



# UNIVERSIDAD CENTRAL

Facultad de Ciencias Administrativas,  
Económicas y Contables



## **VISIONES** estudiantiles

Boletín Estudiantil de  
Análisis Socioeconómico

ISSN 1794-6352

**Número 6**

Noviembre de 2008

**- Universidad Central -  
Departamento de Economía**

**Publicación del Observatorio de Política Social**  
**Departamento de Economía**

ISSN 1794-6352



# VISIONES estudiantiles

Boletín Estudiantil de  
Análisis Socioeconómico

ISSN 1794-6352

**Número 6**

Noviembre de 2008

**- Universidad Central -  
Departamento de Economía**





**VISIONES  
estudiantiles**

Boletín Estudiantil de  
Análisis Socioeconómico

ISSN 1794-6352

Número 6

Noviembre de 2008

**Consejo Superior**

Jaime Arias Ramírez (Presidente)

Fernando Sánchez Torres

Rafael Santos Calderón

Jaime Posada Díaz

Juan Manuel Chaparro

(Representante de los docentes)

Diego Alejandro Garzón

(Representante estudiantil)

**Rector**

Guillermo Páramo Rocha

**Vicerrector Académico**

Pablo Leyva Franco

**Vicerrector Administrativo**

**y Financiero**

Nelson Gnecco Iglesias

**Secretario General**

Fabio Raúl Trompa

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**

**Directora (e)**

Lucía del Pilar Bohórquez

**Director del Observatorio de Política  
Social y Coordinador de la Publicación**

Julián F. Bautista R.

**Consejo Editorial**

Julián F. Bautista R.

Ricardo Güell Camacho

Jairo Santander

Lucía del Pilar Bohórquez

Arturo Cancino

Hernán Enríquez

Magda Rivera

Diego Pulido

**DEPARTAMENTO DE**

**COMUNICACIÓN Y PUBLICACIONES**

(Concepto, diseño e impresión)

*Directora Editorial*

Edna Rocío Rivera P.

*Corrección de estilo*

Pedro María Mejía Villa

Ricardo Gómez R.

*Diseño y diagramación*

Ana María Cabezas Matta

*Publicación del Observatorio de Política Social  
Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables  
Departamento de Economía  
Universidad Central*

## Índice General



### Editorial

*Profesor Julián F. Bautista R.*

4

¿Es la educación un mecanismo eficiente para mejorar las  
condiciones de vida de la población vulnerable?

*Susana Katherine Chacón Espejo*

7

Análisis de la política pública en salud y la importancia de la  
medicina tradicional en el departamento del Chocó. Limitaciones  
a partir del régimen subsidiado

*Mónica Ríos García*

27

América latina: Una lección de historia

*José Ignacio Martínez Bustos*

41

# Editorial

**E**l tema de la movilidad social es muy recurrente en el análisis de las políticas públicas, sobre todo según la consideración de que uno de los objetivos clave de éstas es generar mejores condiciones de calidad de vida y bienestar en poblaciones que carecen de ellas. Es a partir de esta concepción como los estudios temáticos buscan dar evidencias que permitan comprender no solo la construcción de la política y su implementación, sino también los impactos, ya no sobre los objetivos y metas de la política, sino en la capacidad de poder mover a las poblaciones hacia situaciones de bienestar sostenidas en el largo plazo; es decir, evitar la vulnerabilidad frente a fenómenos como la pobreza o la exclusión.

Abordar la problemática de ciertos sectores y regiones permite recopilar información para aplicar las definiciones teóricas que, en conjunto con las condiciones diagnósticas y los datos de dicha problemática, ayuden a construir marcos analíticos para ampliar las discusiones sobre las políticas más relevantes para afrontar estas situaciones.

El tema de la movilidad surge de una serie de condiciones históricas, fundamentalmente de la pregunta sobre la superación de ciertas circunstancias de forma intergeneracional; es decir, si los hijos superan las posiciones económicas, sociales o políticas de los padres o, de otra manera, si los individuos pueden ejercer otras actividades en su propio estatus. A estas diferentes formas de movilidad se les denomina horizontal o vertical, según sea el caso.

Uno de los sectores, por excelencia, que promueve la movilidad es la educación y su impacto en la capacidad de ejercer titularidades que, según Amartya Sen, son entendidas éstas como la capacidad de adquirir bienes o servicios a partir de unas dotaciones iniciales de cada persona, que por su ejercicio le permite acceder a ellos de manera legal y legítima.

Esas dotaciones tienen que ver con los diferentes entornos en los cuales las personas se desarrollan, por ejemplo el familiar, el grupo social directo y extendido, la cantidad de redes con las que permanece en contacto y su capacidad para interactuar en los procesos de intercambio del mercado, así como condiciones relacionadas con su estado de nutrición y su capacidad de comunicarse y de relacionarse con la vida comunitaria. De esto dependería que un individuo tuviese un alto o bajo ejercicio de

titularidades y así también posibilidades de lograr una movilidad social efectiva.

El uso y disfrute de bienes y servicios que promueven el bienestar a partir de las políticas públicas se convierten en una fuente importante para reconocer el accionar institucional del gobierno, ya no solo observando el impacto de dichas políticas, sino en los procesos que llevan a su construcción, indagando, de manera analítica, las concepciones y los actores que tienen una injerencia en las decisiones y en las acciones, en todo caso pensadas para el alcance de un desarrollo social sostenido, desde la perspectiva de una distribución equitativa de recursos y riqueza, todo ello enmarcado en una sociedad tan compleja y tan expuesta a la desigualdad y pobreza como la nuestra.

Este tipo de aproximaciones teóricas encauza los lineamientos de investigación desarrollados por el Observatorio de Política Social, adscrito al Departamento de Economía de la Universidad Central.

De esta manera, los documentos que presentamos en este número de nuestro boletín *Visiones Estudiantiles* pretenden abordar el tema de la salud y la educación como sectores clave en el desarrollo de políticas públicas y que son responsables de atacar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión de amplios grupos sociales que, debido a sus bajas dotaciones y titularidades, afrontan limitaciones para el goce y disfrute de una vida digna y reconocida.

Así, el primero de los ensayos parte de la pregunta: ¿es la educación un mecanismo eficiente para superar la vulnerabilidad social?, y sobre ello analiza una serie de evidencias para introducir la discusión. El segundo ensayo presenta un análisis del sector de la salud y apela al caso particular de la medicina tradicional ejercida en el departamento del Chocó, estableciendo su importancia en el diseño de la política pública. El tercer ensayo, recogiendo el espíritu y perfil de formación en la Carrera de Economía de la Universidad Central, presenta una serie de reflexiones sobre los procesos históricos que explican las condiciones y obstáculos que se han tenido en la región para lograr un desarrollo y crecimiento autónomos y endógenos, todo esto como aportes para la discusión sobre las identidades y compromisos que deberían pensarse para reconocerse en los valores y las herencias que nos hacen latinoamericanos.

Esta publicación surge desde la estrategia de la investigación formativa, como hemos reiterado en los anteriores boletines, y representa el nivel de formación que se imparte en el Departamento de Economía además continúa aportando productos de indagación que fortalecen los espacios de



discusión académica. Como siempre, agradecemos los aportes, las gestiones y sugerencias de los profesores de la Carrera de Economía, de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables y del Departamento de Comunicación y Publicaciones, quienes con su apoyo hacen posible esta publicación. Mil gracias a todos.

JULIÁN F. BAUTISTA R.  
DIRECTOR DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA SOCIAL  
COORDINADOR DE PUBLICACIONES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
UNIVERSIDAD CENTRAL

# ¿Es la educación un mecanismo eficiente para mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable?

La pobreza en los países de América Latina se ha convertido en uno de los problemas más graves y más importantes para la acción del gobierno central, ONG, organismos internacionales, etc. Las políticas y los planes de desarrollo de cada país se han centrado en el diseño de mecanismos y estrategias para combatir esta problemática socioeconómica y así, simultáneamente, generar procesos de desarrollo que permitan un mayor bienestar del país.

El caso colombiano, de acuerdo con la declaración del secretario de la Cepal, José

Antonio Ocampo, resulta dramático: «Ningún otro país del hemisferio alcanza las tasas de desocupación que se presentan en Colombia» (Tulcán, 2007). Las altas tasas de desempleo, pobreza e índice de Gini evidencian una realidad que no es ajena al pensamiento común de la población; el país realmente tiene graves deficiencias económicas y la sociedad sufre las consecuencias.

---

**Susana Katherine Chacón Espejo**  
*Estudiante de la Carrera de Economía*

**Cuadro 1**  
**Índices Colombia 1995-2000**

Año	Crecimiento PIB (%)	Tasa de desempleo (%)	Índice de concentración Gini	Pobreza por ingresos	Pobreza NBI (%)	Desplazados internos por año
1995	5,4	8,7	0,569	55	n.d.	89.000
1996	2	11,9	0,544	53,8	n.d.	181.000
1997	3,2	12,1	0,55	54,2	26,9	257.000
1998	0,57	15,7	0,563	55,7	26,3	308.000
1999	-4,2	22	0,556	60,1	26,1	225.000
2000	1,56		0,556			

**Fuente:** LIBARDO SARMIENTO ANZOLA, *Exclusión, conflicto y desarrollo societal*, Bogotá, Ed. Desde Abajo y 'Datos de desplazamiento forzado' en *Codees Informa* N.º 26, nov. de 1999, p. 3.



De manera general, se puede señalar que el país paulatinamente ha incrementado el número de desempleados, aun cuando el PIB, antes de la crisis de 1999, había venido creciendo. De manera similar a la tasa de desempleo, la línea de pobreza presenta un comportamiento creciente a través del tiempo y el número de desplazados hacia el interior del país ha crecido considerablemente debido al conflicto interno colombiano. El índice de Gini confirma que Colombia es uno de los países con mayores índices de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, situación que agrava y alimenta las inconformidades sociales.

La búsqueda de mecanismos para lograr reducir los niveles de pobreza y desigualdad en todo el mundo «especialmente, para nuestro estudio, en América Latina» ha sido continua y exhaustiva; sin embargo, su cumplimiento ha quedado reducido a las buenas intenciones de los actores inmersos en la problemática. Pero, si se han hecho esfuerzos económicos en el mundo para disminuir o, utópicamente, acabar con los niveles de pobreza, ¿por qué cada vez hay mayor número de personas pobres? ¿Es un círculo vicioso? ¿Cuál podría ser la mejor forma de cerrar estas brechas? ¿El Estado debe intervenir? ¿Cómo un país pobre podría mejorar su condición económica? Y en este contexto se desarrolla el objeto de estudio del presente documento; su objetivo general es indagar si la pobreza está relacionada con el estado de baja escolaridad en los sectores más pobres o marginales de la sociedad y cómo la acción del Estado puede romper con este esquema.

## Caso colombiano 1991-2005

El cálculo del número de personas pobres es bastante complejo debido a que las mediciones son sujeto de discusión y hay profundos desacuerdos respecto a la mecánica y los supuestos incorporados. Frente a los datos proporcionados, aquellos denominados como publicaciones oficiales (para este caso, por el equipo de expertos ‘Misión de la pobreza’) y los entendidos como información aportada por organizaciones independientes a las ramas del Gobierno (el Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID), se encuentran dos tendencias: la primera, de acuerdo con el primer tipo de datos, es considerada optimista porque evidencia una disminución considerable del número de pobres a lo largo del tiempo, y la segunda corresponde al segundo grupo mencionado, la menos optimista, debido a que sus cálculos muestran que el número de pobres en el país es mayor al registro señalado por los datos oficiales.

Sin embargo, según lo planteado por Ricardo Bonilla (González, 2006), «cualquiera que sea el caso, en Colombia hay entre 22,5 millones de pobres, versión Misión de la pobreza, y 29 millones, versión CID; es decir que, en el mejor de los casos, aproximadamente la mitad de la población colombiana es calificada como pobre». El siguiente cuadro, proporcionado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), muestra las líneas de indigencia y de pobreza para el país desde 1991 hasta el año 2005:

**Cuadro 2**  
**Líneas de indigencia y pobreza**  
**ENH y ECH, septiembre de 1991 a 2005 (canasta novísima)**

Año y zona	Línea de indigencia			Línea de pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	18,7	13,6	30	52,5	46,6	65,8
1992	20,9	15,2	33,5	52,9	46,8	66,5
1993	17,7	11,3	31,2	50	42,2	66,5
1994	17,6	11,7	30,3	49,9	42,6	65,4
1995	15,5	10,9	26,6	49,5	43	65,1
1996	17,2	10,6	33	50,9	42,9	70
1997	18,5	11,2	36,5	52,7	44,2	73,8
1998	20,8	13,3	40,1	55,3	47,4	75,4
1999	25,4	18,3	48,6	57,5	49,4	78,1
2000	19	13,5	33,2	55	48,2	72,8
2001	18,7	13,4	32,6	55,2	49,4	70,5
2002	20,7	15,5	34,9	57	50,2	75,1
2003	15,8	12,6	24,8	50,7	46,3	62,9
2004	17,4	13,7	27,6	52,7	47,3	67,5
2005	14,7	10,2	27,5	49,2	42,3	68,2

Fuente: DANE, ENH y ECH, mes de septiembre. Cálculos DNP/Mepd y OCSE-CID-UN.

Ahora, si se quiere analizar cómo está el país en materia educativa, debe empezarse diciendo que ha habido avances significativos en cobertura en el nivel básico (primeros nueve años de escolaridad) durante los últimos diez años, al alcanzar en algunas grandes ciudades como Bogotá tasas de cobertura del 90%; no obstante, todavía existen desigualdades regionales considerables. Pese a que se han dado logros destacables en la educación del país, subsisten todavía importantes problemas en esta asistencia social (Campo, 2006), tales como los siguientes:

A) Bajo nivel de educación y calificación laboral en el conjunto de la Población Económicamente Activa (PEA), con efectos negativos sobre las posibilidades de desarrollo económico.

B) Alta polarización social y regional en el país: grandes diferencias (desigualdades) sociales y regionales en las oportunidades de completar la educación secundaria: alta concentración de oportunidades en las tres principales ciudades y en estratos altos y pocas oportunidades en ciudades pequeñas e intermedias y para estratos socioeconómicos bajos.

En este sentido, es claro que existen insuficiencias en las políticas públicas enmarcadas en el plano de la pobreza y la educación, pues, como se infiere a partir de las estadísticas que describen la situación del país, Colombia todavía está muy lejos de lograr los objetivos del milenio y mucho menos de pasar a un siguiente nivel de desarrollo. Ahora, ¿será que existe una relación entre los

índices de pobreza y la tasa de escolaridad? ¿En algún sentido están involucradas la una con la otra? ¿Cómo puede atacarse el problema de la pobreza atacando a su vez el problema educativo del país? Frente a esto, Miguel Bazdresch afirma: «La relación entre la educación y la pobreza es una relación construida. No es obvia o natural; no obstante, una idea muy difundida es que la educación es una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza» (Parada, 2007).

### **Pobreza y educación: ¿Relación asociativa o excluyente?**

*«El lento crecimiento de la educación promedio de la población más pobre durante largos períodos, permite esperar una escasa movilidad intergeneracional en la transmisión de capital educativo, elemento fundamental, de la estructura social de Colombia. Con la evidencia empírica disponible en las Encuestas de Hogares y de Calidad de Vida se puede medir la probabilidad que tienen los diferentes grupos de ingreso para ascender y descender en la escala social. Esta probabilidad de moverse, como aproximación de las oportunidades de ascenso social a través de la educación, es una medida alternativa a la medición de qué tan equitativa y abierta es una sociedad».*

(Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999)

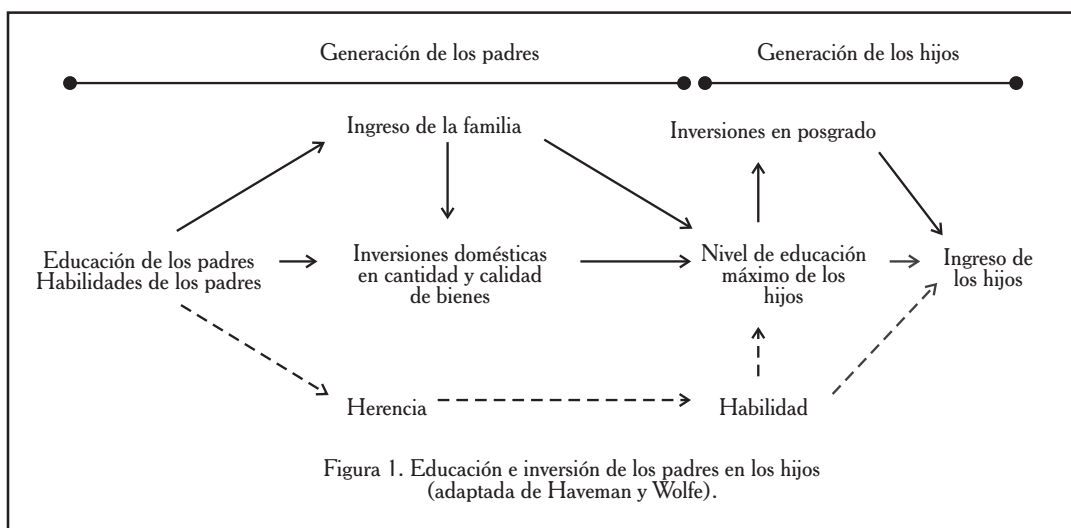
Un país caracterizado por desigualdad, inequidad, falta de oportunidades, desempleo, pobreza, etc. lleva a que las personas con menores ingresos tengan que vivir únicamente o en función de conseguir la alimentación diaria. Frente a la necesidad de sobrevivir y viéndose impedido de superar los niveles de pobreza, las familias deben hacer una elec-

ción: «mayor bienestar» a costa de que sus hijos renuncien a educarse o menores ingresos para subsistir, por el aumento de sus costos, con el fin de que sus hijos estudien. Si bien es una difícil decisión que implica costos de oportunidad muy altos, el camino que decide tomar la mayoría de las familias pobres resulta ser el más «razonable» y «beneficioso» para ellos: sus hijos deben incorporarse lo más pronto posible a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar.

La situación en la que se desenvuelven estas familias conduce, indirecta o directamente, a que los niños y jóvenes abandonen fácil y tempranamente sus estudios para comenzar a generar nuevos ingresos al hogar; sin embargo, el efecto no para ahí, pues si estos niños o jóvenes renunciaron a estudiar se espera que, dado que no tienen una capacitación adecuada durante su vida adulta, se dediquen a realizar tareas de poca productividad con una mínima remuneración salarial y que reproduzcan el esquema de incorporación temprana de sus hijos al trabajo del cual ellos formaron parte durante su infancia. Ésta es la forma más común para que se perpetúe la pobreza de una generación a otra, fenómeno conocido como ‘transmisión intergeneracional’.

Siguiendo el argumento anterior, Baltazar, Astudillo y Malaver señalan: «La transmisión intergeneracional del capital humano es la dependencia entre la educación de los hijos y la de sus padres. Es decir, que el nivel de educación de los adultos de hoy está afectado por los niveles de escolaridad de sus padres; cuando los niños de hoy se conviertan en padres, la educación de sus hijos también dependerá de la suya, y así sucesivamente de generación en generación» (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003, p. 121).

**Figura 1**  
**Educación e inversión de los padres en los hijos**



Fuente: Economía y Desarrollo, Universidad Autónoma de Colombia, 2003.

Siguiendo este estudio (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003), se puede afirmar que el concepto de transmisión entre generaciones parte de un concepto más amplio: la *movilidad social*. Este último se define como el movimiento (ascendente o descendente) de individuos, familias y grupos de una posición social a otra. Es básicamente este concepto el que nos va a vincular la acción de política con el tema abordado en esta investigación.

Una de las consecuencias, y tal vez la más importante, de esta transmisión intergeneracional es la conocida *trampa de pobreza*, que se constituye en una de las principales limitaciones para el desarrollo sobre bases firmes y la garantía del principio de equidad entre las personas. Este fenómeno de profundas raíces se manifiesta en las asimetrías en la acumulación de activos, en la falta de acceso a los bienes y servicios y en la frágil inserción de la población en el sistema productivo (Rosaura Arrieta Flórez, 2004, 4).

Más allá de considerar la pobreza como el impedimento para acceder a ciertos bienes

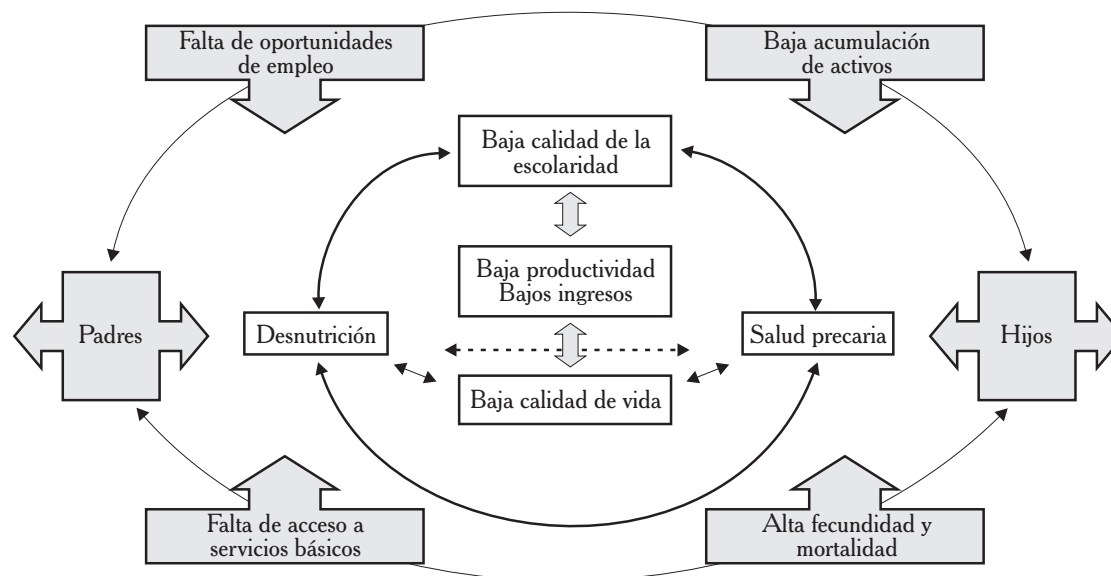
materiales, ésta debe ser considerada como una limitación a las posibilidades de desarrollo de capacidades humanas básicas. La gran dificultad de estar en estas condiciones de vida, además de sólo vivir en función de la subsistencia, es que, a pesar de que muchas familias se esfuerzan para mejorar su estatus y así salir de la pobreza, no siempre se obtienen resultados. Un factor crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que estos hogares no cuentan con los medios, la acumulación mínima de activos y las oportunidades de hacer más productivo su esfuerzo.

De este modo, la misma dinámica de la pobreza toma forma de círculo vicioso o una trampa de pobreza que obstaculiza sustancialmente el desarrollo de aquellos individuos que la sufren. La situación se agrava cuando, además de la deficiencia en los niveles de ingresos y consecuentemente en la capacidad adquisitiva, los niños de estas familias nacen con enfermedades o tienen deficiencias nutricionales que disminuyen sus

capacidades para un desarrollo normal, lo cual los deja en desventaja con relación a otros

niños que nacen en condiciones de vida más favorables. Ver figura 2.

**Figura 2**  
**Trampa de pobreza y vulnerabilidad**  
(adaptado de Progresia)



Fuente: Economía y Desarrollo, Universidad Autónoma de Colombia, 2003.

Son muchos los estudios que se han realizado con el fin de mostrar y comprobar que, estadísticamente hablando, existe una relación entre la pobreza de una familia y el nivel educativo de sus integrantes, pues, tal como se señaló anteriormente, no sólo es concerniente a la sustitución de estudio por trabajo por parte de los niños o jóvenes del hogar, sino también a la educación recibida por sus padres y hasta sus abuelos, dado el concepto de transmisión intergeneracional.

De otro lado, un estudio llevado a cabo por las investigadoras de la Facultad de Economía y Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional de Montería corroboró la hipótesis planteada en la cual los bajos niveles educativos determinan en gran parte el nivel ocupacional de los

individuos: «Los bajos niveles educativos les permiten a los individuos insertarse al mercado laboral dentro de actividades de baja productividad en la economía informal, por lo tanto el nivel de ingresos esperado es bajo; situación que se demuestra debido a que el 39% de las familias de la comunidad perciben ingresos que oscilan entre \$100.000 y \$200.000 mensuales» (Arrieta, García y Doria, 2004, 14).

Asimismo, se ratifica esta condición por medio de estimaciones econométricas, con deducciones muy parecidas a las anteriores: «Los resultados obtenidos en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto muestran que el 30% más pobre de la población tiene un alto grado inmovilidad o herencia social.

En este grupo hay una alta probabilidad de no cambiar el nivel de educación [...] existe alta probabilidad de repetir los bajos niveles educativos del padre [...] Hay un círculo vicioso intergeneracional, en el que las condiciones de pobreza se transmiten de padres a hijos, con pocas probabilidades de escapar de la ‘trampa de la pobreza’. El índice de movilidad en las ciudades de Colombia confirma la reproducción de los pobres en los niveles socioeconómicos más bajos, y da cuenta de cómo la pobreza se va transformando en un componente estructural del ciclo de la herencia social que es muy difícil de romper» (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003).

De acuerdo con la anterior conclusión, la Organización de las Naciones Unidas también llega a un importante resultado: «La educación brinda opciones a los seres humanos en

cuanto al tipo de vida que desean llevar; les permite, asimismo, expresarse con confianza en sus relaciones personales, en la comunidad y en el trabajo. Sin embargo, hay más de 115 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que, al no poder acudir a ella, se ven privados de ejercer este derecho humano. *En su mayoría, se trata de niños procedentes de hogares pobres, cuyas madres con frecuencia tampoco han recibido educación formal*» (Informe Objetivos del Milenio, 2005, 10).

Para sustentar todos los estudios anteriormente referenciados, Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez llegan a cifras que explican la tasa de escolarización por nivel educativo en las regiones en desarrollo en América Latina y las causas más importantes para la deserción escolar de la población entre 5 y 17 años en Colombia.

**Cuadro 3**  
**Tasa de escolarización por nivel educativo 2000-2001 en Latinoamérica**  
**(Totales nacionales)**

País	Preprimaria		Primaria		Secundaria	
	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta
Argentina	60	60	120	100	97	79
Bolivia	46	36	115	95	80	67
Brasil	61	48	151	95	105	69
Colombia	37	33	112	89	70	57
Chile	77	41	103	89	85	75
Ecuador	70	58	116	99	58	48
Paraguay	29	26	...	...	...	...

Fuente: Unesco, 2004 (sitio web).

#### Cuadro 4

### Razones de inasistencia escolar de la población entre 5 y 17 años, 1997 y 2003, en Colombia (Total nacional, cabecera y resto)

Motivos	Cabecera		Resto		Nacional	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Razones económicas*	45,7%	44,6%	40,0%	44,2%	42,2%	44,4%
Deficiencia del sistema**	9,6%	4,6%	14,5%	7,8%	12,7%	6,2%
No le interesa	18,1%	19,1%	20,8%	22,8%	19,8%	20,8%
Fuera de edad	3,0%	6,6%	7,4%	10,1%	5,7%	8,2%
Falta de tiempo	3,2%	0,9%	2,5%	0,7%	2,7%	0,8%
Responsabilidades	0,5%	3,3%	2,7%	4,2%	1,9%	3,7%
Tuvo que abandonar	2,4%	2,7	1,1%	2,5%	1,6%	2,6%
Situaciones inevitables (salud)	5,5%	6,8%	4,0%	3,0%	4,6%	5,0%
Inseguridad y otros	12%	11,4%	7,0%	4,7%	8,8%	8,4%

Fuente: Contraloría 2004 con base en DANE-ENCV 1997 y ECH, II trim. 2003.

\*Falta de dinero, necesidad de trabajar.

\*\*Falta de cupos, inexistencia de establecimientos.

El estudio llevado a cabo por Garay y Rodríguez evidencia que en las economías subdesarrolladas de Latinoamérica prevalecen bajas tasas de escolaridad y que, especialmente, para el caso colombiano, la causa principal para los niños entre 5 y 17 años de edad es de tipo económico, es decir, deben a temprana edad empezar a trabajar y así conseguir dinero para el sostenimiento de sus hogares.

Estos aportes nos traen una importante conclusión: *existe una relación asociativa entre nivel de escolaridad y pobreza, de lo cual se puede inferir que la política pública puede entrar a corregir este desajuste dada la relación global-sectorial*, es decir, dado que cada sector de la sociedad se reproduce transformándose y modificando sus relaciones con otros sectores, se pueden producir desajustes entre

ellos, razón por la cual la política pública aparece como el proceso de mediación social capaz de corregir los conflictos entre dichos sectores o aun entre un sector y la sociedad global (Pierre Müller, 2006).

En este sentido, un informe elaborado por Felipe Barrera y Camilo Domínguez (Domínguez, 2006) señala que diversos estudios han mostrado que la educación es un determinante fundamental de la pobreza.

Existen básicamente cuatro razones. En primer lugar, la educación, como cualquier otra inversión, da retornos que son crecientes con el monto de la inversión. Segundo, la educación permite procesos productivos con mayor nivel de complejidad y valor agregado. Tercero, el crecimiento de un país depende de la inversión en capital humano. En efecto, un mayor nivel de educación implica ma-

yor crecimiento y, por consiguiente, menor pobreza en general. Finalmente, la educación es un mecanismo concreto para disminuir la inequidad de una sociedad por cuanto, al distribuir de forma más equitativa la educación, variables como pobreza van a ser afectadas en un futuro y, por consiguiente, la sociedad va a observar una mejor distribución de ingresos.

Ahora, ¿cómo debería el Estado abordar este problema? ¿Cuáles políticas podrían ampliar la cobertura educativa en el país? De acuerdo con Pritchett (Pritchett, 2004) y la Organización de las Naciones Unidas (Informe Objetivos del Milenio, 2005), principalmente en los siguientes sentidos:

- Expansión de la oferta física y la ampliación de la inversión en insumos (por ejemplo, infraestructura).
- Accesibilidad o disponibilidad: existencia de instituciones y programas.
- Mejorar calidad mediante programas y métodos aceptables, pertinentes y adecuados culturalmente.
- Incrementos en ingresos de los hogares mediante políticas de empleo consolidadas y aumentos en los retornos de educación.
- Accesibilidad: la no discriminación, acceso material por razones geográficas y tecnológicas y al alcance económico de todos y todas.
- Adaptabilidad: flexibilidad para adaptarse a condiciones sociales y culturales cambiantes.

De igual forma, por la movilidad social y la transmisión de la pobreza y desigualdad observadas en el estudio realizado por investigadores de Economía y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Colombia (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003) se

sugiere resaltar algunas recomendaciones de política que van a ser importantes para el análisis posterior de política pública:

- A) Las políticas y programas sociales focalizados para población pobre deben tomar en cuenta la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad. El impacto social de las políticas sociales debe apuntar estratégicamente a ‘romper’ el círculo vicioso de la pobreza.
- B) Las estrategias para ayudar a romper la trampa de la pobreza pueden ser los programas de protección social; por ejemplo: subsidios condicionados a nutrición y educación para familias pobres, priorizar la cobertura de la educación en los niños pobres y mejorar la calidad de la educación.
- C) El entorno familiar y la existencia o no de redes sociales, regionales y locales son factores asociados con la reproducción de la trampa de la pobreza. Los hijos de las familias pobres padecen la presión e influencia del nivel educativo de la familia y del entorno social. Por otro lado, la provisión de servicios educativos por parte del Estado (escuelas y colegios públicos) no logra atender plenamente a dicha población pobre y la calidad educativa ofrecida en las regiones con población pobre no es la adecuada.
- D) El clima educacional de la familia y de la comunidad debe ser tomado en cuenta en el diseño de programas de lucha contra la pobreza. Estos programas han de ser permanentes, porque el proceso de la movilidad social hacia el progreso socioeconómico requiere un período de mediano y largo plazo, hasta de dos generaciones.



Éstas son las contribuciones que teóricos e investigadores han hecho con relación al tema; por tanto, el análisis de política que se realizará en la última parte de este documento contendrá los aportes aquí señalados. A continuación, se hará una breve descripción del marco institucional educativo planteado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez para su período 2002-2006, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, denominado la ‘Revolución Educativa’.

## Revolución educativa

*«El país necesita una Revolución Educativa provista de participación comunitaria, que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad, con acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente».*

(Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006).

‘Revolución Educativa’ es la bandera del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en educación. Sus metas incluyen cinco temas:

### 1. Cobertura

En este sentido, se abordan los dos tipos de educación del país: la educación básica y la educación superior. Con relación a la primera, las propuestas hechas por el Plan de Desarrollo Nacional son el fortalecimiento de la educación pública y la oferta educativa comunitaria, la reubicación y nacionalización del magisterio oficial con equidad, establecimiento de subsidios para los colegios privados que abran sus puertas a estudiantes de

los estratos pobres de la población, continuación del sistema semipresencial, cambio del servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio, incremento de los programas para formación de niños especialmente capaces o con habilidades especiales, garantizar la alimentación (almuerzo y refrigerio) a los estudiantes más pobres de las instituciones educativas y ONG, entre otras.

Las propuestas para la educación superior, por otro lado, son ampliación del crédito universitario, fusión de universidades públicas (todo con el fin de ahorrar costos administrativos), formación masiva de tutores que atiendan los diversos programas de universidad a distancia por internet y continuidad de los programas de infraestructura tecnológica y de comunicaciones.

### 2. Calidad

El Plan Nacional de Desarrollo en esta dimensión se propone crear la Cátedra Transparencia, que se inicia con el compromiso de los padres de enseñar transparencia en el hogar y continuarla en la educación básica. Se necesita derrotar la corrupción y formar éticamente a los niños y jóvenes con el fin de poner el país en una senda de mejoramiento permanente con énfasis en la educación. Para esto, se deben desarrollar cuatro acciones principales para mejorar la calidad: capacitación de profesores, conectividad, evaluación permanente de profesores, alumnos y planteles, y controles.

### 3. Pertinencia laboral

De acuerdo con lo proyectado para Colombia entre 1996 y 2010, se estima un crecimiento neto de 600.000 nuevos traba-

jadores por año, situación que demanda una mayor coordinación entre la Universidad y el mercado laboral: «Las instituciones de educación superior no pueden finalizar su tarea con la entrega del diploma; deben contribuir a la vinculación del graduado a la vida del trabajo» (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006). En este sentido, las instituciones de educación superior deben comprometerse en la preparación de sus estudiantes, no sólo desde la academia, sino como potenciales empresarios, es decir, la propuesta de la 'Revolución Educativa' en esta dimensión es vincular la Universidad a la actividad productiva.

¿Cómo lograrlo? Mediante el aumento de la venta de servicios de consultoría de las universidades públicas, la ejecución de proyectos que generen confianza entre la comunidad empresarial, profesores y estudiantes, la exigencia de información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de los egresados y la vinculación de ciertos programas de pregrado a las incubadoras de empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes.

#### 4. Capacitación técnica

Instituciones como el SENA han generado efectos positivos sobre el nivel de aprendizaje básico de los sectores más pobres de la sociedad; su capacitación técnica en diferentes artes, oficios y destrezas ha permitido la vinculación de estas personas a diversas labores que mitigan en cierto grado el nivel de desempleo del país. Frente a esto, el Gobierno propone preparar 150.000 personas en oficios productivos por año; de esta forma, al término de 10 años, 1.500.000 colombianos aprenderán un oficio productivo, provocando un considerable aumento en la

calidad de vida, productividad y competitividad del país. Por otro lado, se propone también ampliar y diversificar el programa Jóvenes en Acción con los muchachos no bachilleres a cambio del Servicio Militar Obligatorio.

La forma de alcanzar dichos objetivos es por medio de la extensión de la capacitación para el empleo productivo a los reclusos, soldados y agentes de la Fuerza Pública, el fortalecimiento de las capacitaciones impartidas por el SENA y demás entidades sin ánimo de lucro, un mayor número de aulas virtuales con el fin de reducir la inducción asistencial y los costos administrativos y la implementación de un mínimo de horas lectivas prácticas en un área técnica como requisito para obtener el grado de bachiller.

#### 5. Investigación científica

El sistema educativo colombiano no cuenta con programas consolidados en formación científica, lo cual impide que este conocimiento sea socialmente difundido y favorezca las actividades productivas de la economía nacional; además, el presupuesto para este rubro resulta ser mínimo y cada vez menor, pues a comienzos del año 2000 descendió del 0,6% del PIB al 0,14%. Con el fin de recuperar el incremento del presupuesto de investigación, ciencia y tecnología, el Plan Nacional de Desarrollo busca incentivar la creatividad de los niños para convertirlos en los investigadores del futuro; promover la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial e impulsar los centros de desarrollo tecnológico (Expociencia en un medio), entre otras.

Estos son los parámetros que se plantea la Política de 'Revolución Educativa' pro-

puesta para el período 2002-2006 por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez; con este esquema, el sector de la educación ha sido abordado. El análisis de esta acción estatal se llevará a cabo en la siguiente parte del documento de acuerdo con la canalización de esta política, para mejorar las condiciones de vida de las personas con mayor dificultad para acceder a este derecho inalienable. La concepción de la educación como mecanismo para romper el círculo vicioso de la pobreza es objeto de evaluación según la experiencia de los países que, como el nuestro, intentan generar procesos de desarrollo para todos los segmentos de la sociedad.

## Análisis de política

### **Stakeholders: actores involucrados**

Para todo análisis de una situación es importante identificar quiénes son los actores cruciales a fin de comprenderla; por tanto, para el análisis de la política pública del programa Familias en Acción, es determinante quiénes son los actores que, como define Falcao, «afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada en diferentes grados, en la misma medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos» (Filho, 1999). La metodología usada para la formulación de los *stakeholders* fue la expuesta por Mitchel, Agle y Wood (1997): el Modelo Conceptual de identificación de *stakeholders*, la cual proporciona una teoría

de identificación de *stakeholders* caracterizados por tres atributos: poder, legitimidad y urgencia.

El primer atributo mencionado por Falcao «trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social de recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos para imponer su voluntad sobre otros en una relación» (Filho, 1999). El segundo, la legitimidad, es definido como «la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente contruidos de normas, valores, creencias y definiciones» (Filho, 1999) y, por último, el atributo de la urgencia, que consiste «en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de sensibilidad temporal, por la aceptación o no del atraso y la criticidad relacionada con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición» (Filho, 1999).

Con el fin de determinar estas relaciones, a continuación se presentarán las matrices de cada uno de estos atributos con los actores identificados como relevantes para el análisis de política. Los actores definitivos en el Programa Familias en Acción y que están inmersos en la problemática son: la población pobre y vulnerable, el Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y la Protección Social, el ICBF, el SENA y Acción Social.

**Cuadro 5**  
**Matriz de poder**

Recursos de poder									
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)					Medios simbólicos	Grado de poder
	Fuerza física	Armas	Materiales	Financieros	Logísticos	Tecnológicos	Reconocimiento		
Grado de sensibilidad de los recursos	2	1	3	3	3	1	3	3	
Población pobre y vulnerable	2	1	1	1	1	1	1	1	324
	4	1	3	3	3	1	3	3	
Gobierno nacional	3	3	3	3	3	3	3	3	354,294
	6	3	9	9	9	3	3	9	
Ministerio de Educación	2	1	2	2	2	2	2	2	10,368
	4	1	6	6	6	2	2	6	
Ministerio de la Protección Social	2	1	2	2	2	2	2	2	10,368
	4	1	6	6	6	2	2	6	
ICBF	2	1	2	2	2	1	1	2	5,184
	4	1	6	6	6	1	1	6	
SENA	1	1	2	2	2	2	2	2	5,184
	2	1	6	6	6	2	2	6	
Acción Social	1	1	2	2	2	2	2	2	5,184
	2	1	6	6	6	2	2	6	

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

De esta matriz se pueden extraer varias conclusiones importantes: es claro que el actor con menor poder y que por tanto es el que debe ser atendido para mejorar su situación es la población pobre y vulnerable; sus grados de poder son de tan sólo 324, lo cual señala una relación de inferioridad en comparación con los otros actores debido a su difícil o casi imposible acceso a ciertos recursos de poder. Contrariamente, el actor con mayor grado de poder es el Gobierno nacional (354.294) debido a que su condición de máxima autoridad le permite acceder a medios como las armas, recursos financieros, materiales, tecnología, etc.; por tanto, es éste el encargado de velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre.

En una segunda instancia se encuentran los Ministerios de la Educación y la Protección Social, pues son los entes encargados de intervenir el problema desde su campo de acción, y además son integrantes del Gobierno nacional. Finalmente, tres instituciones gubernamentales, que si bien no detentan el

poder que tienen los ministerios, también son importantes para atacar la pobreza: el ICBF, desde su vinculación a la población infantil, debe propender por que los derechos de los niños sean cumplidos (como el de la educación) y de esta forma coordinar la política pública central; el SENA, como ente educativo, puede favorecer el acceso a la educación técnica a personas de escasos recursos (en este caso, la educación terciaria, ya que el Ministerio de Educación debería, de acuerdo con la Constitución política de Colombia, garantizar la educación básica a quienes no tienen acceso a ella por sus propios medios) y, finalmente, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que es la entidad creada por el Gobierno nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

**Cuadro 6**  
**Matriz de legitimidad**

Grado de deseabilidad de los actores	Nivel de deseabilidad		Grado de legitimidad Total
	Para la reducción de la pobreza	Para la sociedad	
Población pobre y vulnerable	1	1	1
Gobierno nacional	3	3	9
Ministerio de Educación	3	3	9
Ministerio de la Protección Social	3	3	9
ICBF	2	3	6
SENA	2	3	6
Acción Social	3	3	9

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

De la matriz de legitimidad se puede inferir que el grado de deseabilidad de los pobres es de 1, es decir, la mínima posible debido a que lo que la sociedad espera, la población pobre desea y el Gobierno propende para que no exista miseria en el país, que las condiciones de vida para todos los habitantes del país sean óptimas y que efectivamente los niveles de pobreza sean, si

no nulos, mínimos. Los actores que tienen mayor compromiso social, y de los cuales se necesita el mayor número de acciones posibles, son el Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y de la Protección Social y la Agencia Presidencial para la Acción Social. El ICBF y el SENA también son deseables, pero en menor medida que los otros actores.

**Cuadro 7**  
**Matriz de urgencia**

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia Total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Población pobre y vulnerable	3	3	9
Gobierno nacional	3	1	3
Ministerio de Educación	2	1	2
Ministerio de la Protección Social	3	1	3
ICBF	3	3	9
SENA	2	1	2
Acción Social	3	2	6

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

Es claro que hay actores que no dan espera y sus grados de urgencia son los más altos posibles: la población pobre y vulnerable y el ICBF (cuyos grados son de 9) tienen que ser los actores que más rápido deben abordarse; el sector pobre, dada su condición deplorable, y el ICBF, por la necesidad de su rápida intervención en la identificación de la población infantil sin escolaridad. Los programas de Acción Social también son requeridos urgentemente para la solución del

problema; sin embargo, su grado de urgencia no es tan alto dados los procesos de ajuste y el tiempo que necesitan sus proyectos.

El Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y de la Protección Social y el SENA no son tan urgentes, no porque no deban intervenir rápidamente la problemática, sino porque sus acciones resultan tan demoradas que para la población desamparada es casi 'aceptable' que las políticas públicas no sean llevadas a tiempo ni en el momento preciso.

**Cuadro 8**  
**Matriz de preponderancia**

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Índice preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)	
Población pobre y vulnerable	324	0,006	1	0,143	9	1,853	0,0019
Gobierno nacional	354,29	6,344	9	1,286	3	0,618	6
Ministerio de Educación	10,368	0,186	9	1,286	2	0,412	0,12
Ministerio de la Protección Social	10,368	0,186	9	1,286	3	0,618	0,18
ICBF	5,184	0,093	6	0,857	9	1,853	0,18
SENA	5,184	0,093	6	0,857	2	0,412	0,04
Acción Social	5,184	0,093	9	1,286	6	1,235	0,18
TOTAL	390,90		49		34		
Número de actores	7		7		7		
Promedio	55,844		7		4,857		

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

La matriz de preponderancia permite comparar la importancia relativa de cada uno de los tres atributos para cada actor que interviene en la problemática. En este sentido, la normalización que se lleva a cabo a partir de los resultados arrojados por las matrices anteriormente señaladas ratifica las conclusiones a las cuales se llegó previamente.

El índice de preponderancia, que se calculó a partir de la normalización del total de los diversos atributos, permite un análisis comparativo entre los diferentes *stakeholders* de acuerdo con su participación en el conflicto social retomado en este documento. El Gobierno nacional, por ejemplo, es un actor clave para romper las trampas de pobreza que obs-

taculizan la movilidad social y que no permiten un mejoramiento en la condición de vida de la población más vulnerable de la sociedad; su índice es muy alto con relación a los demás interventores, pues, dado su alto grado de poder, su involucramiento en la problemática resulta crucial e indispensable.

En un segundo plano, se encuentran las instituciones públicas mediante las cuales el Gobierno aborda la situación, pues, aun cuando sus índices varían un poco, son determinantes para inmiscuirse directamente en el problema dados los compromisos y la misión que tiene cada uno de estos entes. Con el menor índice de preponderancia se encuentra, precisamente, el *stakeholder* como consecuencia del descuido o la indiferencia del Estado y que da origen a este desajuste dentro de la sociedad, la población pobre y vulnerable; su menor coeficiente no es interpretado como que éste sea el actor menos importante; todo lo contrario, dado sus bajos grados de poder y legitimidad, debe ser el actor que ha de intervenir con prontitud, tal como lo indica su grado de urgencia.

### **Revolución educativa: ¿Revolución con exclusión?**

A partir de la Constitución de 1991, las políticas públicas en materia educativa han experimentado algunas transformaciones con el fin de establecer la educación como un derecho que el Estado debe garantizar a la sociedad, especialmente a quienes carecen de medios para participar de esta formación que, como lo afirma la Ley 115 de 1994, debe ser *permanente e integral*. En este sentido, la ‘Revolución Educativa’, propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), tiene como ideas centrales la cobertura, la cali-

dad y la eficiencia; no obstante, no establece estrategias o mecanismos específicos que promuevan tal eficiencia.

En el plano latinoamericano, se han generado debates pedagógicos relacionados con la forma como deben abordarse las políticas públicas educativas, dado el esquema neoliberal imperante en gran parte de la región, un modelo económico que «impide avanzar en equidad social, formación de ciudadanía y democratización de las formas de vida al conceptualizar la educación como servicio y no como *derecho inalienable del ser humano*, subordinándola a los objetivos económicos e identificando sus procesos y fines con una perspectiva exclusivamente tecnocrática y pragmática» (III Foro Social Colombia, 2005). Frente a esto, la ‘Revolución Educativa’, del actual Gobierno, profundiza los compromisos anteriormente enmarcados por el modelo neoliberal de desarrollo y reduce la importancia o los efectos del debate pedagógico que busca que las actuales reformas a la educación no la transformen en servicio económico excluyente.

Debe decirse también que ha habido avances en ciertos programas de Gobierno; por ejemplo, el programa Familias en Acción ha tenido impactos en la educación y el trabajo infantil; la tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12,1% en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó del 77,1% al 89,2%; por otra parte, en las zonas urbanas se registró un aumento del 5,9%, con lo cual la asistencia pasó del 87,7% al 93,6%. El informe final, presentado por el Departamento Nacional de Planeación, también consideró importante resaltar que «los efectos del programa son



menores para niños en primaria entre 8 y 11 años, donde se observa un aumento del 2,9% en la tasa de asistencia escolar en el área rural, la cual pasó del 84% al 86,9%. En efecto, los resultados son menores para primaria en zonas urbanas, dado que la tasa de asistencia, del 90,23% al inicio del programa, era ya bastante alta» (DAPR, DNP y FIP, 2006).

Los aumentos en la asistencia escolar fueron consecuencia de la disminución que presentó la tasa de trabajo infantil en general: en el área rural, el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años se redujo en un 6%, mientras que en las áreas urbanas disminuyó la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores, entre 14 y 17 años, entre 80 y 100 horas mensuales. Simultáneamente, el trabajo de los adultos mujeres en la zona urbana y hombres en la zona rural experimentó un aumento, lo cual indica una sustitución del trabajo infantil por el de los adultos del hogar.

A pesar de estos avances, al considerar la importancia de tenerlos en medio de un ambiente de conflicto armado, todavía persisten grandes problemas sociales que inevitablemente afectan la formación de niños y jóvenes. Profunda exclusión social, desplazamiento forzado, inequidad en la distribución del ingreso, desempleo, altas tasas de natalidad en la población más joven de la sociedad, discriminación por género, falta de oportunidades, difícil acceso a la educación superior, etc. son algunas de las razones de por qué las políticas públicas educativas no tienen efectos reales sobre el bienestar de la población.

Muchos de los niños y jóvenes beneficiarios de este tipo de programas no logran incorporarse fácilmente al mercado laboral y,

si lo logran, la remuneración a su labor resulta precaria de acuerdo con las necesidades que tienen que satisfacer; otros de ellos no pueden terminar y, en muchos casos, ni comenzar sus estudios, porque el conflicto interno los obliga a huir de sus hogares y renunciar a toda oportunidad de formarse, porque en las ciudades sólo buscan el pan de cada día; muchas de las niñas que hasta ahora comienzan a desarrollarse como personas ya tienen a su cargo otro niño que viene en camino; ante esta dificultad, deben abandonar tempranamente sus estudios y tienen que comenzar a buscar una forma de sustento para ellas y sus nuevas familias.

Estos son algunos de los casos más comunes en el seno de una sociedad como la nuestra, en la que no solo el Estado olvida los grandes conflictos sociales porque se centra en uno armado en las montañas del extenso territorio colombiano, también es incapaz de garantizar los derechos fundamentales y sociales de un país orgullosamente democrático. Ante esto, quedan en tela de juicio los impactos que tienen las políticas públicas educativas. La teoría indica que la educación, efectivamente, es un mecanismo que permite mejorar las condiciones de vida del sector más pobre de la sociedad; no obstante, a pesar del esfuerzo de diferentes actores por romper con la trampa de pobreza, la evidencia empírica señala que las condiciones particulares de las economías en desarrollo obstaculizan este mecanismo e impiden que se pueda avanzar en la escala social; con estos desajustes sectoriales-globales tan marcados, resulta bastante complejo mejorar las condiciones de vida de la capa de la población más vulnerable y encontrar la salida del subdesarrollo.



---

## Bibliografía

- ESTEBAN NINA BALTAZAR, SANTIAGO GRILLO ASTUDILLO Y CARLOS ALONSO MALAVER, 'Movilidad social y transmisión de la pobreza en Bogotá', en *Economía y Desarrollo*, Vol. 2, N.º 2, 2003.
- V. M. CAMPO, 'Calidad, pertinencia y equidad en la educación en Colombia', en M. C. BONILLA, *Políticas públicas en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 2006.
- CONPES 102, *Red de protección social contra la extrema pobreza*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2006.
- DAPR, DNP y FIP, *Evaluación del impacto de programa familias en acción: subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*, Bogotá, 2006.
- F. B. DOMÍNGUEZ, *Educación básica en Colombia: opciones futuras de política*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2006.
- H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.
- R. A. FLÓREZ, *Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del INAT 2004*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- R. B. GONZÁLEZ, 'Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso', en M. C. BONILLA, *Políticas públicas para Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 2006.
- Informe sobre los objetivos del milenio, 2005 (recuperado de <http://www.un.org>).
- C. L. MONTAÑO, *Cecilia López cree*, marzo de 2006 (recuperado el 18 de agosto de 2008 de <http://www.cecilialopezcree.com>).
- M. B. PARADA, *Educación y pobreza: una relación conflictiva*, Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), Ministerio de Educación (recuperado de <http://www.miniedu.gov.co>).
- Presidencia de la República de Colombia*, 6 de enero de 2005 (recuperado el 27 de abril de 2008 de <http://www.presidencia.gov.co>).
- L. PRITCHETT, *Addressing the Global Challenge of the Lack of Education*, Copenhagen Consensus Challenge Paper, 2004.
- III Foro Social Colombia, *Encuentro de Educación, Comunicación y Cultura*, 2005.
- L. C. TULCÁN, *Observatorio de Economía Latinoamericana*, Bogotá, 2007.

.....

.....

# Análisis de la política pública en salud y la importancia de la medicina tradicional en el departamento del Chocó

## Limitaciones a partir del régimen subsidiado

### INTRODUCCIÓN

Es preciso establecer que este documento no contiene un estudio sobre los alcances del Sistema General de Seguridad Social en Salud desde su implantación en Colombia, ni una descripción socioeconómica del departamento del Chocó, sólo pretende demostrar cómo las limitaciones del régimen subsidiado hacen que el uso de costumbres, en cuanto a medicina tradicional se refiere, tenga mayor acogida y se arraigue cada vez más en la población chocoana.

En la primera parte se habla de todo el proceso vivido en el sistema de salud colombiano, de las características del territorio chocoano que conciernen a esta investigación y de los componentes de la medicina tradicional. En la segunda parte se realiza una descripción sintética de lo que es el régimen subsidiado. En la tercera parte se expone la normatividad correspondiente al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En la cuarta parte, tras la escogencia de los actores (*stakeholders*) del tema, se realiza un análisis

de cada uno de ellos según el modelo de Mitchell, Agle y Wood. Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación.

### Marco de análisis

En Colombia se dio una gran reforma al sistema de salud, la cual parte con el Estudio Sectorial de Salud<sup>1</sup>, realizado entre 1988 y 1989. En este documento se analiza el montaje del antiguo y precario sistema de salud existente por aquella época. Se hace énfasis en la correlación entre condiciones ambientales y problemas de salud, en tanto se afirma que «es indudable que se reducirían o eliminarían muchos problemas de salud, desarrollando acciones sobre los factores ambientales que los condicionan u originan» (Ministerio de Salud, Departamento Nacional de Planeación, 1990, 38).

Anterior a este estudio, la salud no tenía el estatus de servicio público, pues no se observaba o quizás se tenía una perspectiva limitada de la realidad en el tema de la calidad de vida de la población colombiana; por ende, no era posible que se diera una mejora en ella dada la brecha de conocimiento acerca del tema.

<sup>1</sup> Este estudio fue realizado por el entonces Ministerio de Salud y el Departamento Nacional de Planeación, con el respaldo del Banco Mundial.

---

**Mónica Ríos García**

*Estudiante de la Carrera de Economía*

Luego de su publicación y paralelamente con la aparición de la Ley 10 de 1990, se propone un cambio en el paradigma predominante, esencialmente «centrado en la salud (bienestar) más que en el control de la enfermedad» [OPS, OMS, 1980. Citado en Ministerio de Salud, Departamento Nacional de Planeación (1990)]. Lo anterior da pie, con la aparición de la nueva Carta de 1991, en la cual se consagró el derecho a la salud y a la seguridad social<sup>2</sup>, a las transformaciones en este sector.

El punto de partida es determinado por el análisis que se le ha hecho a la teoría en lo que respecta a los problemas de política. Es así como se puede observar que hasta la Ley 100 de 1993 no se había tomado en cuenta a la población con incapacidad de pago para cotizar al seguro social del territorio nacional. Ya con la aparición de ésta, se empieza a dar un cambio en la perspectiva de la sociedad al reconocer que hay parte de la población que tiene necesidades básicas insatisfechas, en un escenario de recursos escasos para dar un mínimo nivel de vida y, por el contrario, su estado es precario y debe acudir al Gobierno central para asegurarse algo, por mínimo e inestable que sea.

En el Chocó, las grandes distancias que existen entre los centros de salud y las viviendas se ven reflejadas en el altísimo costo que debe asumir directamente la persona afectada, es decir, que si ésta no tiene dinero suficiente para pagar el medio de transporte<sup>3</sup>, simplemente no podrá acceder a los beneficios del sistema. «La pobreza sostiene los tratamientos caseros... ¿No será mejor llamar al curandero y utilizar las yerbas del patio que detienen el mal?» (Velásquez, 2006, 33-34).

Incluso cuando la persona supera el inconveniente en que se convierte la falta de dinero, se enfrenta en seguida a la insuficiencia de los pocos centros de salud. En palabras de Pereachalá Alumá (2008), en Quibdó, el hospital en teoría es de nivel III, pero en realidad las instalaciones de éste no presentan las características que se le atribuyen, como la capacidad para realizar determinadas cirugías. Adicionalmente, los puestos de salud en la región son atendidos por una auxiliar de enfermería cuando, como mínimo, debe estar presente un médico general y, eventualmente, se deben realizar campañas odontológicas y preventivas<sup>4</sup>.

El hecho de que exista, como tal, una supuesta red de protección para las personas con pocos recursos económicos, no garantiza que la prestación del servicio sea efectiva y mucho menos que la cobertura sea satisfactoria. Esto hace aún más evidente el alarmante problema del sector, pues éste es evidentemente de origen estructural; por tanto, en el transcurso de los años, la brecha entre eficiencia y universalidad<sup>5</sup> se ha hecho casi imposible de disminuir.

La ausencia de infraestructura es un gran factor que determina la preferencia por la medicina tradicional de los habitantes del Chocó. Los nativos no son los únicos que buscan la cura a sus enfermedades en este arte ancestral, también acceden a ella los médicos de otras regiones, quienes buscan mejorar su praxis con nuevas técnicas y elementos curativos, según la observación de Velásquez:

La carencia de vías ayuda a mantener la tradición. «Para ir de Nuquí a Quibdó es obligatorio cruzar la cordillera del Baudó, vadear arroyos y someterse a los istmos. De Punta Ardita a Nuquí se debe armar un bote

<sup>2</sup> Artículo 48 de la Constitución política de 1991.

<sup>3</sup> Lanchas, chalupas, canoas.

<sup>4</sup> Conversación personal con el antropólogo Rafael Pereachalá Alumá el día 8 de octubre de 2008.

<sup>5</sup> Dos de los principios básicos del sistema de seguridad social integral consagrados en la Ley 100 de 1993.

y entregarse a las olas. De Cabo Corrientes al mismo lugar se gastan diez o doce horas en pangas inseguras. De cualquier punto del Patía, de Casasviejas, en Mataje, del Tablón o Guandipa a los puestos de salud de Tumaco, hay que volver sobre islas y bajíos. ¿Cómo buscar entonces la seguridad de la medicina moderna, si el facultativo está lejos y cerca el curandero?» (Velásquez, 2006, 33).

La fuerza de la cultura y la eficacia de sus aciertos hacen que los médicos tradicionales tengan un reconocido prestigio, al punto que solamente se recurre a la medicina occidental cuando la primera demuestra su impotencia. Debe recordarse que por medio de ella, que posee una larga trayectoria gracias a su herencia africana, los pobladores han socializado siempre.

El origen del saber contenido en la medicina tradicional afrochocoana tiene diversas fuentes: indígenas, hindúes, europeas y árabes, mezcladas en una matriz africana, de la siguiente manera:

En lo referente a los aportes africanos e hindúes... «A guisa de ilustración, referenciamos la existencia de los ‘polvos de Solimán’, que bien pueden ser drávidas (India), o del índigo (Mozambique, Madagascar). Estos pudieron ingresar al Chocó por contrabando o por la nao de la China, vía Acapulco» (Pereachalá Alumá, 2006, 73).

El concepto de salud dentro de la medicina tradicional en el Chocó «integra un equilibrio psicológico –mágico–, religioso, fisiológico y económico» (Pereachalá, 2006, 74). Por lo que el sabio o chinango, en el momento de diagnosticar una enfermedad, debe tener en cuenta su origen; es decir, si es de Dios (natural) o del diablo (accidental).

Pereachalá escribe al respecto:

«Cuando la enfermedad es de Dios, se acude a un vademécum especializado de oraciones, invocaciones, secretos, etc. Si no hay pronta mejoría, se sabe que es Satán quien actúa. El maleficio se contrarresta con diversas alternativas mágicas, como las oraciones, talismanes, contras y, cuando es menester, se lucha debidamente contra el propio Satán» (Pereachalá, 2006, 74).

Otro aspecto importantísimo de la medicina tradicional es la práctica conjunta con la magia. «El chinango basa su estrategia en su habilidad para manipular la naturaleza y el mundo espiritual, a fin de lograr el resultado deseado» (Pereachalá, 2006, 74). El uso de santos católicos y fuerzas sobrenaturales, entre otros, es muy común en las oraciones, por ejemplo: Santa Helena es utilizada para la defensa personal y la buena suerte, el Ánima Sola para caminar sobre el agua y flotar en la tierra y la piedra de Ara para la fuerza extraordinaria.

El caso de la tos ferina servirá para hacer un paralelo en los tratamientos curativos de ambas medicinas (tradicional y occidental):

En la medicina tradicional, los pasos son los siguientes:

- 1) Abstenerse de comer alimentos agrios, picante, queso y arroz.
- 2) Poner al paciente una llave de cobre sobre el pecho.
- 3) Tomar agua tibia con goma arábica.
- 4) Tomar agua estancada de los pozos y bañarse en estos.
- 5) Cambiar de habitación al enfermo.

Mientras que el Ministerio de la Protección Social contempla la antibioticoterapia<sup>6</sup>, dentro de la cual están las siguientes opcio-

<sup>6</sup> Estipulada en el Protocolo de tos ferina, realizado por el Instituto Nacional de Salud.

nes, según edad y condiciones del paciente: eritromicina, claritromicina, ampicilina, amoxicilina y vacunas contra la tos ferina.

La importancia que tiene la medicina tradicional en este departamento es innegable, pues su conocimiento, entendido como «saberes que se transmiten mediante la tradición oral y el uso cotidiano» (Pereachalá, 2006, 107), al ir de generación en generación, ha logrado conseguir a lo largo de su existencia la aceptación de comunidades enteras. Éstas acuden a ella por «confianza, respeto y servicios más económicos» (Fedesalud, 2004, 160).

El Estado «no ha mostrado al campesino las ventajas que obtendría al recurrir a donde el médico. Hasta ahora se ha limitado a reprimir el curanderismo...» (Velásquez, 2006, 33). Esta situación afecta a la población, pues su único referente son los procedimientos médicos ancestrales y no la medicina formal. El sistema de salud no les informa sobre las estrategias o políticas que implementan a partir del contexto de la región chocoana, en consecuencia más relacionada con las prácticas tradicionales, que no sólo sustituyen, también se convierten en la única posibilidad de ‘curar la enfermedad’.

## Descripción del sector

La falta de protección, por parte del Estado, a los ciudadanos que no tenían capacidad de pago para cotizar al Seguro Social y la derogación de la Ley 50 de 1990 revelaron a los dirigentes y a la población en general la importancia de extender el cubrimiento de salud a todo el territorio nacional. A partir de este nivel de afectación es cuando se piensa que éste es un problema de política

pública, en la que se «obliga necesariamente a dar elementos sobre sus causas, por lo tanto, a dar soluciones posibles» (Roth, 2003, 59).

Estas soluciones sólo son posibles con la mediación social que logre hacerse desde la política pública, porque es comúnmente conocido que quien vive el problema no tiene la capacidad de identificar qué es lo que pasa. Si se analiza la población pobre y vulnerable del departamento del Chocó, es muy posible encontrarse con un alto porcentaje que no conoce los beneficios a los que accedería si se afiliase al sistema.

Con lo anterior es posible, desde un punto de vista teórico, evidenciar la puesta en marcha de la política pública. La presencia de ésta es fácilmente identificable «cuando una autoridad política local o nacional intenta, mediante un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial» (Muller, 2002, 50), en este caso, la mejora sustancial en las condiciones de salud para la población colombiana. En el sector salud, el compilado de acciones está determinado por la Ley 100 de 1993, en la cual, en su libro segundo<sup>7</sup>, están todos los parámetros del funcionamiento del régimen subsidiado.

Entrando en materia, el régimen subsidiado forma parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y es definido como un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al sistema, cuando tal vinculación se hace con el pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad (Orozco, 2006).

<sup>7</sup> Titulado así: El Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El régimen subsidiado tiene como propósito financiar la atención en salud de las personas pobres y vulnerables, así como de sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar. La forma y las condiciones de operación de éste son determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Este régimen de subsidios es complementario del sistema de salud, definido por la Ley 10 de 1990<sup>8</sup>.

Para la identificación de esta población es utilizada la encuesta Sisbén, que contiene los parámetros para determinar la categoría según la precariedad del individuo y, por tanto, el acceso a los subsidios.

Tienen derecho al régimen subsidiado las personas pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, quienes podrán acceder mediante un subsidio total y las personas del área urbana pertenecientes a los niveles 2 y 3 del Sisbén, quienes podrán lograr un subsidio parcial (Ministerio de la Protección Social, 2006).

Se encuentran dos tipos de subsidios:

**Subsidios totales:** contienen el conjunto básico de servicios de atención en salud establecidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S).

**Subsidios parciales:** en este caso, los beneficios son mayores y correspondientes al POS-S, tales como atención integral de enfermedades de alto costo, atención integral en traumatología y ortopedia, incluida la rehabilitación física necesaria en estos casos, atención integral del embarazo, parto y puerperio, y sus complicaciones, atención integral al menor de un año y los medicamentos que sean formulados como parte de las atenciones señaladas anteriormente (Ministerio de la Protección Social, 2006).

## Análisis de las bases de ley

En abril de 1989 se terminó el Estudio Sectorial de Salud y parte de las recomendaciones hechas en él se sustrajeron para la elaboración de la Ley 10 de 1990. Se destaca el nuevo carácter del concepto de salud: «La prestación de los servicios de salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, gratuito en los servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas, para el efecto, en los términos que establece la presente ley» (Alcaldía de Bogotá, s.f.).

El sistema de salud se suscribió con la puesta en marcha de todo un procedimiento integral y organizacional<sup>9</sup>, sin embargo, presentaba fallas en los procesos de inclusión, ya que por su diseño sólo atendía a la población suscrita al Seguro Social y algunas cajas de previsión, dejando por fuera a la población flotante desempleada o con empleos informales (Garay, 2002, 118).

El panorama internacional hacia la década de los noventa evidenciaba la reestructuración de la que estaba siendo objeto el Estado, por los problemas dados como resultado del esquema paternalista del mismo. Se buscó principalmente delimitar su cobertura institucional junto con la reducción de su tamaño, también «la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación, el aumento de su capacidad de ‘gobernanza’<sup>10</sup> y el incremento de su gobernabilidad»<sup>11</sup> (Bresser, 1998, 518).

Estos cambios pueden ser entendidos como la delegación de actividades por parte del Estado a otras entidades no estatales para lograr una mayor eficiencia; teniendo en cuenta

<sup>8</sup> Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud.

<sup>9</sup> Nunca antes visto, ya que en la Constitución de 1886 no existía ningún artículo que hiciera referencia al sistema de salud.

<sup>10</sup> Entendida como la «capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de una organización de implementar sus políticas» (Bresser, 1998, 526).

<sup>11</sup> Entendida como la capacidad de gobierno que puede ejercerse sobre un territorio (Márquez, 2006).



ta algunas premisas dentro de la teoría económica que hacen referencia a que la delegación permite que diversas instituciones se encarguen de una tarea específica, para que en conjunto la sociedad se vea beneficiada. Este caso no se presentaría si el Estado tuviese que encarar todas estas responsabilidades por sí solo.

En el lenguaje teórico, la delegación es denominada publicitación, esto es, «transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal» (Bresser, 1998, 526). Con esta transformación y con otras como la terciarización, entendida como el «proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo» (Bresser, 1998, 526), se dan los escenarios posibles para aumentar tanto la gobernancia como la gobernabilidad al crear o transformar instituciones<sup>12</sup>.

Hasta este momento la salud era prestada por un único agente, el Seguro Social. Sólo se atendían a los trabajadores y a las personas con los ingresos necesarios para ser asistidos en caso de una emergencia. Todo lo anterior según los términos de la Ley 50 de 1990. Sin embargo, y con todo el desarrollo y avance jurídico, social e institucional, no se tenía en cuenta a la parte rezagada de la población que no podía fácilmente acceder a un servicio tan necesario como el de salud.

Ya con los cambios del Estado, en Colombia, en 1991, se promulgó la nueva Constitución y, contenidos en ella, se encuentran los artículos 48 y 49, donde se le confiere legitimidad a toda la denominada seguridad social.

Con los casos seguidos de muertes en el país por la falta de asistencia médica y los vacíos en la Ley 50 de 1990, se dio origen

al Sistema General de Seguridad Social en salud, SGSSS, creado mediante Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, con el objeto de dotar de una nueva organización al sector salud, de modo que se hiciera posible la gradual y progresiva ampliación de coberturas y el acceso a la salud para toda la población del país.

El SGSSS está compuesto por dos partes la primera de ellas es el régimen contributivo y la segunda, el régimen subsidiado. Este último es el objeto del análisis de la presente investigación.

Las modificaciones que se le han hecho a la Ley 100 en lo que respecta al régimen subsidiado se encuentran en el Decreto 806 de 1998, en el que se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud. También se encuentra el Decreto 2309 de 2002, en el que se define el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Adicionalmente, el Decreto 050 de 2003 adopta medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Acuerdo 244 de 2003 define la forma y las condiciones de operación del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, con la Ley 1122 de 2007 se efectuaron algunos ajustes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo como prioridad el mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios. Con este fin se hicieron reformas en los aspectos de dirección, universalización, financiación,

<sup>12</sup> Siguiendo la conceptualización de la reforma del Estado desarrollada por Bresser.

equilibrio entre los actores del sistema, racionalización y mejoramiento en la prestación de servicios de salud, así como fortalecimiento en los programas de salud pública y de las funciones de inspección, vigilancia y control y la organización y funcionamiento de redes para la prestación de servicios de salud.

Este panorama muestra, de manera general, el estado normativo del sector, en procura de observar las direcciones y los alcances de la política pública de salud.

### Caracterización y definición de actores

Dentro del desarrollo e implantación de las decisiones de las políticas de salud<sup>13</sup> se desenvuelven diversos actores con mínimos y considerados niveles de injerencia; por tanto, es pertinente utilizar el modelo desarrollado por Mitchell, Agle y Wood, donde, adicional a la definición de actores, se miden en términos cuantificables el nivel de persuasión<sup>14</sup> de cada uno de ellos.

Para esto es fundamental determinar quiénes son los *stakeholders*, definidos como los «actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia» (Mitchell, Agle y Wood, 1999, 9).

Estos atributos son medidos en 4 matrices de igual nombre, salvo la última que es denominada matriz de consolidación, donde se introducen las mediciones totales de las tres primeras matrices para determinar cuál o cuáles son los actores que tienen mayor importancia en el desarrollo e implantación de políticas públicas en el área de la salud.

Cada una de éstas permite realizar un análisis de mayor profundidad, asignándole a cada actor un valor según sea su «sensibilidad y disponibilidad de los recursos de poder (matriz de poder), el grado de legitimidad en función de qué tan deseables y apropiadas son las acciones de cada actor identificado, en dos perspectivas: para la organización y para la sociedad (matriz de legitimidad) y la evaluación del clamor por la atención inmediata en relación con sus expectativas y demandas (matriz de urgencia)» (Falcao y Fontes, 1999, 12-13).

Con base en este modelo y analizando el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se presentan, a continuación, los *stakeholders* del Régimen Subsidiado para el caso chocoano:

- Población pobre y vulnerable: son aquellas personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago (Ministerio de la Protección Social, 2006), como las personas beneficiarias de los subsidios.

<sup>13</sup> En lo referente al Régimen Subsidiado.

<sup>14</sup> Tal como lo afirma G. Majone: «La persuasión ayuda siempre a incrementar la aceptabilidad del consejo» (Majone, Giandomenico, 1996, 78).

- Superintendencia Nacional de Salud: es un organismo de control y vigilancia que por medio del departamento de inspección y vigilancia se encarga que las ARS (Administradoras del Régimen Subsidiado) cumplan la norma que les compete.
- Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud: se encarga de dictar las formas y condiciones de operación del régimen subsidiado (expedir los acuerdos por los cuales se incluyen los nuevos medicamentos y procedimientos al Plan Obligatorio de Salud Subsidiado, POS-S).
- Entes territoriales: por medio de las secretarías de salud municipales se encargan de realizar la encuesta Sisbén y garantizan la afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable. También vigilan que las ARS cumplan con sus funciones.
- Administradoras del Régimen subsidiado (ARS): son las encargadas de administrar los recursos del subsidio.
- Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga): es el encargado de captar los aportes de los sectores productivos (de origen fiscal y parafiscal) para el sostenimiento del régimen subsidiado.
- Ministerio de la Protección Social: es el que expide la normatividad que regula el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Instituciones Prestadoras de Salud (IPS): éstas pueden ser de origen privado o del Estado; lo importante es que tengan contrato con las ARS, con el fin de garantizar la prestación del servicio de salud. Las IPS comprenden: hospitales, clínicas, centros de salud, laboratorios clínicos, etc.
- Medicina tradicional: se fundamenta en la creencia en espíritus y visiones, generada por el arraigo cultural característico de las comunidades afrocolombianas, las cuales son transmitidas de generación en generación y son practicadas por yerbateros, curanderos, brujos, botánicos y chamanes, al igual que las parteras, que a base de hierbas, rezos y oraciones brindan soluciones a ciertos problemas de salud que la medicina científica no cura. Se definen así<sup>15</sup>:
  - Curanderos o yerbateros: son personas dedicadas a curar picaduras de insectos y animales venenosos, al igual que los problemas relacionados con espantos.
  - Botánicos o chamanes: manejan y utilizan plantas medicinales para tratar todo tipo de dolencias.
  - Sobanderos: son personas que corrigen torceduras y zafaduras causadas por golpes en los huesos.
  - Las parteras: se dividen en dos grupos: las complementadas, que son aquellas que están capacitadas por el Instituto Departamental de Salud y reconocidas por el Ministerio de Salud para prestar sus servicios, y las no complementadas, que han aprendido con la práctica, pero no son reconocidas ante los estamentos de salud. Este personal presta sus servicios de control del embarazo, atención al parto y al recién nacido con tomas y baños de plantas medicinales.

<sup>15</sup> Conceptos y definiciones tomados de *El Sistema de Seguridad Social en Salud en la región Pacífica colombiana, La problemática de la población dispersa*, 2004, 160.

## Análisis de actores (*stakeholders*)

### Matriz de poder

Recursos de poder								Grados de poder
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)				Medios simbólicos	
	Fuerza física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales	Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos	0	0	3	3	3	3	2	
Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS)	0	0	3	3	3	3	2	
Grado de disponibilidad	0	0	9	9	9	9	4	26.244
Grado de poder								
Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	0	0	3	3	3	3	3	
Grado de disponibilidad	0	0	9	9	9	9	6	39.366
Grado de poder								
Entes territoriales	0	0	3	3	2	2	2	
Grado de disponibilidad	0	0	9	9	6	6	4	11.664
Grado de poder								
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)	0	0	3	3	3	2	2	
Grado de disponibilidad	0	0	9	9	9	6	24	17.496
Grado de poder								
Instituciones prestadoras de Salud (IPS)	0	0	2	2	2	2	2	
Grado de disponibilidad	0	0	6	6	6	6	4	5.184
Grado de poder								
Ministerio de la Protección Social	0	0	2	2	2	3	2	
Grado de disponibilidad	0	0	6	6	6	9	4	7.776
Grado de poder								
Población pobre y vulnerable	1	2	0	1	0	0	2	
Grado de disponibilidad	0	0	0	3	0	0	4	12
Grado de poder								
Superintendencia de Salud	0	0	3	3	3	3	2	
Grado de disponibilidad	0	0	9	9	9	9	4	26.244
Grado de poder								
Medicina tradicional	0	0	3	1	3	3	2	
Grado de disponibilidad	0	0	9	3	9	9	4	8.748
Grado de poder								

Fuente: elaboración de la autora, a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood.

La matriz anterior permite observar que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud es el actor que mayor grado de poder posee respecto a los demás, dado que sus recursos son mayores. Sin embargo, las Administradoras de Riesgo Profesionales,

junto con la Superintendencia de Salud, comparten el mismo grado de poder; no sería posible que uno tuviese un grado de poder mayor que el otro pues las ARS son vigiladas por la Superintendencia.

### Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de legitimidad total
	Para la organización	Para la sociedad	
Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS)	3	3	9
Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	3	3	9
Entes territoriales	3	3	9
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)	3	3	9
Instituciones prestadoras de Salud (IPS)	3	3	9
Ministerio de la Protección Social	3	3	9
Población pobre y vulnerable	3	3	9
Superintendencia de Salud	3	3	9
Medicina Tradicional	1	3	3

**Fuente:** elaboración de la autora, a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood.

En general, las acciones, o la continuidad de las mismas, de los diversos actores son deseables tanto para la misma organización, como para la sociedad. La única excepción

es la presentada en la medicina tradicional, pues al no pertenecer legítimamente a la política pública en salud, la deseabilidad por parte de la organización tiende a ser mínima.

### Matriz de urgencia

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS)	3	3	9
Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	3	2	6
Entes territoriales	3	3	9
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)	3	3	9
Instituciones prestadoras de Salud (IPS)	3	3	9
Ministerio de la Protección Social	3	2	6
Población pobre y vulnerable	3	3	9
Superintendencia de Salud	3	2	6
Medicina Tradicional	3	1	3

**Fuente:** elaboración de la autora, a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood.

Al analizar esta matriz es posible determinar que las ARS, los entes territoriales (departamento del Chocó), el Fosyga, las IPS y la

población pobre y vulnerable, son los actores que mayor demanda presentan por acciones en pro de su funcionamiento y beneficio.

### Matriz de consolidación Índice de preponderancia

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Total A*B*C	Índice de preponderancia
	Total	Normalizado A	Total	Normalizado B	Total	Normalizado C		
Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS)	26.244	1,47	9	0,96	9	1,09	1,54	1,92
Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	39.366	2,21	9	0,96	6	0,73	1,54	1,92
Entes territoriales	11.664	0,65	9	0,96	9	1,09	0,68	0,85
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)	17.496	0,98	9	0,96	9	1,09	1,03	1,28
Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)	5.184	0,29	9	0,96	9	1,09	0,30	0,38
Ministerio de la Protección Social	7.776	0,44	9	0,96	6	0,73	0,30	0,38
Población pobre y vulnerable	12	0,00	9	0,96	9	1,09	0,0007	0,0009
Superintendencia de Salud	26.244	1,47	9	0,96		0,73	1,03	
Medicina tradicional	8.748	0,49	3	0,32	3	0,36	0,06	0,07
Total	142.734		75		66		6,43	

Fuente: elaboración de la autora, a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood

La matriz de consolidación presenta el índice de preponderancia medido en las matrices anteriores. Así se muestra los niveles de importancia de los *stakeholders* identificados. Este nivel estará determinado por aquellos valores que estén por encima de la media en cada una de las matrices de poder, legitimidad y urgencia. Esta matriz nos muestra que los actores con mayor grado de injerencia dentro de la política pública en salud –régimen subsidiado– son: las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los entes territoriales (departamento del Chocó), el Fondo de Solidaridad y

Garantía (Fosyga) y, por último, la Superintendencia de Salud. Esto no quiere decir que los actores restantes no tengan importancia dentro del conjunto del régimen subsidiado; simplemente, tal y como lo demuestran los datos, su poder de injerencia no es de tal magnitud como lo es el de los anteriormente mencionados.

### Conclusiones

Al hacer una revisión del documento, se identifica la falla en la construcción de la política pública en salud dentro del contexto de esta investigación; es decir, en el departa-

mento del Chocó, al contrario de lo que la teoría supone, se están dejando de lado los imaginarios de la población de una forma casi destructiva para la cultura chocoana, todo según el discurso de llevarles desarrollo y bienestar.


Al tener presentes los dos factores<sup>16</sup> que privilegian el uso de la medicina tradicional en el departamento, como son la ausencia de infraestructura y la herencia africana, está dentro de la posibilidad de cambio que el conjunto de medicina occidental (praxis, reglamentación) y tradicional se complementen para que la cobertura en salud sea no sólo mayor, sino también eficiente, pues llegará a partes más alejadas de las cabeceras municipales a través de los chamanes, curanderos y parteras.

Es penoso<sup>17</sup> admitir que la cooperación internacional ha sido más sensible a la unificación, pues la iniciativa gubernamental no se ha hecho presente. Una muestra de esto es la aparición en Buenaventura de la Asociación de Parteras Unidas del Pacífico (Asoparupa), «agrupación de mujeres afrocolombianas que buscan conservar y seguir regalando de generación a generación los saberes ancestrales y culturales transmitidos por sus mayores como herencia en el transcurrir de los años, y procurar que se siga manteniendo la práctica y la supervivencia

de la medicina tradicional. Resultado del forcejeo con una modernidad excluyente, exclusiva y egoísta» (Bermúdez, 2006, párrafo 4). Adicionalmente, a estas comadronas se les ha venido entrenando en técnicas de asepsia<sup>18</sup> para evitar enfermedades posparto.

Es evidente que los agentes de salud tradicional han sido funcionales, al resolver exitosamente los problemas de salud de la comunidad, que de una u otra forma son difícilmente tratables mediante las instituciones de salud estatales y su medicina occidental.

Lo interesante de la medicina tradicional es su carácter no excluyente, como sí lo es la occidental, ya sea por carencia de infraestructura, factores geográficos, económicos, etc. Toda la población chocoana la utiliza, al igual que lo hacen los demás nacionales y hasta los extranjeros.

Según la opinión de la autora, se debe configurar el Sistema General de Seguridad Social en Salud con la inclusión de la medicina tradicional, es decir, utilizarla como una herramienta para llevar bienestar a las poblaciones que, dadas sus raíces y conocimientos ancestrales, no creen en las técnicas curativas modernas. Que su dispersión y caracterización no se conviertan en razones para su exclusión. 

<sup>16</sup> Tenidos en cuenta en esta investigación.

<sup>17</sup> En la medida en que los esfuerzos para conservar nuestra cultura están dentro de iniciativas extranjeras y no de parte de nosotros, como «orgullosamente» colombianos nos proclamamos.

<sup>18</sup> Evitar las infecciones mediante instrumentos estériles.

---

## Bibliografía

MANUEL TIBERIO BERMÚDEZ, *En las manos de una partera*, edición N° 20, diciembre, 2006 (recuperado el 12 de octubre de 2008 del sitio web de La Esquina Regional: <http://www.laesquinaregional.com>).

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA, 'La reforma de los años noventa: lógica y mecanismos de control. Desarrollo económico', en *Revista de Ciencias Sociales*, 38, julio - septiembre de 1998, 517-550. Constitución política colombiana de 1991.

Consulta de la norma, s. f. Ley 10 de 1990 (recuperado el 4 de octubre de 2007 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>).

Consulta de la norma, s. f. Constitución política colombiana de 1886 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>).

Consulta de la norma, s. f. Ley 1122 de 2007 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>).

DAFP, Decreto 806 de 1998 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.dafp.gov.co>).

DAFP, Decreto 2309 de 2002 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.dafp.gov.co>).

DAFP, Decreto 050 de 2003 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.dafp.gov.co>).

DAFP, Decreto 806 de 1998 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.dafp.gov.co>).

Derecho y desplazamiento. Acuerdo 244 de 2003 (recuperado el 25 de octubre de 2007 de <http://www.derechoydesplazamiento.net>).

Estadísticas Boletín 2005 (recuperado el 29 de octubre de 2007 de <http://www.minproteccionsocial.gov.co>).

HUMBERTO FALCAO MARTINS Y JOAQUIM RUBENS FONTES FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 15, 9, octubre de 1999.

FEDESALUD, *El Sistema de Seguridad Social en Salud. La problemática de la población dispersa* (primera edición), Bogotá, D. C., Scripto Ltda., 2004.

LUIS JORGE GARAY, 'Salud para todos', en *Alfaomega Colombiana. Colombia entre la exclusión y el desarrollo* (primera reimpresión), Bogotá, D. C. Contraloría General de la República, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, *Protocolo de tos ferina*, 2007 (recuperado el 12 de octubre de 2008 de <http://www.ins.gov.co>).

GIANDOMENICO MAJONE, 'El análisis como argumento', en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (segunda reimpresión), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 2005.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, *Régimen subsidiado*, junio de 2006 (recuperado el 8 de septiembre de 2007 de <http://www.minproteccionsocial.gov.co>).

-----, Decreto 1054 de 2007 (recuperado el 29 de octubre de 2007 de <http://www.minproteccionsocial.gov.co>).





# América latina: una lección de historia

*«¿Para dónde vamos? Si ni siquiera  
sabemos de dónde venimos...»*

## INTRODUCCIÓN

Y no es para más y tampoco para sorprendernos, que si ya hemos cometido errores en el pasado, estos no se hayan corregido, y lo peor aún es que los seguimos cometiendo. Para América Latina, el camino de su historia ha sido difícil, lleno de emociones y desilusiones.

Por ello, el presente trabajo, además de generar inquietudes, pretende generar una reflexión en torno a América Latina y sobre lo que ha pasado con ella a lo largo de su historia. Pero, para englobar o delimitar todos los cuestionamientos realizados, se ha querido hacer una pregunta: ¿cuáles han sido los determinantes de su empobrecimiento económico, cultural, social y político en toda su historia?

Los planteamientos han de demostrar que la región ha sufrido cambios o transformaciones trascendentales desde el inicio de la conquista; este último hecho fue el motivo o la raíz del problema que ha llenado a los latinoamericanos de angustia y desconsolación, y se convirtió en uno de los elementos de la ruptura cultural que se ha transmitido de generación en generación y ha desembocado, en algunos casos, en una degeneración, y a su vez el papel del poder se ha convertido en un círculo vicioso entre las élites; es decir, en una gran exclusión social. Además, el crecimiento de América Latina ha sido lento y

con poco desarrollo, y sus políticas económicas han sido incompletas y desarticuladas, lo cual ha hecho que la región no haya podido salir de su sombra.

## 1. Una historia equivocada

Según Marx y Engels, «El descubrimiento de América y la circunnavegación de África ofrecieron a la burguesía en ascenso un nuevo campo de actividad. Los mercados de las Indias y de China, la colonización de América, el intercambio con las colonias, la multiplicación de los medios de cambio y de las mercancías en general imprimieron al comercio, a la navegación y a la industria un impulso hasta entonces desconocido, y aceleraron, con ello, el desarrollo del elemento revolucionario de la sociedad feudal en descomposición»<sup>1</sup>.

El presente de América Latina es una situación que enmarca gran cantidad de problemas económicos, sociales, culturales y políticos, pero esto no ha sido, de una u otra forma, reciente. Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿en dónde radican los problemas de América Latina y en qué nos hemos equivocado?

---

**José Ignacio Martínez Bustos**

*Estudiante de la Carrera de Economía*

<sup>1</sup> C. MARX Y F. ENGELS, *Manifiesto del Partido Comunista*. C. MARX Y F. ENGELS, *Acerca del colonialismo*, Moscú, Editorial Progreso, 1967, 11.

Del párrafo anterior se puede decir que hay una descripción histórica que nos ayudará a hacer una búsqueda de dónde surgen los problemas latinoamericanos y las repercusiones de los mismos, los cuales se irán presentando y desarrollando a lo largo de este trabajo.

Para visualizar y hacerse una idea de lo que será este trabajo, es importante mostrar una estructura de lo que se va a leer en las próximas páginas: partiendo de esa percepción o idea marxista acerca de las transformaciones derivadas de una serie de acontecimientos históricos, los cuales darán lugar a una nueva composición mundial o nuevo orden global a lo largo de ciertos períodos de tiempo. Por lo tanto, se ha querido contextualizar a América Latina en cuatro espacios continuos de tiempo: a) conquista, b) colonización, c) independencia y d) neocolonización. La idea es resaltar los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos de la región de una forma muy sintética o quizás en algunos casos de manera implícita, dentro de ese contexto histórico latinoamericano-europeo que no es más que una evolución estructural en las esferas económicas, culturales, sociales y políticas. Claro que en algunas partes del mundo fue completa y en otras no, como es el caso latinoamericano.

El descubrimiento y la colonización de América trazaron uno de los más grandes avances científicos de expansión de ultramar por parte de los pueblos europeos<sup>2</sup>. Pero esos grandes avances para Europa generaron una degradación para América Latina en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos. A continuación se hará una descripción de puntos críticos que a lo largo del tiempo se han ido transformando:

- Establecer una nueva cultura española significó la exterminación o aniquilación de los imperios nativos (aztecas, mayas, incas, chibchas-muisca y demás organizaciones) por parte de ejércitos europeos, sin ningún motivo de compasión. Siglos de tradición se vieron frustrados.
- El saqueo de las riquezas del Nuevo Mundo, que constituyeron a la larga la base económica y riqueza de otros.
- Una imposición de un sistema de dominación política, económica y social, ejercida desde la metrópolis. La esclavitud y la servidumbre representaron un estudio interesante en el pensamiento latinoamericano, aportando un análisis importado a estas relaciones sociales y económicas.

Una herencia cultural rota. Pensemos por un segundo si en vez de que hubieran llegado los españoles, las civilizaciones nativas se hubieran desarrollado en la región de forma brillante. ¿Tendríamos los mismos problemas que detienen el desarrollo de América Latina, en toda su historia? El problema fue que la inserción de los conquistadores en las raíces culturales latinoamericanas no resultó muy buena. Por ejemplo, Hernán Cortés y Francisco Pizarro fueron personajes iletrados, bastardos, incultos, sin ninguna otra visión diferente a hacer la guerra (matar, aniquilar); esto, por supuesto, es una extracción pequeña de lo que fue la cultura europea.

Un aspecto que es de suma importancia, y donde radica uno de nuestros grandes atrasos, es la colonización como base de la estructura económica del sistema internacional, el cual implantó un sistema primitivo de producción que generó una gran dependencia: centro-periferia, norte-sur, desarrollo-subdesarrollo o como se quiera llamar, y la imposi-

<sup>2</sup> ALDO FERRER, *América Latina y la Globalización*, en *Revista de la Cepal*, Edición Especial, octubre de 1998.

ción del mandato español, que a la larga fue débil y sin ninguna intención de estimular las pequeñas industrias del período colonial y se dedicó más bien a limitarlas, lo cual trajo como consecuencia un estancamiento de dichos procesos manufactureros.

La colonización representa un juego de suma cero: el aniquilamiento de una sociedad por el desarrollo de otra sociedad. Dominio, explotación y opresión son algunas características que se muestran en ese período; una herencia nefasta que ha influido durante siglos y que no ha permitido que América Latina despierte de aquellas pesadillas.

A pesar de que ha transcurrido un poco más de cinco siglos, nuestros indígenas en la actualidad, en su gran mayoría, no han podido mejorar sus condiciones de vida, que a la larga son poco distintas de la época colonial.

Siguiendo en la línea del tiempo, el siguiente panorama nos mostrará un cambio en el poder y un nuevo orden mundial como consecuencia de hechos históricos que marcaron el ritmo en todo el mundo. Entonces hablamos de hechos internacionales que influyeron en la constitución de la 'independencia' de los pueblos latinoamericanos ligados a la metrópoli española: la independencia norteamericana, la Revolución Francesa, la Revolución Industrial, el fracaso de España para poder suplir las demandas de mercado que exigía el mundo, en este caso Latinoamérica, y por supuesto las guerras entre ingleses y españoles por el poder. Entonces veamos qué pasó:

Una revolución burguesa que se origina en Europa y, por supuesto, un poco más adelante repercute en todo el mundo, pero en este caso el enfoque es hacia Latinoamérica. El pensamiento emancipador empieza a

correr dentro de los criollos, que son los que a la larga originan las revueltas independentistas en los cascos políticos y sociales en contra de las coronas española y portuguesa. Además, existía un descontento entre los criollos porque las metrópolis frenaban sus propios avances comerciales e industriales en las colonias.

La agricultura era el aspecto más importante dentro de la estructura económica colonial que poco a poco fue desplazando la explotación minera. Dicha actividad, por supuesto, va en declive por falta de inversión tecnológica y, ciertamente, más adelante por la falta de mano de obra, ya que algunos estados habían 'abolido' el sistema esclavista y de encomienda (se puede considerar que se pasó de un estado de esclavo o mita a un estado o situación de peonaje con salarios paupérrimos). Las instituciones y las herencias elitistas han desencadenado una serie de problemas sistémicos; el haber conseguido las independencias de los pueblos latinoamericanos no significó para nada un cambio real en las estructuras sociales y económicas; lo único que sucedió fue un relevo en el poder de las clases altas (de españoles a criollos) y grandes concentraciones de tierra.

En esos momentos independentistas de la región, paralelamente en Europa se generaba una Revolución Industrial, liderada por los ingleses, cuyos objetivos se sustentaban en la expansión del poder económico y comercial. Se da de por sí un nuevo cambio de poder en el mundo, una mutación del poder económico. Mientras tanto, en la región se presentaba una gran desestabilización política: crisis de legitimidad del poder y severas tensiones políticas. No había un proyecto de nación, todo giraba en torno a las grandes élites.

Por lo tanto, y debido a que el mundo empezaba a girar en torno al sistema capitalista, se obligaba a las economías pequeñas a insertarse como fuera en dicho proceso. No obstante, durante las primeras décadas después de la independencia, los estados latinoamericanos se preocuparon más de las coyunturas internas que por preparar las economías para un desarrollo global. Solamente hacia finales del siglo XIX, Latinoamérica empezó a sufrir los impactos gravitacionales del desarrollo capitalista, lo que generó que algunos países latinoamericanos buscaran una estrategia para insertarse en la economía internacional y obtener así beneficios de ésta: un crecimiento hacia fuera. Esa apertura comercial implicó un incremento en las tasas migratorias y de inversiones extranjeras.

Entonces, el período de la independencia no fue más que un lento proceso estructural o, mejor dicho, la introducción para un nuevo orden mundial. Otro aspecto es que en la región se abrieron las puertas a los emigrantes europeos, sobre todo en el cono sur del continente. Miremos si actualmente tenemos las mismas facilidades para migrar a dichos países. Y en dicho período, el librecambismo fue impuesto a los países en desarrollo (casi obligatorio) y un sistema proteccionista para los industrializados: cambio de imperios. Inglaterra lideraba con la bandera capitalista, pero rápidamente los Estados Unidos, con sus altos niveles competitivos, logró tomar los hilos del poder, que eran mucho más ambiciosos.

La necesidad de insertarse en la economía mundial hizo que la región tuviera un crecimiento sustancial en el comercio internacional y unos cambios sistemáticos, sobre todo en Argentina, Brasil, México, Chile y

Uruguay, que eran los que arrastraban el crecimiento hacia fuera, y con ello surgió una nueva clase elitista en dichos países: la élite primaria-exportadora.

Y como ahora, América Latina era ya especialista en bienes primarios, pero de igual forma nuestra baja autonomía nos seguía manteniendo en una cúspide de dependencia y dominación extranjera; por ejemplo, a los grandes monopolios extranjeros se les suministraban enormes cantidades de materias primas a precios muy bajos y la generación de economías de enclave, que solamente explotaban nuestros recursos apuntando a incrementar sus beneficios.

Una conclusión general que se presentó en los períodos de conquista, colonia e independencia sería que fue un proceso de evolución o cambios estructurales y cambios sistemáticos: cambios demográficos, el ascenso de nuevas élites al poder y un problema cultural arraigado de los antepasados coloniales. Cabe aclarar que esa evolución fue completa para unos e incompleta para otros. Latinoamérica llegó al siglo XX de una forma dispareja y desigual en condiciones de desarrollo. El nuevo período de neocolonialismo no es más que el traspaso del poder a otras manos: España a Inglaterra, Inglaterra a Estados Unidos, este último muchísimo más racional y objetivo. En otras palabras, la conquista marcó para toda la historia latinoamericana el principio de la gran enfermedad que hoy en día soportamos.

## 2. Una industrialización incompleta

El repaso histórico que se ha logrado hacer demuestra que América Latina tiene

demasiados problemas para poder aplicar procesos de desarrollo y el único camino para conseguir dicho objetivo es la industrialización.

Una industrialización, digamos, ‘a medias’, un proceso incompleto en América Latina por la falta de una verdadera política que lleve al desarrollo de la región. Cabe preguntarse en qué parte de la historia hemos fallado o quiénes han sido los responsables de que no se lleven a cabo los procesos de industrialización.

Retrocediendo un poco en esta historia equivocada, y antes de entrar en esta novela, es preciso establecer unos antecedentes importantes para la economía latinoamericana. La siguiente tabla muestra las tasas de crecimiento de las regiones del mundo en el período 1820-1973. Si miramos el período de 1870 a 1913, la segunda región que más creció fue América Latina (AL), impulsada por ese gran crecimiento hacia fuera, ba-

sado en la exportación de bienes primarios, liderado por los países del Cono Sur. Sin embargo, si nos fijamos en el período de 1913 a 1950 (IGM, GD, IIGM), hay una gran desaceleración en el crecimiento económico de los países industrializados y una disminución muy leve en AL. Es muy claro que las consecuencias de las crisis (sobre todo con la crisis de los años treinta) presentadas durante ese período repercutieron en las bases exportadoras de bienes primarios por los dos siguientes choques internacionales, que fueron los más relevantes en la caída exportadora en AL: una disminución en la demanda por parte de los países desarrollados (cerraron sus economías), un debilitamiento económico de dichas potencias y una caída muy brusca en los precios de los productos básicos en los años treinta a causa de la gran depresión. Sin embargo, ese deterioro de precios se ha ido presentando a largo plazo.

### Crecimiento del PIB y mayores regiones, 1820-1973

	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973
<b>Europa Occidental</b>	1,65	<b>2,1</b>	1,19	<b>4,81</b>
<b>EE. UU., Australia, Canadá</b>	4,33	3,92	2,81	4,03
<b>Japón</b>	0,41	2,44	2,21	9,29
<b>Asia (excepto Japón)</b>	0,03	0,94	0,9	5,18
<b>América Latina y el Caribe</b>	1,37	<b>3,48</b>	3,43	<b>5,33</b>
<b>África</b>	0,52	1,4	2,69	4,45
<b>Mundo</b>	0,93	2,11	1,85	4,91

Fuente: Cepal.

(Tasas de crecimiento anual promedio ponderado)

Ante la inminente caída del régimen exportador frente a las crisis internacionales, América Latina y el resto de los países emergentes en todo el mundo debían buscar una nueva agenda para encontrar el camino hacia el desarrollo. Entonces, ya no se hablaba de crecimiento hacia fuera, sino de crecimiento hacia dentro. Esto fue, por lo tanto, la base de un proceso hacia la industrialización. Sostenido y de acuerdo con un nuevo modelo, se trató de conducir a América Latina hacia la prosperidad; dicho modelo produjo un cambio sustancial en la composición de la importaciones: ya no se iban a importar bienes de consumo sino bienes de capital que pudieran expandir las industrias y, por ende, la demanda acudiría a la producción interna y no a la externa. Éste es el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Dicho modelo fue acompañado de políticas proteccionistas, es decir, altos niveles arancelarios que protegieran la producción interna.

Si se observa en la tabla anterior, el período que comprende de 1950 a 1973 deja a América Latina con el segundo PIB más alto después de Japón. Y es precisamente en ese entonces cuando el modelo ISI llega a sus años dorados. Cabe preguntarse entonces: si íbamos tan bien, ¿qué nos pasó? En esta historia nos volvimos a equivocar.

Al parecer, el modelo ISI estaba generando una alta concentración de riqueza en algunos sectores industriales, es decir, en la región se siguió manteniendo una mala distribución de los ingresos. Este factor llevó a varios problemas: la integración de conglomerados, un manejo de la industria a su antojo; en algunos casos, los bienes producidos (ineficiencia) eran de pésima calidad y cos-

tosos; no se llevó a cabo una generación suficiente de empleos, ni siquiera las multinacionales lo lograron; un deterioro del agro porque no se le prestó la atención adecuada, ya que las fuerzas estaban dirigidas a la industria (sectores más ricos). A simple vista, lo que no ocurrió fue una reforma social por parte del Estado por no lograr hacer las modificaciones positivas o necesarias al modelo, por supuesto, dirigidas a la sociedad en general. Al Estado se le convirtió en un dolor de cabeza, al entrar en altos índices de déficit (un elevado costo) por ineficiencia, lo que generó a su vez un aumento acelerado de la inflación. Esto no desembocó en una industrialización sino en una ‘desindustrialización’.

Por lo tanto, todo este viraje histórico en Latinoamérica ha sido equivocado. ¿En dónde se ha fallado? ¿Por qué unos países son muy ricos y otros muy pobres? Si miramos con un poco más de detenimiento la evolución de las sociedades desde la conquista hasta la inconclusa agenda del modelo ISI en América Latina, posiblemente lograremos obtener una respuesta. Tal vez, estos desafortunados hechos darán la razón de que el problema latinoamericano radica en las raíces culturales que se plantaron en tiempo de la conquista.

### 3. ¿Será que todavía vamos por el buen camino?

«El hombre tardó miles de años de evolución para poder descifrar el orden económico y descubrir su capacidad de transformarlo, al iniciar su estudio y procurar organizarlo, hasta el punto que hoy en día esa es la condición fundamental de cualquier estado moderno. Pero parece que en algún punto



entre el rústico intercambio de artículos hasta hoy, donde el dinero se mueve de un país a otro en segundos, se negocian a futuro bienes tangibles e intangibles, y en que las políticas económicas alcanzan todos los escenarios donde el hombre pone su pie, en algún momento de este tiempo, perdió el objeto, la razón y el fin de la economía: el ser humano»<sup>3</sup>.

¿Será que las políticas modernas, en este caso las políticas neoliberales, son eficientes o aptas para los países tercermundistas en cuestiones de desarrollo social y, por ende, vamos por el buen camino?

Para empezar, cabe preguntarse en dónde nace el neoliberalismo. Pues bien, esta corriente ideológica surge en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, por parte de un grupo de intelectuales que pretendían rescatar el liberalismo clásico de Adam Smith y reemplazarlo por las teorías económicas keynesianas. Este nuevo liberalismo se basa en la libertad individual, en el libre mercado<sup>4</sup> y en atacar profundamente el papel del Estado en la economía, culpándolo de restringir las fuerzas del mercado y la libertad individual.

Pues bien, las bases mencionadas anteriormente conducen a un replanteamiento económico: lograr un nuevo capitalismo muchísimo más ‘salvaje’. El neoliberalismo pretende lograr, dentro de los aspectos políticos y económicos, lo siguiente: a) acabar con el Estado benefactor y convertirlo en un Estado mínimo, otorgándole una serie de funciones y limitaciones: proteger a la sociedad, mantener la ley y el orden, controlar el dinero y crear un buen ambiente para los mercados para que estos sean competitivos; b) destruir el sindicalismo y bajar los salarios, incrementando las tasas de desempleo, ya que eran los causantes de los altos costos

laborales y por lo tanto perjudicaba las ganancias; c) combatir la inflación; d) ajustes presu-puestales: reducción del déficit fiscal mediante el aumento de impuestos y el recorte del gasto social; e) incrementar el nivel de privatizaciones; f) una liberalización comercial y financiera; g) incrementar las tasas de interés. En fin, estos son los lineamientos más importantes de la política neoliberal, pero hasta la crisis de 1973 no habían podido ejecutarse. ¿Y la lucha contra la pobreza y los asuntos sociales dónde queda?

En el escenario latinoamericano, en los años ochenta, la situación de dependencia de los países desarrollados se incrementó profundamente debido a la gran crisis económica y al crecimiento sin precedentes de la deuda externa. Los mecanismos de influencia de las fuerzas internacionales, que menciona Bárbara Stalling: mercado, vínculos y apalancamiento<sup>5</sup>, empiezan a ser claves para el fortalecimiento de las políticas ortodoxas y las instituciones internacionales. Por ejemplo, el fortalecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), a comienzos de los años ochenta, incrementó su poder para intervenir en los asuntos políticos y económicos mediante programas de ‘ajuste’ que buscan estabilizar la economía y poder guiarla hacia un crecimiento económico. Pero definitivamente dichos ‘ajustes’ que querían las instituciones financieras (FMI) terminaron complicando las cosas y Latinoamérica entró en una recesión económica mucho más grave, que llevó a un deterioro social: polarización, disminución de los ingresos, incremento de la pobreza, aumento del desempleo, crecimiento de la informalidad, etc. Ésta sería la llamada ‘década perdida’ de Latinoamérica en el proceso de desarrollo.

<sup>3</sup> EUGENIO MARULANDA, *Los verdaderos costos de la apertura*, Antropos Ltda., Bogotá, 1999, 9.

<sup>4</sup> Según Adam Smith, hay una mano invisible que lleva el interés individual a un beneficio colectivo a través de las fuerzas del mercado.

<sup>5</sup> BÁRBARA STALLING, ‘La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural’, en STEPHAN HAGGARD Y ROBERT KUFMAN (editores), *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, Bogotá, Cerec, 1992, 68.



La situación de los años ochenta hizo retroceder a la región en términos de crecimiento económico y desarrollo (un gran deterioro en los agregados económicos). Al retroceder a las dos décadas anteriores, América Latina, «debido a ese gran crecimiento económico como resultado de esa euforia industrial», había tenido que respaldarse con préstamos, y es aquí donde viene y subyace el gran error que cometió la región a diferencia de los países del sudeste asiático: la gran liquidez que había por la abundancia de los petrodólares en los años setenta en todo el mundo, que posteriormente fueron inyectados a la región de manera irresponsable por parte de los bancos comerciales y con el consentimiento de las instituciones multilaterales (BM, FMI, BID). Los países latinoamericanos incrementaron su nivel de deuda con las entidades privadas del exterior (error fatal), mientras que los países del sudeste asiático lo hicieron con entidades internas públicas (prestaban con intereses demasiado bajos). Hasta los setenta, el problema no era tan evidente, pues las tasas de interés manejadas en América Latina eran relativamente bajas. El problema estalló cuando, a finales de los setenta, Estados Unidos incrementó la tasa de interés y como consecuencia en los años ochenta la deuda se volvió insostenible.

Las características principales de la fase inicial de la deuda fueron los ajustes económicos impuestos a los países (las instituciones internacionales ya habían implementado sus mecanismos de intervención, que giraban en torno a los intereses financieros). El ajuste era necesario para corregir el déficit comercial y generar más divisas para pagar los intereses de la deuda.

Dentro de las fases de la deuda se reestructuraron y se determinaron nuevos préstamos para que algunos intereses vencidos se pagasen a los mismos acreedores. Aquí, la ingenuidad y el sometimiento de Latinoamérica prevalecieron y cayó en las ilusiones y trampas creadas por las élites internacionales. México fue el primer país en participar en el Plan Baker (1985-1989), seguido por Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. Durante este período se reestructuró un total de 176.000 millones de dólares adeudados.

Dentro de los mecanismos ilusionistas se encuentra el Plan Brady, posterior al Baker. El Plan Brady incluía nuevos instrumentos para la renegociación de la deuda, entre los cuales los más importantes eran los mecanismos de su reducción. México, Venezuela, Costa Rica y Uruguay fueron los primeros en renegociar su deuda con este plan. Estos países lograron reducciones de su deuda por 8.000 millones de dólares y convirtieron 34.000 millones en bonos a largo plazo con tipos de intereses fijos. En conclusión, se ha tenido que pagar mucho más.

Hubo un acceso restringido a nuevos préstamos, elevadas tasas de interés, un deterioro en los términos de intercambio y problemas macroeconómicos profundos. Pero el problema se tornó en un 'agujero negro'. El cuadro 1 nos indica un empeoramiento en la relación deuda/PIB, deuda/exportaciones y un flujo negativo en las transferencias netas. Por ejemplo, el coeficiente en el pago de los intereses pasó del 20% al 41% con respecto a las exportaciones y las transferencias netas anuales pasaron de +13.000 millones de dólares a -19.000 millones de dólares.

**Cuadro 1. América Latina: indicadores de la deuda, 1978 -1990**

	1978	1980	1981	1982	1984	1987	1990
Total deuda (miles de millones de dólares)	153	228	285	328	368	428	440
Deuda en términos de % del PIB en dólares	31	28	32	44	56	58	44
Deuda como % de exportaciones	253	215	249	322	329	399	294
Pago de intereses como % de exportaciones	16	20	28	41	37	30	25
Transferencias de fondos netas (miles de millones de dólares)	16	13	11	-19	-27	-16	-15

Fuente: Datos para diecinueve países, de la Cepal.

Asimismo, se registró un deterioro masivo y generalizado de los indicadores

sociales y económicos, como se puede ver en el cuadro 2:

**Cuadro 2. América Latina: pobreza, renta, educación y salud, 1980-1990**

	1980	1986	1990
Población pobre (% del total de pob.)	41	43	46
Población indigente (% del total)	19	21	22
Población pobre (área urbana)	30	36	39
Población pobre (áreas rurales)	60	60	61
Brecha de pobreza (% del PIB)	2,4	3,7	4,1
Salarios (% del PIB)	34	28	28
Tasa de desempleo (% de fuerza de trabajo)	7,7		9,3

Fuente: Cepal.

Una disminución en el crecimiento económico y un incremento en los tamaños de la deuda han hecho que ésta se vuelva insostenible. El problema de la cuenta comercial se ha deteriorado, lo cual ha ahondado el déficit. Una cuenta corriente deteriorada, ya que no solamente se afectó el ahorro público, sino también el ahorro privado; es decir, el ahorro nacional disminuyó para poder hacer pagos a la deuda. Y, sin duda, un incremento en los niveles de pobreza, una disminución en seis puntos porcentuales en los salarios y un aumento en las brechas de pobreza. Otro hecho de suma importancia y que respondería a los intereses de las instituciones internacionales sería el

comienzo de las reformas hacia el Estado (lo cual no se tuvo en cuenta sino a partir del segundo lustro de los ochenta) con la venta de sus activos (privatizaciones), obviamente para poder ir abonando a la deuda. Por supuesto, esto generó un aumento en las tasas de desempleo.

En cuanto a las políticas macroeconómicas, la fiscal y monetaria, se transformaron en situaciones de desorden fiscal y en altos índices de inflación incontrolables en algunos países de la región (hiperinflación).

A finales de los años ochenta, la ideología neoliberal, sustentada en los lineamientos ya expuestos con anterioridad en este trabajo, se transformó en una medicina letal para la

enfermedad de América Latina: el surgimiento del Consenso de Washington<sup>6</sup> como mecanismo de ‘solución’ de los problemas económicos de Latinoamérica. Dichos lineamientos sólo obedecen a las nuevas élites neoliberales y a su interés: el fortalecimiento del sector financiero y la apertura comercial. Pero, ¿será que en alguna parte de dichas políticas se encuentra el mejoramiento social? ¿Son las políticas neoliberales las correctas para desarrollar las sociedades latinoamericanas? Hay algo que mencionar, retomando lo que dice Consuelo Ahumada: «Los países pobres han sido forzados a abrir sus economías al comercio mundial, en tanto los de mayor desarrollo aumentan día a día sus prácticas proteccionistas y restringen cada vez en mayor medida el acceso de los productos del Tercer Mundo a sus mercados internos»<sup>7</sup>. Cabe preguntar, entonces: ¿dónde quedan los fundamentos neoliberales de un ‘libre mercado’?

El Consenso de Washington no es más que una lista de diez objetivos encaminados

a reformar las economías latinoamericanas y así salir de la crisis que se estaba viviendo. Si nos preguntáramos si es necesario una reforma, la respuesta sería sí. Por supuesto, se necesitaba una reforma profunda, pero en la que se tuviera en cuenta la situación o el interés común de la región, que era superar la crisis, y no los intereses particulares que se disfrazaban en 10 políticas, que, como se dijo anteriormente, fueron mucho más letales que la propia enfermedad. Aunque todo no fue malo, hubo logros obtenidos en las reformas: el primero fue el incremento en las exportaciones (debido a la apertura de las economías); sin embargo, crecieron más las importaciones; el segundo fue el equilibrio de los déficits fiscales<sup>8</sup> y el tercero el control de la inflación<sup>9</sup>.

Volviendo a la mala receta de las reformas, se encontró lo siguiente, según French-David:

- a) No se contó con una *alta volatilidad financiera y macroeconómica*<sup>10</sup> (ver gráfico 1).

<sup>6</sup> Y posconsenso, que serán las consecuencias de las reformas.

<sup>7</sup> CONSUELO AHUMADA, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá, Ancora Ediciones, 1996, 278.

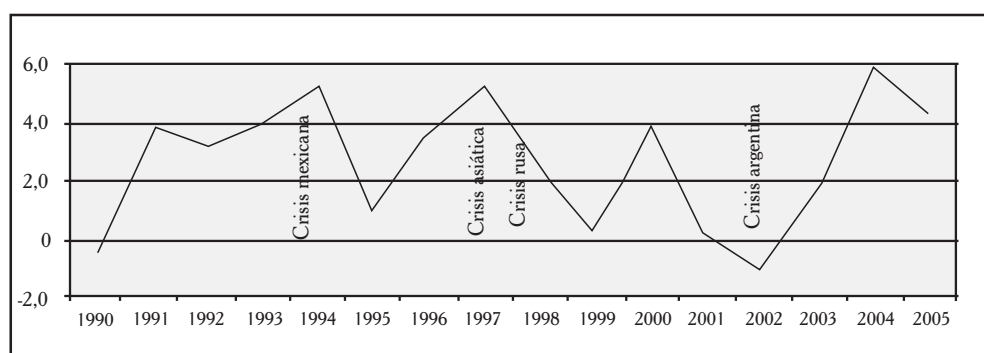
<sup>8</sup> Ajustes presupuestales que se traducen en recortes al gasto social. Y un esfuerzo tributario, es decir, el incremento de impuestos, pero no progresivos sino regresivos.

<sup>9</sup> Se pudieron superar los problemas de hiperinflación, ya que algunos países tenían inflaciones de tres dígitos.

<sup>10</sup> RICARDO FRENCH-DAVID, ‘El contexto de las privatizaciones y la situación actual’ en revista *Nueva Sociedad*, N.º 207, enero-febrero de 2007.

Gráfico 1

América Latina: inestabilidad del PIB, 1990-2005 (%)



La trayectoria de la curva de crecimiento económico ha sido bastante inestable, con períodos de auge y de crisis (se puede apreciar también la vulnerabilidad frente a las crisis internacionales). Esto

frenaría los procesos de desarrollo y las inversiones productivas, como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos, comerciales y financieros.

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

- b) *Exportaciones con bajo valor agregado* «que contienen procesos de liberalización comercial», las cuales han sido implementadas de forma irresponsable y han generado tasas de cambio poco competitivas, lo que ha debilitado los procesos de producción interna y causado un incremento en las importaciones. Por otra parte, se ha progresado de manera irregular en la diversificación de la canasta exportadora; aún se siguen teniendo ‘economías de postre’ en dicha canasta: café, azúcar y banano. Esto genera problemas, porque hay una gran sensibilidad o elasticidad a los vaivenes mundiales, es decir, a cambios en los precios o en las demandas.
- c) *Baja modernización productiva y social*, una insuficiente inversión en capital

humano, infraestructura e innovación productiva.

- d) *Efectos regresivos de las crisis*, que han generado retrocesos en los crecimientos económicos (ver cuadro 4). Por ejemplo, en los noventa, América Latina retrocedió un promedio de cinco puntos porcentuales del PIB obtenido en los setenta. Como consecuencia, el PIB entre 1990 y 2005 fue apenas de 2,7.
- e) *Mala distribución*, un incremento significativo en el número de pobres (ver cuadro 3). La experiencia de los noventa demuestra que las crisis afectan regresivamente a nuestras sociedades, por lo que algunos autores (Ocampo, Rodrik, Walton) *confirman la idea de que cada crisis financiera genera un aumento en la pobreza y la regresión distributiva*.

**Cuadro 3**  
**América Latina: indicadores sociales, 1990-2005**

	<b>Pobreza</b>		<b>Salario real</b>	<b>Tasa de desempleo</b>	<b>Población</b>
	<b>(millones) (% de la pob.)</b>		<b>(1995=100)</b>	<b>(% fuerza de trabajo)</b>	<b>(millones)</b>
<b>1990</b>	200	48,3	96,2	7,2	423
<b>2005</b>	213	40,6	96,8	9,3	540

Fuente: French-Davis (2005), cap. I, y Cepal.

**Cuadro 4**  
**América Latina: crecimiento del PIB, 1971-2005 (%)**

	<b>1971-1980</b>	<b>1981-1989</b>	<b>1990-1997</b>	<b>1997-2003</b>	<b>2004-2005</b>	<b>1990-2005</b>
A. L.*	5,6	1,3	3,2	1,3	5,1	2,7

\* Aplicado a 19 países.

Fuente: French-Davis (2005), cap. I, y Cepal.

- f) *Concentración de la propiedad y el poder económico*, que se ha generalizado por motivos de deterioro o mala distribución de los ingresos en América Latina. En

este aspecto, las privatizaciones han sido factor regresivo en cuanto a lo anterior. Por ejemplo, en México, las empresas públicas pasaron de 1.155 a menos de 80 en 1994.

Por lo tanto, el papel de Estados Unidos y demás élites internacionales en Latinoamérica obedece más a sus intereses hegemónicos, económicos y políticos que a su preocupación por ella. Sus estrategias (por ejemplo, los Tratados de Libre Comercio) nos envuelven más en un estado de dependencia, enfocadas a no dejar pensar a los pueblos latinoamericanos y seguir así sus políticas. Nos hemos vuelto dependientes de las inversiones extranjeras, de los exagerados préstamos (en algunos casos en inversiones improductivas), sometidos a las decisiones de las élites.

Son reflexiones que permiten cuestionarnos si realmente vamos por el buen camino y si las políticas económicas adoptadas son eficientes para solucionar los problemas sociales. No hay que ser un economista para darse cuenta de que la exclusión social es cada vez más grande, que la polarización entre clases es mucho más evidente: los pobres son cada vez más pobres, mientras los ricos se vuelven más ricos; que la violencia genera desplazamientos forzados, que la pobreza carcome al ser humano y el sistema nos aleja del conocimiento. Es válido retomar una frase de Eric Hobsbawm, que dice: «Si no creemos que la búsqueda incontrolada de las ventajas privadas a través del mercado produce resultados antisociales y concebiblemente catastróficos; si no creemos que el mundo actual exige un control público y una administración, gestión y planificación también públicas de los asuntos económicos, no podemos llamarnos socialistas»<sup>11</sup>. En este caso, la idea no es si somos socialistas o no; la idea es qué tan conscientes y sensibles somos de la realidad en que vivimos, porque si no creemos en lo que vemos y vivimos, no podemos llamarnos ‘seres humanos’.

#### 4. Crecimiento, desarrollo y equidad en América Latina y el Caribe: ¿quién se comió la torta?

*«Existen profundas diferencias en la libertad, o capacidad, de diferentes individuos y grupos para seguir la vida que han escogido».*

AMARTYA SEN

Sobraría decir que esto no debería ser una revisión técnica, sino una reflexión de una simple realidad. Una realidad más que irreal para algunos, o para otros una gran indiferencia. Tan solo por un instante hagamos silencio en medio de esta gran somnolencia, no para seguir durmiendo, sino para pensar y luego así actuar con suma inteligencia, con desafío.

La pasada y actual situación de América Latina aún sigue siendo de gran preocupación en cuestiones económicas y todo lo que en ella se contiene. No es una exageración decir que somos la región del mundo con los más altos índices de desigualdad y de crecimientos económicos insostenibles.

Si lo anterior es cierto, cabe preguntarse lo siguiente: ¿quién se comió entonces el pastel de América Latina? Por tal razón se ha querido hacer una descripción analítica, por medio de cifras económicas de la situación latinoamericana en los aspectos de desarrollo y crecimiento económico en el período de 1980 a 2007 (con cifras preliminares).

Cuando se habla de torta se hace referencia a la distribución del crecimiento económico; entonces la hipótesis planteada a ese cuestionamiento ha sido que las élites, tanto locales como extranjeras, han sido las que se comieron la torta.

Antes de empezar se han querido establecer algunos parámetros que ayudaran a es-

<sup>11</sup> ERIC HOBSBAWM, *Politics for a Rational Left*, Barcelona, Editorial Critica, 1989, 14.

estructurar las cuestiones de desarrollo y crecimiento. Lo primero, y a manera muy general, las raíces históricas de la desigualdad latinoamericana. Segundo, el análisis pertinente de quién se comió la torta. Y, por último, reflexiones.

Ahora sí, las tareas prioritarias de las estrategias de crecimiento económico y de desarrollo a largo plazo consisten en mitigar la pobreza, promover el desarrollo de las capacidades de todos los grupos sociales que integran la población e impedir que la concentración de los frutos del progreso limite el ejercicio de una efectiva libertad a las generaciones actuales y futuras. El cumplimiento de estas tareas requerirá, por una parte, que se estimulen políticas económicas que propendan al crecimiento y favorezcan la equidad y, por otra, que se impulsen políticas de corte social que, en busca de una mayor equidad, den a la economía una impronta de productividad y eficiencia (Cepal, 1992a).

La problemática de la desigualdad en América Latina no es de tiempos recientes, ni siquiera es un resultado que proviene de la nada. Para tal caso, es preciso revisar los antecedentes o raíces de donde proviene el problema.

Es, sin duda, y como ya se mencionó en páginas anteriores, el período de conquista y de colonización cuando se produjo la grieta: las instituciones se encargaron de estructurar un edificio en un terreno desigual; un ejemplo de ello son la encomienda, la mita y el repartimiento, que se encargaron de fortalecer solamente a las élites.

Otro período que forma parte de esta construcción es el posterior a la independencia. Por lo tanto, la ruptura con España parece haber generado poca o ninguna reducción en

el grado de desigualdad, es decir, el mantenimiento de la desigualdad extrema parece haber sido el continuo patrón de cambio institucional que favoreció los intereses de la élite y ofreció al grueso de la población acceso limitado a oportunidades económicas.

Y en el siglo XX, la región ya entraba con grandes síntomas de desigualdad. Aquí es importante insertar un poco de crecimiento económico. De acuerdo con los procesos de globalización, América Latina ha sufrido rezagos en la economía mundial, aunque no hay una relación del PIB con el comercio internacional. Sin embargo, si se mira el crecimiento del PIB, en algunas ocasiones ha sido más relevante que las economías desarrolladas, pero los declives se han generado por crisis externas y relaciones internas de la región. De todas maneras, la mala distribución no ha permitido el buen ejercicio de la economía en América Latina y el Caribe.

Otra pista que nos puede ayudar a considerar que la torta se la comieron las élites internacionales fue el período de la crisis de la deuda en los años ochenta y la apertura comercial cuando las economías en desarrollo no estaban en condiciones para competir.

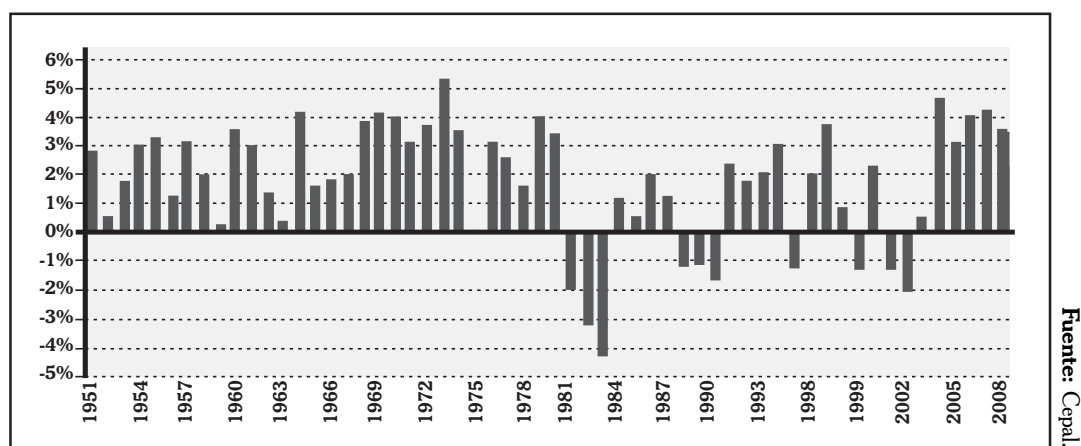
América Latina es la región más desigual del mundo, pues posee una alta concentración de recursos en pocas manos. Presenta igualmente altos niveles de volatilidad macroeconómica, debido a políticas económicas tomadas en sentido contrario al sostenimiento y una gran dependencia de las decisiones de las instituciones internacionales.

En síntesis, el lento crecimiento y el deterioro distributivo acumulado desde los años ochenta significaron un cuarto de siglo perdido en materia de reducción de la pobreza (Ocampo, 2006).

Como ya se mencionó anteriormente, en los años 80 se produjo un deterioro de la economía debido a la crisis de la deuda. Los gobiernos latinoamericanos prefirieron exprimir a sus sociedades antes que quedar mal con las instituciones extranjeras; para ello hicieron grandes transferencias de capital,

que reprimieron la balanza de pagos (una disminución del ahorro, para pagar deuda); en otras palabras, las familias y las empresas tuvieron que sacar mucho más dinero de sus bolsillos para pagar, lo que ocasionó retrocesos en el bienestar.

**Gráfico 2**  
**América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante**  
**(tasas de variación anual)**



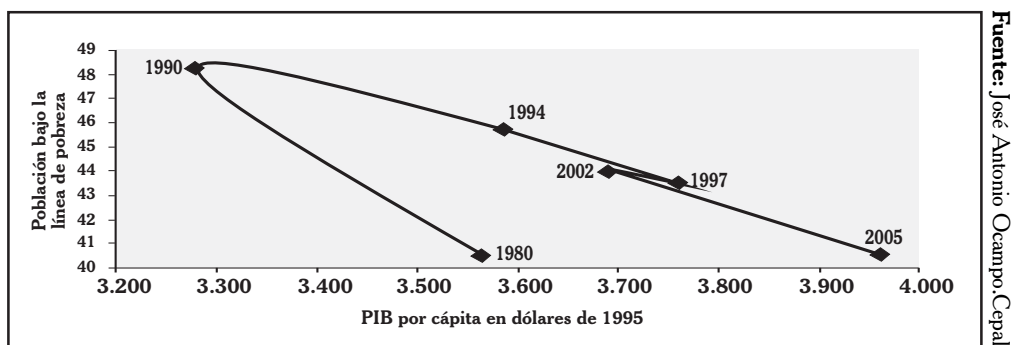
Como se aprecia en la gráfica, la década de los años ochenta sufrió un crecimiento negativo en cuestiones de PIB per cápita.

En los 90, el crecimiento en los primeros seis y siete años aumentó el PIB debido a la apertura económica, pero en el 97 la economía latinoamericana se reventó. La capacidad productiva de las empresas no era lo suficientemente adecuada para competir con el exterior. Por esta razón se incrementaron

las tasas de desempleo (privatizaciones + empresas quebradas) y hubo un aumento en la pobreza, desorden fiscal y fuga de capitales.

A su vez, el debilitamiento del vínculo pobreza-crecimiento denota el hecho de que aproximadamente la mitad de los países de la región sufrió un deterioro en la distribución del ingreso durante los años noventa, y sólo muy pocos experimentaron una mejoría (Cepal, 2004; Banco Mundial, 2004).

**Gráfico 3**  
**Pobreza y PIB per cápita**



Fuente: José Antonio Ocampo, Cepal.

La gráfica nos muestra el deterioro en términos de pobreza/PIB per cápita en los años ochenta, un aumento de la pobreza que pasó de 40 a 48 millones de habitantes y un mejoramiento en los noventa, con un retroceso entre 1997 y 2002 debido a los golpes económicos externos (crisis asiática, rusa, argentina). Si se observa el período de 1980 a 2005, se puede evidenciar un estancamiento en la solución del problema de pobreza.

A partir de 2003, la economía empezó a tener signos de mejoramiento, sin olvidar la

crisis argentina de 2002. En los últimos cinco años, el crecimiento ha sido sostenido: la recuperación de los términos de intercambio, el fortalecimiento de la posición externa de los países de la región, el alza de las reservas internacionales y la reducción del endeudamiento neto externo. La conjunción de menores tasas de interés internacionales, mejores términos de intercambio y más remesas se ha traducido en una tasa de crecimiento del ingreso nacional a precios constantes superior a la del PIB.

**Cuadro 5**  
**Crecimiento económico por regiones 2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>b</sup>	2008 <sup>c</sup>
<b>Mundo</b>	2,7	4,0	3,4	3,9	3,7	3,4
<b>Países desarrollados</b>	1,9	3,0	2,4	2,8	2,5	2,2
Estados Unidos	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2	2,0
Unión Europea (27)	1,3	2,5	1,8	3,0	2,9	2,5
Japón	1,4	2,7	1,9	2,2	2,0	1,7
<b>Países en desarrollo</b>	5,2	7,0	6,5	7,0	6,9	6,5
África	4,6	4,8	5,2	5,7	5,8	6,2
América Latina y el Caribe	2,1	6,2	4,6	5,6	5,6	4,9
Asia sudoriental	6,8	7,8	7,5	8,1	8,1	7,5
China	10,0	10,1	10,4	11,1	11,4	10,1
India	7,1	8,5	8,8	9,4	8,5	8,2
Asia occidental	4,7	6,9	6,5	4,6	5,7	5,2
<b>Países en transición</b>	7,2	7,6	6,6	7,5	8,0	7,1
<b>Tasa de crecimiento mundial con promedios ponderados según dólar PPP</b>	4,0	5,2	4,8	5,4	5,6	4,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de Naciones Unidas, World Economic Situation and Prospects, 2008, en prensa.

a. Sobre la base de promedios ponderados (PIB en dólares y tipos de cambio del año 2000) de las tasa de crecimiento de los países. / b. Estimación. / c. Proyecciones.

<sup>12</sup> Del año 2007 son estimaciones y de 2008, proyecciones.



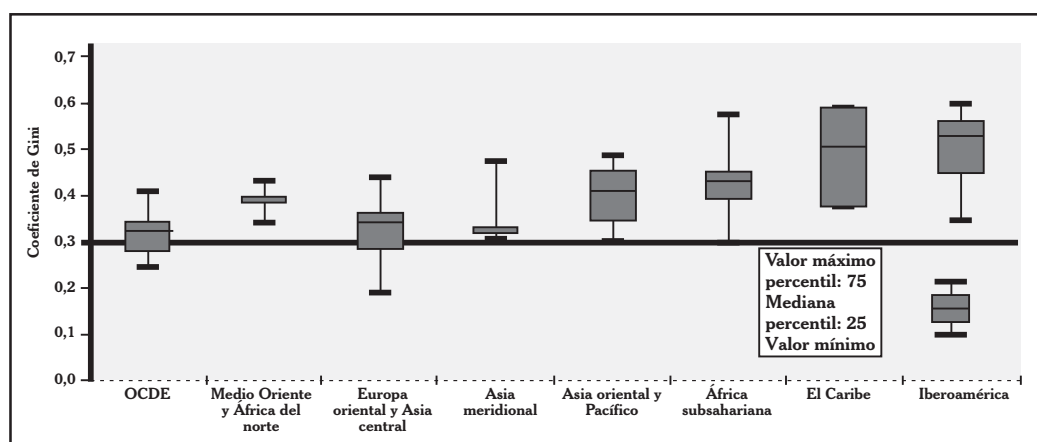
En la tabla se muestran las cifras de crecimiento económico del período 2003 a 2008<sup>12</sup>, en el que el crecimiento latinoamericano ha sido evidente; sin embargo, el crecimiento mundial ha sido jalonado por China, India y demás países asiáticos; de igual forma, las economías africanas también han estado por encima de América Latina. Esto significa que nuestras economías debieron haber aprovechado los tiempos de crecimiento de una forma más óptima.

Hay otras dos variables que también deben tenerse en cuenta: los cambios políticos en la región y la crisis financiera internacional. La primera se refiere a los cambios que ha experimentado América Latina a lo largo de estos últimos años en su escenario político. Por lo tanto, sería necesario hacer una revisión más profunda de esta situación, conjugando los factores políticos, económicos y sociales. Y acerca de la segunda, cabe preguntarse lo siguiente: ¿en qué medida la economía latinoamericana

podría aguantar la crisis financiera internacional (crisis inmobiliaria en Estados Unidos), la crisis energética (aumento en los precios del petróleo), el aumento de la demanda de los países emergentes del Oriente (aumento en los precios de los alimentos)? No obstante, es evidente que hay una desaceleración (ver cuadro anterior) en la economía latinoamericana y mundial.

Todo lo anterior se refiere a lo que se puede observar en crecimiento económico. En cuanto a las explicaciones sobre el desarrollo, se puede decir que éste se garantiza siempre y cuando haya un crecimiento económico sostenible y una distribución de los recursos más equitativo. De esta manera, se podrán reducir los niveles de pobreza, mejorar los índices de bienestar... en síntesis, una profunda reforma social. Pero esto va sujeto además a unas sanas políticas macroeconómicas que respalden el crecimiento y el desarrollo económico.

**Gráfico 4**  
**Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini 1997-2004**  
**(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogar de los respectivos países y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI)

En los últimos 25 años, además del bajo crecimiento y su volatilidad, la profunda desigualdad en la distribución del ingreso también ha impedido una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión en América Latina y el Caribe. La pobreza y las brechas en materia de pobreza se explican, en gran parte, como consecuencia de la desigualdad distributiva, la más elevada de todas las regiones (Cepal/Segib, 2006).

El coeficiente de Gini nos presenta que América Latina, con el Caribe, es la región con los más altos índices de desigualdad en el mundo. Debido a la mala distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos, la región se distingue como la más rezagada del mundo en términos de equidad.

De todas maneras, las condiciones de vida de la población de América Latina y el Caribe han mejorado significativamente en las últimas décadas. En menos de 30 años, se ha logrado un aumento importante de la esperanza de vida al nacer y una notable disminución de la mortalidad infantil y de menores de cinco años, así como de la desnutrición. La mayoría de estos logros de las políticas públicas se ha alcanzado mediante un mayor acceso a la atención médica e importantes inversiones en infraestructura básica, que han dotado a un porcentaje alto y cada vez mayor de la población de servicios de agua potable y saneamiento básico y han permitido mejorar las demás condiciones de vida (Cepal).

Si se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto, apenas en 2005 pudo revertirse el retroceso de los años ochenta en materia de pobreza, a pesar de la disminución lograda por algunos países desde comienzos de los años noventa: con un ingreso por habitante de un 12% superior al de 1980, la

región registró, en 2005, el mismo nivel de pobreza de 25 años atrás, alrededor del 40% (ver gráfica América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005). Entonces, ¿quién se comió la torta?

De acuerdo con lo ya revisado, se puede decir que la gran desigualdad y el lento crecimiento económico han sido determinantes para que no se haya hecho nada efectivo en cuestiones de desarrollo social. Pero si nos detenemos un momento, gran parte de la torta se la han comido los españoles, las instituciones internacionales, las multinacionales y las élites internas (los dueños del capital); es decir, el 10% de la población más rica posee el 48% de los ingresos, mientras el 10% más pobre, el 1,6%.

Según unas consideraciones importantes para la región, de acuerdo con la Cepal y algunos autores (Ocampo, Stiglitz, French-David, Rodrik), para que Latinoamérica pueda seguir adelante, se debe tener en cuenta lo siguiente: para poder salir de la pobreza de manera sostenible, los pobres necesitan igualdad de condiciones iniciales, para poder acumular capital físico y humano, innovar y gestionar mejor el riesgo; las políticas públicas deben abordar las restricciones que enfrentan los pobres para acceder a la educación, salud, tierra, infraestructuras, crédito, seguridad, justicia y protección contra riesgos; condiciones macroeconómicas adecuadas; trabajos bien remunerados; políticas redistributivas ‘inteligentes’; la necesidad de una estrategia de desarrollo integral; las instituciones económicas y sociales deben estar sujetas a una elección política democrática. Esto denota el hecho de que no existe tal cosa como un diseño único u óptimo para una economía de mercado o mixta<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> JOSÉ ANTONIO OCAMPO, ‘La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina’, XXI Congreso Nacional de Estudiantes de Economía, Bogotá, 2006.

## 5. Un solo mundo: entre equilibrios y desequilibrios

*«Las políticas económicas: son asimétricas e hipócritas».*

JOSEPH STIGLITZ

El suplicio se siente en lo más entrañable de los tejidos sociales, una abominable fuerza inalcanzable se pierde en los intereses de pocos, provocando la muerte de la ilusión de muchos y, lo peor aún, dejándolos sin pensamiento, en un estado de miseria y de coma, donde no queda más que la sobrevivencia.

El planteamiento de generar un nuevo mundo o un solo mundo no está determinado por lo que sí debería ser. Si recordamos los fundamentos de la Revolución Francesa, recordaremos la igualdad, la libertad y la fraternidad como principios generados por grandes pensadores que creían en la verdadera democracia; creo que esos deben ser los determinantes para hacer un solo mundo... ni dos, ni tres, ni los que sean, solamente uno solo. Pero, desafortunadamente, esa no es la realidad; las bases de los actuales mundos (primero, segundo y tercero) se rigen por el egoísmo, por los intereses particulares, por la reaccumulación de capital; en ellos se ha desembocado en una gran crisis social, económica, política y cultural: pobreza, desigualdad, ingobernabilidad, desidentidad.

Como se mencionó en el capítulo anterior, de desarrollo y crecimiento económico, la desigualdad ha sido un gran determinante persuasivo en el intenso resquebrajamiento social. Pero no es solamente esa desigualdad interna de los estados, sino también la desigualdad entre estados, lo cual genera grandes desequilibrios económicos.

El proceso de globalización en América Latina no ha sido tan compatible como se

hubiera querido. No es preciso decir que la globalización es mala; es todo lo contrario: genera prosperidad (si se desarrolla en un ambiente de Revolución Francesa). Pero las circunstancias como se ha dado no han sido las mejores. Así se explicó anteriormente. Además, este proceso de globalización ha ido de la mano de una selectividad, egoísmos e intereses particulares.

Por lo tanto, preguntarse cómo la globalización ha afectado a la región sería redundar en algo que ya se sabe: altos niveles de pobreza, grandes desigualdades, lentos crecimientos económicos, inestabilidad política y degeneraciones culturales, en algunos casos irreversibles. Preguntarse cómo está la región en estos momentos frente a la globalización sería repetir lo mismo. Más bien, preguntémonos qué debemos hacer: si seguir mirando el panorama desde fuera sin poder conseguir las libertades necesarias para poder tener una calidad de vida digna o insertarnos en el sistema de una forma coherente, cooperante, con unos intereses colectivos en la misma dirección, luchar por poder conseguir una sociedad de altos estándares de vida.

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización; es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de naturaleza nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo.

La globalización brinda, sin duda, oportunidades para el desarrollo. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, especialmente, financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las

fuertes demandas de competitividad, propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial (Cepal, 2002). Por lo tanto, el análisis enfocado en lo anterior demuestra que los capitales transnacionales son los que determinan y condicionan la globalización. El fortalecimiento de las multinacionales extranjeras en gran parte se debe a las preferencias enmarcadas por los países desarrollados o las grandes instituciones multilaterales de orden regulatorio. La extensión de su poder basado en estrategias, donde geográficamente para ellos no hay barreras fronterizas de ninguna índole, condiciona a los estados para que se les deje actuar libremente (explotando los recursos a bajos costos). Un ejemplo son los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI), que se sustentan en la liberalización de las políticas comerciales, una mayor dispersión geográfica (subsidiarias), fusiones y adquisiciones transfronterizas.

Las situaciones de América Latina (desde su conquista) han sido bastante complejas y difíciles. La falta de autonomía por parte de los estados; la mala distribución de los ingresos, que genera altos índices de desigualdad y pobreza «por cierto, América Latina comparte el primer puesto»; las malas políticas económicas, que han demostrado ser lentas y excluyentes. Sin duda, estos son problemas sistemáticos de la realidad latinoamericana que generan desequilibrios para poder aprovecharse de los beneficios de la globalización.

Todo lo anterior va acompañado de un dictamen de arriba hacia abajo. Las institu-

ciones multilaterales, como lo son la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), están diseñadas por los países industrializados que solamente velan por los intereses de sus padres. Esto quiere decir que la problemática de la región va acompañada de una globalización selectiva y excluyente (al no poder generar grados de industrialización), que crea espacios de consumismo y de preferencias financieras, ya que éstas sólo van a garantizar grandes ganancias a los dueños del mundo y no en beneficio colectivo.

Las grandes élites, por medio de su capital transnacional, han generado grandes tensiones sociales (por ejemplo, la pérdida de identidad o las mismas protestas sociales en contra de las rondas de negociación implementadas por la OMC). Ese gran capital, que pretende borrar cualquier clase de frontera, sólo quiere extender sus brazos racionales (algo así como que el fin justifica los medios).

Querer tener un solo mundo en donde cualquier persona pueda movilizarse de un lugar a otro sin ningún problema, lograr grandes desarrollos sociales, que la pobreza sólo sea un mito y una realidad, parece más una utopía que una meta alcanzable. En lugar de un mundo equilibrado, lo que tenemos es un mundo desequilibrado e ilógico, egoísta y netamente racional. Si seguimos así, Latinoamérica y los demás países en desarrollo, que no pudieron insertarse en el sistema gravitacional, tendrán que buscar un nuevo mundo porque éste ya nos tiene afuera.

América Latina, además de haberse insertado en condiciones inadecuadas en la economía mundial, ha presentado problemas de

heterogeneidad regional y una gran falta de voluntad política para buscar alternativas frente a la globalización. Siempre se ha dicho «bueno, no siempre», como desde los cincuenta y sesenta, que una salida es la integración regional para poder luchar como bloque y aumentar el poder de negociación frente a los otros bloques económicos. Actuar de una manera amorfa o dispersa no permitirá que se avance en los objetivos de desarrollo y crecimiento sostenible de la región.

La integración regional ha sido hasta el momento fraccionada por los intereses políticos, ideológicos y económicos de los mismos países de la región. La falta de cooperación ha sido otro determinante en dicha fracción, al no haber transferencias de riquezas hacia los países latinoamericanos más

pobres y tratar de que ellos también busquen su desarrollo y crecimiento.

Mientras América Latina no actúe de una forma unida y coherente, mientras los países industrializados no entiendan que hay dificultades y dejen actuar a los demás con autonomía, mientras las instituciones internacionales y demás élites no sean equitativas y actúen sin egoísmo y sin interés, mientras no haya también una sociedad transnacional unida, mientras el mundo no entienda el concepto de democracia real y pluralista, mientras no se respete la vida y a la naturaleza, el capital transnacional, con su globalización de intereses, significará la destrucción del mismo sistema y del mundo entero. Es ahí donde se generará un nuevo mundo, un único mundo socialista: libre, equitativo y fraternal. ☪

---

## Bibliografía

CONSUELO AHUMADA, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá, Áncora Ediciones, 1996.

PERRY ANDERSON, 'Neoliberalismo: Balance provisorio', en EMIR SADEL Y PABLO GENTILI (comps.), *La trama del Neoliberalismo*, Editorial Eudeba, 1999.

C. MARX Y F. ENGELS *Manifiesto del Partido Comunista*.

C. MARX Y F. ENGELS. *Acerca del colonialismo*, Moscú, Editorial Progreso, 1967.

JAIRO ESTRADA, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia: 1970-2004*, Bogotá, Ediciones Aurora.

ALDO FERRER, 'América Latina y la globalización', en *Revista de la Cepal*, edición especial, octubre de 1998.

RICARDO FRENCH-DAVIS, 'El contexto de las privatizaciones y la situación actual', en *Revista Nueva Sociedad*, N.º 207, enero-febrero de 2007.