\*/

---

\*/ Ponencia presentada por el señor Luis Bernardo Flórez Enciso, Subjefe del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las Organizaciones patrocinadoras.

86-12-1975



## Indice

	<u>Página</u>
1. CRISIS ECONOMICA: ¿DESAFIO POLITICO?.....	1
2. LA ECONOMIA SOCIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO.	3
3. ESTRATEGIAS.....	6
a. Gasto público.....	6
b. Actividad productiva.....	7
c. Fortalecimiento institucional.....	8
4. PROGRAMAS PRIORITARIOS.....	8
a. Asentamientos humanos.....	9
b. Agua potable y saneamiento básico.....	9
c. Salud y nutrición.....	10
d. Educación básica.....	10
e. Producción, transformación y comercialización de productos básicos.....	10
f. Infraestructura vial.....	11
g. Electrificación rural y comunicaciones.....	11
h. Organización y promoción de la comunidad.....	12
5. LA ECONOMIA SOCIAL EN UNA DIMENSION LATINO- AMERICANA.....	12



## 1. CRISIS ECONOMICA: ¿DESAFIO POLITICO?

A medida que avanza el conocimiento de las causas y la dimensión de la crisis económica de América Latina, parece ganar terreno una hipótesis nada atractiva para los gobiernos y los responsables de orientar el desarrollo de nuestros países: todo indica que al conjunto de economías de América Latina se le asignó el desafortunado y costoso papel de servir como mecanismo amortiguador de los desequilibrios de la economía mundial, a través de las políticas comerciales y financieras impulsadas por las economías desarrolladas y la banca internacional.

De consolidarse esta hipótesis, la formulación de políticas para el desarrollo latinoamericano deberá tener en cuenta consideraciones de mediano y largo plazo que incluyan, además del lastre del servicio de la enorme deuda externa, un conjunto de variables exógenas hasta ahora poco estudiadas como la recomposición de la demanda mundial de productos básicos, la presencia de las ventajas comparativas dinámicas, el cambio tecnológico acelerado, y la propia guerra comercial entre las economías avanzadas.

Este nuevo orden de competencia implacable en la economía mundial deja por fuera toda consideración sobre su impacto en la estructura y la vida social de los pueblos latinoamericanos.

Por otra parte, la actual coyuntura política de particular trascendencia por el avance y la consolidación de los sistemas democráticos en la región, exige de los gobiernos una aproximación responsable y acertada al profundo deterioro social que ha traído, por lo general, la crisis económica más prolongada de este siglo en América Latina.

El ajuste al que fueron sometidas las economías de la región se veía, en un primer momento, crítico pero de carácter transitorio. Hoy, tras seis años consecutivos de ajuste, éste sigue siendo crítico pero ahora parece también crónico.

Esta perspectiva de análisis lleva a cuestionar las estrategias tradicionales de desarrollo, las cuales se han hecho inaplicables a las nuevas condiciones, además de no contemplar la complejidad de las interacciones entre lo económico, lo social y lo político.

Estas tres dimensiones básicas del desarrollo de nuestros países convergen hoy, quizá por primera vez, hacia una forma distinta y propia de desarrollo, lejos de las resultantes de modelos o teorías elaborados en el pasado.

Esta convergencia se manifiesta en los imperativos propios de cada dimensión:

- En lo económico, se hace necesario buscar fuentes de crecimiento tanto hacia adentro, que estimulen y canalicen la participación de grupos de población y regiones geográficas hasta hoy marginados del sector moderno de la economía, como hacia afuera, en términos de una nueva forma de inserción de nuestros países en la economía mundial. Ello implica dirigir las políticas hacia la ampliación y el fortalecimiento del mercado interno y, simultáneamente, hacia la diversificación y consolidación de los sectores exportadores.
- En lo social, es indispensable integrar una gran comunidad nacional catalizada por un Estado eficiente, estimulando activamente la participación, la promoción y la organización de las comunidades locales, extirpando la marginalidad y movilizandó las energías sociales hacia objetivos comunes.
- En lo político, se requiere responder a las mayores exigencias de participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, mediante la revitalización de las formas de acción política propias de los sistemas democráticos y el fortalecimiento de los partidos políticos.

La nueva realidad latinoamericana nacida de la crisis, empieza a crear las condiciones para hacer viable una estrategia de desarrollo, que simultáneamente sea respuesta económica y política: la Economía Social.

El desafío político para los gobiernos de la región adquiere verdadera dimensión histórica: pasar de un proceso de ajuste crónico y sin mayores perspectivas, a una fase de crecimiento autosostenido con base de una parte, en la expansión del mercado interno con redistribución selectiva del ingreso y de otra parte, en una participación exitosa en la economía mundial.

## 2. LA ECONOMIA SOCIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Es propósito del Gobierno colombiano adelantar una estrategia de desarrollo inspirada en la concepción de la economía social, cuyo objetivo es buscar un equilibrio entre la expansión continua de la producción y una más justa distribución del ingreso.

Para ello se requiere integrar grupos de población, regiones y sectores de actividad económica hasta ahora marginados, a fin de que participen activamente en la producción y el consumo y en la vida política y social del país. De este modo, el desarrollo social se convierte en fundamento de bienestar y equidad y, también, del crecimiento sostenido de la economía.

En los últimos años, el Estado concentró sus recursos de inversión y gasto en sectores, programas y regiones, que si bien coadyuvaron a dotar al país de una infraestructura necesaria, sacrificaron el bienestar de amplios sectores de la población, donde la presencia del Estado es débil, ineficaz y esporádica. Más del 50% de la capacidad de inversión pública se dirigió a los sectores eléctrico, de hidrocarburos y minería y a la dotación de infraestructura vial y de transporte, en proyectos de gran envergadura. Desde una perspectiva regional, las tres principales ciudades del país absorbieron el grueso de las posibilidades de expansión económica. Como resultado de esta línea de acción, regiones, grupos sociales, y actividades productivas

quedaron al margen de los beneficios del desarrollo. De otra parte, grupos humanos ubicados en la periferia urbana, aún en las grandes ciudades, se encuentran marginados de la prestación de servicios públicos y de oportunidades de empleo e ingreso estable. Por último, la producción alimentaria campesina y en general el sector agropecuario han quedado rezagados en su crecimiento y en los niveles de inversión.

En el plano de la gestión estatal, dicha orientación se reflejó en un agudo desbalance, que favoreció a un núcleo de empresas estatales, cuya inversión creció a ritmos desproporcionados, y debilitó al sector central del gobierno restringiendo los programas para el desarrollo social.

Desde una perspectiva global, el impacto de esta estrategia de crecimiento, basada en desequilibrios de los sectores externo y fiscal de la economía, redujo el ritmo de actividad económica al afectar la demanda interna, privilegiar inversiones con alto contenido importado y discriminar, así, en contra de los productos nacionales. Esto, se tradujo en un debilitamiento de la producción doméstica, generó la crisis de desempleo que vive el país y acentuó la condición de pobreza.

Actualmente, cerca del 15% de la población económicamente activa enfrenta el desempleo abierto. Por otra parte, 12 millones de colombianos no disponen de los medios necesarios para acceder a los bienes y servicios básicos y, de ese grupo de población, 5 millones destinan más del 70% de su ingreso a la compra de alimentos.

Pero el problema de la pobreza y el desempleo no solamente debe ser asumido integralmente debido a sus implicaciones sobre la desigualdad y el bienestar colectivo. La evidencia histórica internacional muestra que a ciertos niveles de inequidad en la distribución del ingreso, no se generan las condiciones mínimas para lograr el crecimiento. Son, entonces, consideraciones de justicia social y de racionalidad económica las que



hacen imperativo adelantar acciones para crear canales estables que vinculen a la vida nacional a los grupos hoy marginados. Los logros de este esfuerzo se traducirán paulatinamente en el fortalecimiento de la economía, al aumentar la disponibilidad de bienes básicos y ampliar la demanda interna. En definitiva y comoquiera que la acción del Estado no es neutra en esta materia, es fundamental orientarla en favor de los grupos más pobres, seleccionando aquellas actividades y políticas que beneficien claramente esos estratos de la población.

Esta estrategia tiene claros beneficios políticos, económicos y sociales. Desde el punto de vista político, la integración de todos los colombianos a los beneficios del desarrollo constituye la profundización de los fundamentos de la democracia.

Desde la perspectiva económica, implica la ampliación de las fuentes de crecimiento, tanto en términos de producción como de consumo, al incrementar la disponibilidad y la utilización de los recursos físicos y humanos existentes.

En la dimensión social, esta modalidad de crecimiento se traduce en oportunidades de empleo, ingreso estable y mejor calidad de vida para los segmentos más pobres de la población.

En este contexto, la lucha contra la pobreza absoluta y la creación de empleo e ingreso estable, exige que la acción del Estado se rija por los siguientes lineamientos:

- En las grandes ciudades es prioritaria la incorporación y rehabilitación de aquellas zonas y sus habitantes carentes de servicios, vivienda, transporte y atención del Estado.

- En el plano regional, se pretende crear la infraestructura necesaria para vincular áreas aisladas de centros de consumo y servicios, con el objeto de permitir su participación económica, política y social en la vida nacional. Esta estrategia exige asignarle especial prioridad a la producción, transformación y comercialización de bienes originados en la agricultura comercial y en la campesina, así como fortalecer un conjunto de ciudades alternas de tamaño medio, que sirvan de centros de integración de las actividades comunitarias y de distribución de los bienes y servicios básicos.

Estos lineamientos, junto con políticas paralelas de apoyo a la iniciativa privada en los sectores productivos ya consolidados, en los de servicios y en nuevas formas de producción, garantizan la mayor generación de empleo productivo e ingreso estable. Sin embargo, para los grupos en condiciones de pobreza absoluta, son necesarias acciones directas y específicas en los campos de nutrición, medicina básica, educación y capacitación, saneamiento ambiental, vivienda y recreación. La viabilidad de este programa se fundamenta en un manejo macroeconómico coherente, donde la acción del Estado se complementa con la del sector privado, en tal forma que se unifiquen esfuerzos para garantizar un nivel de ingreso más alto y mejor distribuido.

### 3. ESTRATEGIAS

La lucha contra la pobreza absoluta y el desempleo se desarrollará mediante la combinación de tres líneas de acción: la reorientación del gasto público; el fomento de la actividad productiva; y la elevación de la capacidad operativa de la gestión pública, de modo que se fortalezca su interacción con la comunidad.

#### a. Gasto Público

En esta materia, la política tiene los siguientes criterios de acción:

- Reorientar el gasto público y asignar el crédito externo preferentemente hacia la integración a la economía y a la sociedad de los grupos, actividades y regiones tradicionalmente aislados de las oportunidades del progreso.
- Incorporar explícitamente el criterio empleo dentro de la selección de las inversiones públicas.
- Orientar los recursos propios de las entidades públicas descentralizadas hacia los programas más intensivos en empleo o que beneficien claramente a los más pobres.

**b. Actividad Productiva**

El impulso a la actividad productiva se logrará mediante:

- La coordinación de las políticas financiera, fiscal, cambiaria y comercial dentro de un programa de equilibrio sectorial que garantice la competitividad de la producción nacional y la estabilidad de precios. En este contexto, el proyecto de reforma tributaria presentado a consideración del Congreso busca, entre otros objetivos, incentivar la inversión productiva y la capitalización empresarial, eliminando la doble tributación sobre las ganancias.
- El apoyo a la producción de bienes de consumo básico, agrícolas e industriales, y a procesos de distribución y comercialización más modernos y eficientes, estableciendo canales adecuados para que dichos bienes lleguen efectivamente a los grupos marginados.

- La orientación preferencial de las compras del sector oficial hacia los bienes producidos domésticamente.
- La identificación y eliminación de barreras de orden jurídico y reglamentario que, sin ningún beneficio social, limitan la iniciativa privada.
- El impulso a las microempresas, actividades productivas informales, formas asociativas, cooperativas y demás modalidades de participación comunitaria.

**c. Fortalecimiento Institucional:**

Para el logro de este propósito se busca:

- Elevar la capacidad operativa y agilizar la gestión del Estado.
- Fortalecer los niveles departamental y municipal en materia de ejecución de acciones públicas y toma de decisiones, dentro de un marco coherente de descentralización que se traduzca en la transferencia progresiva de recursos y funciones del nivel nacional a los niveles regionales y locales.
- Establecer sistemas de seguimiento y evaluación, con participación de la comunidad, para garantizar el efectivo cumplimiento de los objetivos prioritarios.

**4. PROGRAMAS PRIORITARIOS**

El Gobierno colombiano ha seleccionado un conjunto coherente de programas prioritarios, que constituyen el núcleo estratégico de acciones de alto impacto en la lucha contra la pobreza absoluta y en la generación de empleo.

a. **Asentamientos Humanos**

El Gobierno ha puesto en marcha un programa de inversiones orientado a atacar frontalmente el déficit cualitativo de la vivienda en los estratos de más bajos ingresos. En un esfuerzo combinado entre el Estado y las comunidades, se adelantará la tarea de mejoramiento de las zonas sub-normales, rehabilitando sectores deprimidos de las grandes ciudades y extendiendo las redes de servicios públicos a los barrios irregulares. De otra parte, habrá desarrollos integrales de nuevos asentamientos urbanos con base en esquemas innovativos de tecnologías adaptadas a las necesidades propias de estos grupos de población, como son los sistemas de autoconstrucción a través de formas asociativas y la recuperación de inmuebles por parte de sus propios habitantes.

En este contexto se enmarca el proyecto de reforma urbana, recientemente puesto a consideración del Congreso, que busca, entre otros fines, dotar al Gobierno de mecanismos ágiles que aseguren una apropiada disponibilidad y uso del suelo urbano, dando renovado vigor al principio constitucional de la función social de la propiedad.

b. **Agua Potable y Saneamiento Básico**

Se ha asignado la más alta prioridad a la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado, sector que en Colombia presenta indicadores de muy baja cobertura. Esta situación se constituye en un obstáculo serio para el desarrollo de otros programas prioritarios, como los de salud y nutrición, por lo cual se adelanta una profunda reestructuración institucional para garantizar la viabilidad de gran parte de la estrategia global y la eficiente movilización de los significativos volúmenes de recursos financieros asignados a este programa.

c. **Salud y Nutrición**

La orientación de un amplio conjunto de acciones en el campo de la salud y la nutrición hacia los grupos más vulnerables, constituye un elemento central en la transformación de las relaciones socio-biológicas de estos sectores de población, con el fin de incorporarlos al conjunto de recursos humanos plenamente activos y participantes en los procesos de producción.

Se han identificado acciones específicas en atención primaria, en salud, supervivencia y desarrollo de la infancia, seguridad alimentaria, vigilancia epidemiológica, campaña antimalárica, programas especiales de nutrición con grupos particulares como madres lactantes, indígenas y ancianos, medicamentos básicos a bajo precio, servicio de urgencias y la extensión de programas existentes dentro del Sistema Nacional de Salud.

d. **Educación Básica**

El Gobierno colombiano ha asumido la tarea de universalizar la educación básica de 9 años, hasta ahora apenas una aspiración constitucional. El programa contempla una primera etapa de 5 años para alcanzar la meta de educación primaria para todos. Los instrumentos y mecanismos para cubrir los 4 años de educación básica secundaria, garantizarán el tránsito a la segunda etapa.

e. **Producción, Transformación y Comercialización de Productos Básicos**

Están en proceso de adopción programas específicos de ampliación de la producción de alimentos básicos en la dieta del 20% más pobre de la población colombiana y de materias primas necesarias para garantizar un mejoramiento sustancial en el nivel nutricional de esta población-objetivo.

En forma paralela a las acciones para elevar el nivel de vida de campesinos y trabajadores rurales se están diseñando programas de comercialización, desarrollo agroindustrial y adecuación de tierras por medio de minidistritos de riego. Los recursos destinados a crédito en estas actividades se incrementarán sustancialmente. En la esfera de la comercialización, se han programado inversiones en infraestructura básica, como centros de acopio, plantas de secamiento y bodegas. Habrá un marcado estímulo estatal a la organización de diversas formas asociativas para la producción, la transformación y la comercialización en áreas por incorporar al mercado nacional y a nuevos componentes de la oferta exportable.

El proyecto de reforma agraria, presentado al Congreso, pretende modificar la legislación vigente en relación con el manejo de la tierra con el propósito básico de contar con un sistema ágil y eficaz de expropiación y titulación de predios de interés social. Esta es una herramienta fundamental para el logro de objetivos trazados por el Gobierno, como son, el incremento en el suministro de alimentos básicos y la generación de empleo e ingresos estables para la población más pobre y marginada del país.

**f. Infraestructura Vial**

El esfuerzo por romper el aislamiento de las zonas marginadas también incluye un importante componente de carreteras troncales, caminos vecinales y vías de penetración, en cuya construcción y posterior mantenimiento se prevé una activa participación de la mano de obra local, a través de mecanismos innovativos de participación y contratación.

**g. Electrificación Rural y Comunicaciones**

El sector eléctrico ha sido objeto de una cuidadosa reorientación de sus inversiones, privilegiando los proyectos de transmisión y distribu-

ción. En particular, están definidos los programas de electrificación rural y de microcentrales para zonas apartadas, así como de distribución en las ciudades alternas. De la misma manera se están emprendiendo amplios programas de telefonía rural y local en estas zonas.

#### h. **Organización y Promoción de la Comunidad**

Para el desarrollo de los programas de incorporación de grupos humanos y regiones es necesaria la articulación de la propia comunidad con el aparato institucional. La promoción de formas de economía solidaria permitirá acelerar significativamente las acciones previstas en la casi totalidad de los programas prioritarios anteriormente bosquejados.

### 5. LA ECONOMIA SOCIAL EN UNA DIMENSION LATINOAMERICANA

La crisis económica que se desencadenó sobre América Latina desde comienzos de la década ha comprometido profundamente las perspectivas de desarrollo para la región. Ya no caben dudas sobre la dimensión y el grado del impacto sufrido por nuestras economías.

Gradualmente, a medida que las entidades multilaterales de crédito y la banca internacional avanzan en los procesos de renegociación y de refinanciación de la deuda, se viene creando un nuevo consenso: frente al papel que América Latina desempeñó como mecanismo amortiguador de los desequilibrios generales de la economía mundial, comienza a observarse un clima de responsabilidades compartidas, de compromiso mutuo para encontrar una estrategia alternativa de desarrollo que permita remover los obstáculos derivados del proceso de ajuste y de las debilidades estructurales que éste agudizó.

Esta estrategia alternativa debe ser una respuesta propia y conjunta de los países de la región que configure una nueva aproximación a la dimensión social como objeto y medio de los procesos de desarrollo.



Como objeto, observamos con satisfacción cómo la meta del crecimiento económico por sí mismo cede terreno a una reinterpretación de la economía social como estrategia de desarrollo, donde la búsqueda del bienestar general se hace en forma explícita con énfasis en los grupos más pobres.

Como medio, son notorios los esfuerzos de los gobiernos comprometidos en procesos renovados y vigorosos de democratización por idear políticas para estimular la expansión de los mercados domésticos, incorporando al proceso productivo a amplios sectores de población, hasta ahora marginados.

Este enfoque requiere de una articulación internacional que facilite el intercambio de experiencias y, en lo posible, consolide en hechos concretos el clima propicio al entendimiento con los organismos internacionales de crédito y con los países desarrollados.

En esta perspectiva es urgente para los gobiernos de la región emprender acciones coordinadas para la lucha contra la pobreza absoluta de América Latina. La invitación que el Gobierno colombiano ha extendido a la comunidad internacional ha sido recibida con indudable entusiasmo.

Esta Reunión Regional en Lima constituye uno de los primeros eslabones de una cadena de acciones prácticas de la mayor trascendencia. La Organización de las Naciones Unidas prepara una Conferencia de Gobiernos al más alto nivel con el fin de sentar las bases de una política regional de desarrollo dentro del marco del Período Extraordinario de Sesiones de la CEPAL, el próximo mes de enero en México.

De otra parte, la Organización de Estados Americanos también ha orientado sus esfuerzos al estudio y formulación de políticas regionales para buscar la erradicación de la pobreza.

Esta empresa multilateral contra la pobreza no es simplemente una afortunada coincidencia. Todo lo contrario. Constituye un desafío histórico que requiere grandes esfuerzos de voluntad política e imaginación en la formulación de las políticas económicas. Pero nos mueve una convicción absoluta: solo puede existir un futuro promisorio para América Latina si se logran remover hoy las condiciones de pobreza que bloquean la participación de grandes sectores de la población en la construcción de su propio desarrollo.



