

El BID en Colombia (2003-2007). La reproducción de la desigualdad y la exacerbación del neoliberalismo

Para el periodo 2003-2007, las estrategias del BID en Colombia –particularmente en lo relacionado con sus líneas operativas de acción– no se han distanciado demasiado de las directrices contenidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁶ formulado en los gobiernos sucesivos de Álvaro Uribe (2002-___). Casi podría afirmarse que contribuye en profundizarlas. El presente acápite pretende develar el significado político de dichas estrategias y tratar de estimar algunas de sus consecuencias. Para dar cuenta de ese propósito, parte de una presentación general y un tanto descriptiva de las líneas de acción del BID durante el periodo señalado. Posteriormente, discute sus implicaciones y sus articulaciones con el proceso de profundización del neoliberalismo en Colombia.

La intensificación del conflicto social y armado y las transformaciones en los procesos de acumulación capitalista en Colombia han tenido serias consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales durante los últimos treinta años. En ese trayecto se han generado las condiciones para la entronización de un régimen de acumulación rentista y especulador. Al mismo tiempo, los rasgos autoritarios del régimen político han socavado progresivamente los

¹⁶ Véase Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: "Hacia un Estado Comunitario"*, DNP, Bogotá, 2002; *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"*, DNP, Bogotá, 2006.

espacios para la oposición de los movimientos sociales y populares. El gobierno de Uribe representa su expresión más acabada.

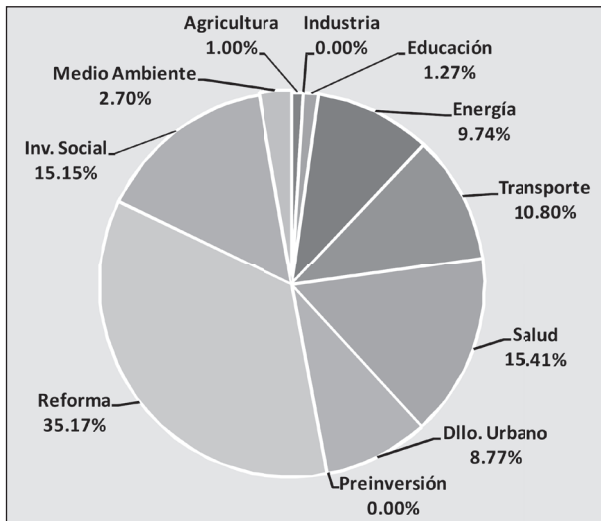
Como es ya bien sabido, Uribe ha fundamentado su discurso del desarrollo apelando a la conjugación de dos variables fundamentales. Por un lado, la seguridad democrática, incrementando las capacidades represivas del Estado. Por el otro, el crecimiento económico cimentado en la disciplina fiscal (para asegurar, entre otros asuntos, el pago de la deuda pública interna y externa). En las proyecciones del actual gobierno, el resultado de la ecuación es la promoción de escenarios adecuados para garantizar la confianza inversionista y profundizar de ese modo la apertura –transnacionalización y desnacionalización– de la economía hacia los mercados externos. Su objetivo es aumentar el crecimiento promedio a una tasa no inferior al 5%. En un mismo sentido, planea reducir el desempleo al 8.8%, incentivar el crecimiento del empleo a una tasa promedio del 3.1% y la productividad a una tasa de 0.5% anual. Además, afirma contar con los mecanismos adecuados para reducir la pobreza y la indigencia al 39% y al 8%, respectivamente. En conjunto, esos propósitos sólo pueden alcanzarse –según los cálculos oficiales– elevando la inversión de un 21.8% del PIB hacia un 26.1% en 2010¹⁷.

En consonancia con esa perspectiva, el BID ha concebido su estrategia para el país ligándola a los criterios radicados en el PND (2002-2006 y 2006-2010). Los planteamientos concuerdan en los siguientes componentes: por un lado, en el aumento de las tasas de crecimiento para “reducir la pobreza”, incorporando “a la mayoría más pobre” en la actividad económica y “expandiendo la posibilidad de crecimiento del mercado nacional”. En sentido estricto, ese componente está sujeto a la profundización de la apertura de los mercados; por el otro, en la consolidación de la democracia (liberal) “fortaleciendo las instituciones públicas” y continuando con el proceso de reforma del Estado¹⁸.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Estrategia del banco con Colombia 2007-2010*, BID, Washington D.C., 2007, particularmente el acápite *Evaluación de la Estrategia del banco para el País 2003-2006 y desempeño de la cartera*.

Gráfico 3
PRÉSTAMOS EN EJECUCIÓN A 19 DE SEPTIEMBRE DE 2006
(INCLUYENDO PRÉSTAMOS SECTORIALES)
(Porcentajes del monto total aprobado)



FUENTE: BID / Acción Social (2006).

De tal suerte, la estrategia del banco se centra en tres ejes globales: competitividad, desarrollo social y eficiencia del Estado¹⁹. De esa combinación, el BID concibe para Colombia una suerte de “círculo virtuoso” entre crecimiento y reducción de la pobreza. Menos pobres significa mayores índices de demanda interna y, por lo tanto, más ganancia para el capital y mayor crecimiento económico. Desde ese punto de vista, los pobres son funcionales a un modelo que no deja de ser demasiado simple para superar el problema. La razón es evidente: históricamente la pobreza por ingresos ha sido de carácter “consustancial” al modelo de desarrollo nacional. La explicación del problema debe buscarse en los niveles de exclusión, la concentración de la riqueza, el desempleo, los bajos salarios y la violencia que ejercen las élites sobre la comunidad (Sarmiento, 2005).

¹⁹ En componentes específicos como el Sistema de Administración de Justicia, el Poder Legislativo, las Contralorías y las Procuradurías. La estrategia apunta hacia la flexibilización de la programación y la ejecución presupuestaria, la reducción del gasto público y el ajuste en la distribución de competencias entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales (sostenibilidad fiscal y descentralización de gestión).

El esquema, tal y como lo percibe el BID, confunde crecimiento económico con bienestar social y requiere de la profundización del proceso de neoliberalización. Es conveniente recordar que durante la reunión anual de gobernadores del año 2000, el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, señaló tres objetivos principales en el horizonte de sus gestiones: reducir la pobreza, aumentar la igualdad social y aumentar el crecimiento económico. En su opinión, para alcanzar esos propósitos era necesario consolidar las reformas de corte neoliberal, particularmente en lo que tiene que ver con la apertura a los mercados y el incremento del sector privado como gestor del crecimiento.

Algunos años más tarde, Iglesias sostenía en el *informe anual de 2003* que la persistencia en los niveles de pobreza, así como las crisis que recurrentemente han golpeado a la región, se debían a una serie de factores exógenos, independientes de la implementación del modelo neoliberal. Al contrario, argumentaba que las reformas de estabilización y ajuste no habían reportado los resultados esperados debido a que no fueron lo suficientemente rápidas. Por tal motivo, el banco ha recomendado continuamente su perfeccionamiento. Como se sabe, esa tesis es producto de los estudios del Departamento de Investigaciones del BID. Desde 2002, Eduardo Lora, su gerente y consejero principal, ha recomendado seguir el camino de la profundización del modelo.

Durante el periodo 2003-2007, el BID aprobó para Colombia un total de 100 operaciones por US\$3,956.97 millones, de las cuales 22 por US\$3,714 millones (94%) corresponden a préstamos al sector público y la mayor parte de los recursos aprobados (67%) ha sido bajo la modalidad de operaciones de rápido desembolso. En otras modalidades de financiación, tales como las llamadas “cooperaciones técnicas no reembolsables”, Colombia ocupó el primer lugar como país receptor de recursos, es decir, 5.2% del total de aprobaciones del período. A finales de 2006, la cartera de operaciones del Banco en Colombia consistía en 108 operaciones por un total de US\$1,897 millones. De estos recursos, 29 operaciones correspondían a préstamos al sector público por US\$1,848.8 millones; de los cuales se había desembolsado un 55,6%²⁰.

²⁰ Cfr. BID, *op. cit.*, 2007b, pp. 10-11.

Los esquemas de cooperación técnica no reembolsables constituyen los mecanismos privilegiados para intervenir en las definiciones de política económica en diversos sectores. A manera de ilustración, merecen especial mención los casos del sector eléctrico, el sector de hidrocarburos, el sector del transporte, el sector de agua y saneamiento básico y el sector de las telecomunicaciones. En ellos, el BID impone una agenda de reformas para liberalizar los mercados y proveer las condiciones para incrementar la participación privada.

Se incluye también la promoción de marcos de regulación mucho más laxos que permitan generar escenarios de integración física, energética y gasífera entre Norte, Centro y Suramérica. Al respecto, y como veremos más adelante, se destaca la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*. Su propósito es articular geográficamente corredores estratégicos en la región para “potenciar el comercio internacional”, o mejor, para facilitar el acceso a los recursos naturales (petróleo, gas, agua, entre otros) por parte de las grandes empresas transnacionales. Sus nefastas consecuencias son ampliamente conocidas: procesos de expropiación violenta de tierras, desplazamientos de población y daños ambientales muy preocupantes²¹.

LOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

El mayor porcentaje de los créditos otorgados en el periodo de estudio se destinó a proyectos para “mejorar la competitividad”. En los objetivos de financiación del banco esto significa focalización del gasto y el desarrollo de infraestructura, aumentando siempre la participación del sector privado. Como requisitos para el desembolso, el BID –en consonancia con las prescripciones de política del BM y el FMI– exige ciertos márgenes de estabilidad macroeconómica, de crecimiento económico y el apuntalamiento de reformas institucionales²². Aunque el Gobierno Uribe no ha hecho otra cosa que

²¹ Sobre éste último aspecto véase Margarita Flórez [et al], *Selva abierta. Vía Pasto-Mocoa e hidrovía del Putumayo. Expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA*, BIC, Bogotá, 2008.

²² En 2003, el Gobierno colombiano gestionó un préstamo ante el BID por un total de US\$1.250 millones dentro de los llamados *programas de emergencia social*. Dicho

satisfacer las demandas de las IFIs a través del ajuste fiscal –así lo ha reconocido el FMI–, el BID registra la necesidad de generar mayor “seguridad para los inversionistas privados nacionales y extranjeros” y “diseminar la percepción de estabilidad política”. Abordemos los dos componentes

Las consultorías del BID sobre el tema de la competitividad son muy dicentes. En un trabajo elaborado en 2006, Fernando Fernández²³ destacaba dos aspectos para “trasegar por el camino de la competitividad”, a saber:

la generación de un entorno favorable y seguro para los negocios cuya responsabilidad recae principalmente sobre el gobierno, tanto nacional como departamental y local; y el mejoramiento de la productividad y competitividad de las empresas, cuya responsabilidad recae principalmente sobre los empresarios²⁴.

El BID retomó esos postulados en el diseño de sus estrategias para Colombia:

la necesidad de aumentar la competitividad y la productividad de la economía depende, en el corto y mediano plazo, del mejoramiento de la estabilidad fiscal y la mejora del gasto público para liberar recursos de inversión y, en el largo plazo, del fortalecimiento de la capacidad del sistema político para ofrecer estabilidad social y jurídica, lo que lleva aparejado necesariamente la resolución de los problemas de seguridad asociado con los grupos ilegales armados y el narcotráfico²⁵.

préstamo buscaba mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal (según acuerdos con el FMI frente a las metas trazadas para la política fiscal y monetaria, así como para las reformas estructurales), con la intención de “estimular la economía colombiana”. BID, *op. cit.*, 2003, p. 54.

²³ Cfr. Fernando Fernández, *Obstáculos para el desarrollo del Sector Privado y propuestas de actuación*, BID, Washington D.C., 2006.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ BID, *op. cit.*, 2007b, p. 13.

En atención a la agenda de pacificación del gobierno Uribe, el BID ha financiado estudios para determinar la forma como el conflicto interfiere en los márgenes de competitividad. Alberto Melo²⁶, consultor del BID, sostiene que los elementos principales para determinar los márgenes de competitividad de una economía nacional son: (i) el monto de sus recursos productivos; (ii) la calidad y productividad de los mismos; (iii) la eficiencia con que operan sus mercados; (iv) el estado de su infraestructura; (v) la capacidad de innovación tecnológica de sus empresas y la productividad de su sistema nacional de innovación; (vi) la percepción existente entre los inversionistas acerca de su estabilidad macroeconómica de largo plazo; (vii) la fortaleza de sus instituciones, y (viii) la percepción de los inversionistas acerca de su estabilidad política de largo plazo.

Entre los hallazgos de dicha investigación figura el hecho de que el mayor obstáculo a la competitividad de las empresas colombianas es la inseguridad general prevaleciente en el país como consecuencia del agudo conflicto interno. El conflicto afectaría las diversas dimensiones que entran en la determinación de la competitividad.

Las condiciones mínimas para el ejercicio de una actividad empresarial moderna orientada al largo plazo son, por lo tanto, esencialmente inexistentes. Pero los efectos del conflicto van más allá de los espacios de la economía rural, y el deterioro de las condiciones sociopolíticas generales para la actividad económica no se limita a las regiones controladas por las organizaciones ilegales. La percepción de que el riesgo político de tipo estructural es considerable hace que la incertidumbre que afecta todas las decisiones de inversión se eleve en un orden de magnitud. Esto inhibe la acumulación de capital a escala de todo el país: el clima para la inversión privada en capital fijo se deteriora y una parte del capital humano busca el camino de la emigración. Como resultado de todo ello, el producto potencial de la

²⁶ Alberto Melo, *Problemas de competitividad de un país en conflicto*, BID-Departamento de Investigación, Washington D.C., 2003.

*economía tiende a contraerse y la capacidad de competir de las empresas disminuye*²⁷.

Los supuestos asumidos para superar el problema y generar escenarios de competitividad prevén la mejora en los ingresos tributarios como efecto de la reducción de la violencia, la recuperación de las finanzas públicas producto de las privatizaciones y el fortalecimiento de la inversión extranjera directa derivada de los procesos de pacificación concebidos en el esquema de la *seguridad democrática*. Con esos supuestos, que en buena medida orientan las estrategias del BID en el país, los sectores de derecha han concluido que la combinación entre autoritarismo y guerra genera buenos dividendos para potenciar la acumulación de capital en el país. Es evidente que la injerencia del BID en la región y particularmente en Colombia, busca promover sistemáticamente la competitividad apoyando directamente la creación de condiciones para la acumulación local.

Recientemente, Paul Cammack²⁸ ha sostenido en algunas de sus investigaciones que la “reorganización interna” de los Estados latinoamericanos implicó un cambio en la relación entre países “imperialistas” y “dominados” precisamente como consecuencia de la internacionalización de los imperativos de la competencia internacional y la emergencia de un nuevo proyecto burgués. Tomando como punto de partida la complejidad de esta situación para las propias clases dominantes latinoamericanas, detecta una tendencia en la región hacia la búsqueda sistemática de competitividad como respuesta –y la apertura a los mercados como consecuencia– de una nueva etapa de la lucha de clase.

La reorganización interna del Estado también se habría configurado a partir de la internacionalización de la competitividad internacional, factor propenso a encontrar un punto de interacción entre la territorialización de la producción de valor, o –en otros términos– la producción de nuevas espacialidades capitalistas en Colombia, que

²⁷ *Ibid.* p. 20.

²⁸ Paul Cammack, “Signos de los tiempos: capitalismo, competitividad y el nuevo rostro del imperio en América Latina”, en *Socialist Register 2005: El imperio recargado*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2005.

en el caso del BID se han promovido, entre otros, mediante megaproyectos de infraestructura como la IIRSA²⁹; y la dependencia respecto a la circulación transnacional de capital. Como vimos, esa lógica hace parte del recetario de reformas promovidas por el consenso de Washington y sus derivados.

En Colombia, así como en el resto de América Latina, el programa de modernización capitalista del Estado tiene que ver con la supresión de los “anacronismos institucionales”. Esa estrategia tiene que ver con la promoción de la competencia a través de políticas de austeridad, disciplina y focalización, generando escenarios de redistribución a favor del capital³⁰.

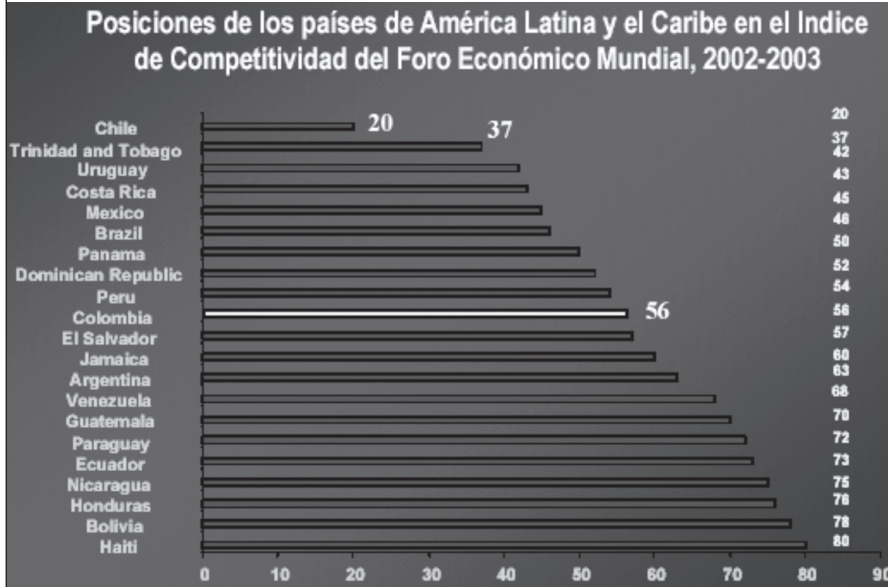
En buena medida, la potenciación de las prescripciones de política para consolidar los escenarios de competitividad, ha ocurrido por las recomendaciones formuladas por el BID en su informe anual de 2001 sobre Progreso Económico y Social en América Latina³¹. En la clasificación de los países de acuerdo con su competitividad, presentada en el Informe de Competitividad Global (ICG), 2002-2003 del Foro Económico Mundial –documento que pretendía examinar la calidad del ambiente macroeconómico, la calidad de las instituciones públicas, y la capacidad tecnológica–, Colombia ocupó la posición 56 entre 80 países. Eso equivalía a una mejora de nueve posiciones respecto de la ubicación lograda por el país en el ICG 2001-2002 (posición 65). Sin embargo, el informe destacaba que el país se encontraba aún muy por debajo de los estándares internacionales en cada uno de los tres componentes.

²⁹ IIRSA abre los corredores estratégicos para que se imponga un modelo de reprimarización económica, en donde la producción de agrocombustibles se convierta en el eje estratégico de la producción. Ese modelo acaba con la economía campesina, permite el incremento de los indicadores de concentración de la tierra y, por lo tanto, reproduce las condiciones materiales para potenciar las desigualdades en Colombia.

³⁰ El incentivo adicional para considerar la cuestión de la competitividad tendría que ver con la emergencia de nuevas economías en el sudeste asiático y su capacidad para integrarse a la economía global como exportadores de bienes manufacturados. A partir de allí, se habrían alineado los razonamientos tendientes a promover la competencia para evitar “el rezago” del país en el objetivo de atraer y beneficiarse de la Inversión Extranjera Directa (Cammack, 2005: 303).

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *La competitividad: el motor del crecimiento. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, BID, Washington D.C., 2001.

Gráfico 4



FUENTE: Cornelius y Schwab (2003).

José Ángel Gurría, presidente del Grupo Asesor Externo del Banco (GAEB), por recomendación de Enrique Iglesias, preparó un informe para definir las actuaciones del BID en ese sentido durante los años siguientes. El GAEB advirtió que

cuando el BID fue fundado, el sector público individual de cada país era el motor dominante del crecimiento y la inversión. Hoy, se da lo inverso: los flujos de capital privado representan un múltiplo mucho más grande que el que todas las instituciones públicas combinadas pueden proveer. Por lo tanto, el grupo recomendaba expandir y aumentar significativamente las actividades del Banco en apoyo al sector privado³².

³² Banco Interamericano de Desarrollo, *The Challenge of Being Relevant: the future role of the IDB*, Informe del Grupo Asesor Externo, BID, Washington D.C., citado en Paul Cammack, *op. cit.*, 2005, p. 304.

En sentido estricto, el grupo estaba demandando condiciones apropiadas para fortalecer la competitividad nacional optimizando el “clima para la inversión” a la par de la generación de incentivos para profundizar el proceso de integración y liberalización en América Latina. La conclusión de todo esto era que, en el objetivo de fortalecer la competencia, y teniendo como referente la emergencia de nuevas economías en el sudeste asiático y su capacidad para integrarse a la economía global como exportadores de bienes manufacturados, debía diseñarse un esquema de inversión que acompañara la generación de condiciones para promover la acción de los inversores internacionales con el desarrollo del empresariado local.

Es precisamente allí donde radica la perspectiva central de la competitividad. El proceso de globalización neoliberal no implicaba necesariamente restringir el diseño de estrategias capitalistas para generar escenarios de acumulación local³³. En Colombia, a pesar de los drásticos cambios en la organización institucional y las transformaciones en el modelo de desarrollo, la burguesía colombiana ha sostenido una alianza permanente con las empresas transnacionales y los gobiernos norteamericanos. Dicha alianza, en la que también están involucrados los empresarios de la cocaína, los paramilitares, la clase política tradicional, los grandes hacendados, militares y policías, constituye la quintaesencia del actual régimen de acumulación con rasgos mafiosos³⁴.

³³ El BID, tal y como las demás IFIs, está empeñado en construir un modelo de desarrollo liderado por el mercado y sustentado en la competencia internacional que va más allá de las estrategias de ajuste promovidas por el FMI a principios de los '90, y buscan inequívocamente internalizar a nivel nacional la lógica de la reproducción capitalista y la hegemonía burguesa. Entre otras cosas, por supuesto, estos confirman enfáticamente la centralidad del Estado en la reproducción del capitalismo contemporáneo. Un proyecto tal no oblitera la historia o la realidad contemporánea del imperialismo. Pero sugiere que a medida que el mercado mundial se acerca a su consumación, la dinámica global del capitalismo competitivo lleva a las potencias imperialistas a apoyar la creación de burguesías alrededor del mundo capaces de ejercer la hegemonía en vez de mantener en el poder a elites gobernantes precapitalistas –de hecho, para crear competidores para sí mismos–. Se trata de erigir instituciones que puedan dar sostén a la acumulación local, la competitividad y la hegemonía burguesa. Paul Cammanck, *op. cit.*, 2005, p. 309.

³⁴ “De conjunto, debe decirse, que la inserción de la sociedad colombiana en la globalización neoliberal ha significado una recomposición en el bloque de clases en el poder, institucionalizando la hegemonía del capital financiero, ahora, como expresión de la alianza orgánica entre el gran capital internacional y el interno. La desnacionalización de la economía acompañada de la desestructuración del mercado interno, ha sido el

La reforma del mercado laboral es un elemento esencial para la estrategia de la competitividad, y su principal objetivo, como en otras partes, es la creación de una fuerza de trabajo “flexible”.

Ningún sector productivo puede esperar que su competitividad se base en disminuir el bienestar de sus trabajadores. Incluso en los sectores de trabajo más intensivo, la capacidad de competir y expandirse depende no del salario de los trabajadores sino de los costos por unidad de trabajo; esto es, de la combinación del costo efectivo por trabajador y la productividad del trabajo. En muchos países de América Latina, el costo efectivo por trabajador podría reducirse sin sacrificar el bienestar de los trabajadores porque la legislación prevé beneficios obligatorios excesivos que son costosos para las empresas pero de poca utilidad para los trabajadores a los que supuestamente buscan ayudar. La legislación también impone altos costos por despido que reducen el empleo, especialmente para los trabajadores más jóvenes, y salarios mínimos que en algunos países son excesivos para la productividad de los trabajadores menos calificados, limitando por ende sus posibilidades de empleo³⁵.

Se aboga entonces por un “desarrollo productivo en economías abiertas” registrando la importancia de las agendas de productividad y competitividad, así como la importancia de mercados laborales flexibles³⁶. Para alcanzar ese objetivo, el BID ha encaminado acciones

procedimiento mediante el cual se selló dicha alianza. Las privatizaciones han servido, en la gran mayoría de los casos para que este sector del capital aumente sus patrimonios y el espectro de sus negocios. En este contexto, la liquidación de la industria sustitutiva anuncia el tránsito hacia una inversión industrial adecuada a la externalización de las empresas metropolitanas, al nuevo diseño empresarial de las cadenas productivas transnacionales, en donde a los países periféricos les corresponden las áreas laborales con trabajo de maquila”. Véase Daniel Libreros-Caicedo / Libardo Sarmiento-Anzola, “La hegemonía de la oligarquía financiera-terrateniente”, en *Revista Cepa*, No. 2, Bogotá, febrero de 2007.

³⁵ BID, *op. cit.*, 2001, p. 4.

³⁶ Lo anterior implica un ataque frontal contra el trabajo. A manera de ilustración, en el caso de las tendencias hacia el equilibrio de las finanzas del Estado, se ha privilegiado, entre otras medidas, el camino de la disminución del ingreso de los trabajadores, incluyendo, desde luego, los escenarios de despido progresivo. Para el caso del empleo público, César Giraldo ha demostrado que para 2004, se habían eliminado 27 mil puestos de

hacia (i) el *desarrollo empresarial* para lograr una efectiva inserción en nuevos mercados locales, regionales y mundiales; (ii) la generación de *clima de negocios* y una *plataforma de infraestructura física e institucional*³⁷, que potencien el *desarrollo empresarial* competitivo en el marco de los acuerdos de libre comercio; y (iii) Promoción de prácticas relacionadas con la *responsabilidad social y ambiental* en las empresas.

El gobierno creó, con el apoyo del Banco, una institucionalidad marco para el mejoramiento de la competitividad, el fortalecimiento del Sistema Nacional Administrativo de Competitividad y Productividad, la Comisión Mixta de Competitividad y las Comisiones Regionales de Competitividad. Para Colombia, y en general para América Latina, el BID le atribuye a las privatizaciones muchas ganancias en términos de productividad, eficiencia y hasta inclusión. Resulta muy ilustrativo apreciar cómo en el *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina* de 2008³⁸, en el momento de considerar los impactos de fenómenos que han afectado a los países latinoamericanos en las tres últimas décadas tales como los procesos de estabilización macroeconómica, la apertura al comercio internacional y a la exposición a los flujos de capitales internacionales mediante la eliminación de los controles al financiamiento externo y de las barreras para la inversión extranjera directa (IED), se concluya que

las privatizaciones pueden ser socialmente inclusivas, pero hacer llegar sus beneficios a los pobres requiere que el gobierno regule las empresas privatizadas. A pesar de que los

trabajo como consecuencia del cierre de 33 entidades públicas. Cfr. César Giraldo, "Economía pública y manejo fiscal", en *Políticas públicas para Colombia*, Fescol-Cerec, Bogotá, 2006, pp. 154 y ss.

³⁷ En el proyecto No. CO-T1139 (abril de 2008): "Apoyo para Estructurar Proyectos de Infraestructura con Participación Privada" se prevé incentivar la participación privada para la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura de transporte, electricidad, comunicaciones, y agua y saneamiento. Los fondos se utilizarían para evaluar los aspectos técnicos, económicos, financieros, institucionales, jurídicos, sociales y ambientales de proyectos de infraestructura y para promover la participación privada. El proyecto se orienta por los criterios establecidos desde 2006 para "promover la competencia en un mundo altamente globalizado". Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual 2006*, BID, Washington D.C., 2006.

³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y El Caribe. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, BID, Washington D.C., 2008.

*beneficios de la privatización per se pueden ser discutibles, está claro que es necesario que la transición se prepare cuidadosamente, que haya una gestión sólida y una supervisión adecuada del proceso, así como también que se tomen en cuenta los beneficios y los costos sociales*³⁹.

En general, Colombia financia el gasto social con créditos concedidos por los organismos multilaterales. El BID, en consonancia con las directrices del Banco Mundial, termina incidiendo entonces en la definición de las políticas sociales básicas: salud, educación y servicios domiciliarios.

La estrategia para “diseminar la percepción de estabilidad política”, es decir, mitigar los impactos del conflicto armado para promover la competitividad y combatir la pobreza alentada por el BID en conjunto con el gobierno Uribe, enfrenta una contradicción irresoluble cuando se combina, o pretende alcanzarse, a partir de políticas de ajuste fiscal. Éstas ya han demostrado sus nefastas consecuencias. En sentido estricto, los alcances en términos de la reducción de la pobreza son irrisorios.

*La estrategia de supervivencia de los colombianos que se encuentran en condición de pobreza por ingresos es la de limitar el consumo a lo más básico de las necesidades humanas, aun así, 25% padece hambre. Actualmente, la pobreza por ingresos afecta a 66,3% de los colombianos y la distribución del ingreso es bastante inequitativa: el 10% más rico de los hogares concentra 46,5% del ingreso y el 10% más pobre 0,8%*⁴⁰.

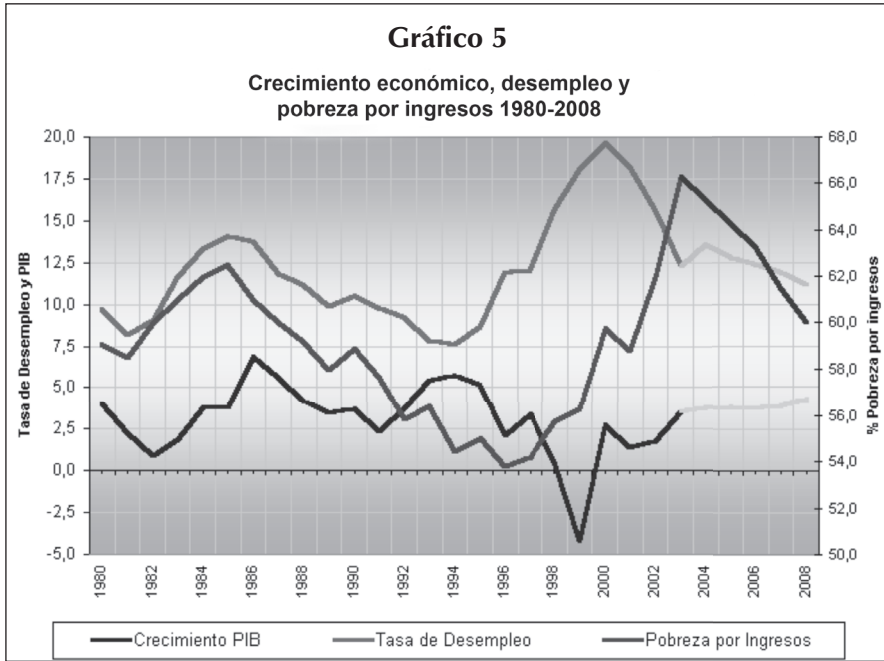
Además, las políticas de focalización que progresivamente sucedieron a las políticas de atención universal en la prestación de servicios no tienen una sostenibilidad en el tiempo. Aparecen como políticas inestables, que apuntan a la distribución de bienes y servicios puntuales, pero no responden a un plan de intervención integral sobre la población más pobre (Ahumada [et al], 2008).

³⁹ *Ibíd.*, p. 168.

⁴⁰ Cfr. Libardo Sarmiento, “Colombia: guerra y desarrollo forzado prospectiva 2004-2014”, en línea: <http://www.espaciocritico.com/> [Consulta: 05 de marzo de 2009].

Cuadro 8									
APROBACIONES, CARTERA E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DEL BANCO PARA EL PAÍS (2003-2006) (Millones de US\$)									
Operaciones / Áreas	Sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía		Promover desarrollo social y asegurar protección de los más vulnerables		Mejorar la governabilidad y apoyar la modernización del Estado		Total		
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	
Sector público	9	722.70	10	2.919.00	3	72.30	22	3.714.00	
De Inversión	8	522.70	6	469.00	3	72.30	17	1.064.00	
De PBL	1	200.00	4	2.450.00	-	-	5	2.650.00	
Sector privado	11	211.20					11	211.20	
PRI	2	92.00					2	92.00	
CII	9	119.20					9	119.20	
Otros instrumentos	27	20.69	26	7.55	14	3.53	67	31.77	
Coop Técnicas	2	3.46	26	7.55	14	3.53	67	31.77	
Asoc. a proyectos	2	1.86	3	1.45	1	0.23	6	3.54	
No proyectos	5	1.60	23	6.10	13	3.30	41	11.00	
FOMIN	20	17.23					20	17.23	
TOTAL	47	954.59	36	2.926.55	17	75.83	100	3.956.97	
En porcentaje		24%		74%		2%		100%	

FUENTE: BID (2007b).



FUENTE: Sarmiento (2006).

Existe una clara tendencia hacia el ahorro fiscal, el incremento en gasto militar y la reducción de gasto social. Lo anterior se traduce en la formulación de una política de ajuste sometida a la política de seguridad democrática.

A partir del 2000, el gasto de defensa y seguridad (GDS) se ha incrementado del 4,4 por ciento del PIB al 5,0 por ciento en el 2006, pasando de representar el 12,5 por ciento del presupuesto nacional en el año 2000 a un nivel del 15,2 por ciento en el 2007, según datos oficiales (Ministerio de Defensa, 2007). Aunque parte del incremento del gasto militar fue financiado con los \$2,5 billones procedentes del llamado “impuesto para la seguridad democrática”, establecido en el primer gobierno del presidente Uribe, gradualmente el peso de este esfuerzo fiscal ha venido dependiendo del Presupuesto General de la Nación y recayendo en los ingresos corrientes de la Nación. Por consiguiente, se puede pensar que la prioridad dada a la atención del conflicto armado ha venido desplazando en materia de recursos a los otros objetivos enunciados

*de las políticas públicas, como el aumento del gasto social y la erradicación de la pobreza*⁴¹.

El incremento en el gasto de seguridad y defensa no es coincidental. Históricamente la violencia ha operado en el país como un dispositivo de regulación funcional a los diferentes regímenes de acumulación que han existido en Colombia. Además, constituye un mecanismo privilegiado para cimentar las transformaciones estructurales y consolidar las relaciones de poder imperantes.

Dentro de las estimaciones de la derecha colombiana, en un escenario que se extiende a 10 años, se espera derrotar a la insurgencia (y, de paso, a cualquier vestigio de oposición popular frente al proyecto político dominante, sin importar la violación permanente de los derechos humanos) con el apoyo permanente de Estados Unidos. Sin embargo, el proyecto presenta serias falencias:

*i) los problemas estructurales del déficit fiscal y la deuda pública; ii) una guerra al debe que se mantiene por el apoyo financiero y militar de los Estados Unidos y el crédito de los organismos multilaterales; iii) los niveles intolerables de exclusión y pobreza a que se ven sometidas las dos terceras partes de la población y en contraprestación los indignantes niveles de concentración del ingreso y la riqueza en el 10% de los hogares más ricos; iv) la insostenibilidad ambiental de un modelo basado en la explotación; v) la inviabilidad de un modelo de acumulación mafiosa sostenido sobre la corrupción, la especulación financiera y el rentismo*⁴².

La ecuación deuda más guerra puede llevar al país a la ruina. En la actualidad, el endeudamiento público constituye el elemento central en la explicación de la crisis fiscal recurrente que experimenta el país desde hace varios años. Con base en los datos del presupuesto del 2006, un monto cercano al 40% del gasto público está destinado a

⁴¹ Consuelo Ahumada-Beltrán [et al], "Políticas sociales en la región andina: el caso de Colombia (2000-2007)", en *Papel Político*, Vol. 13 - No. 1, Bogotá, enero-junio de 2008, pp. 338.

⁴² Libardo Sarmiento, *op. cit.*, 2006.

este rubro. Cuando se trata de encontrar explicaciones los voceros del neoliberalismo acuden al expediente presupuestal, alegando demasiada burocracia sumada al tema recurrente de las supuestas “prebendas” excesivas de los trabajadores, en este caso los del Estado. Sin embargo, la explicación es otra. La reforma constitucional de la moneda obligó a que el crédito público se consiguiera solamente con los intermediarios financieros, aumentándose de manera considerable los costos del endeudamiento. Las estadísticas hablan por sí solas. El monto de la deuda del gobierno central pasó del 16% del producto interno bruto (PIB) en 1990 al 53% en el 2003 y el servicio de la misma pasó del 2,6% al 12,8%⁴³.

En el informe de 2003, el BID afirmaba que

en muchos países (incluyendo a Colombia) los niveles de deuda pública son muy elevados y, aunque los déficits fiscales se han reducido, en algunos países continúan siendo excesivos para asegurar la estabilidad. Es necesario fortalecer aún más los sistemas financieros a fin de que puedan hacer frente a los riesgos macroeconómicos. El prolongado estancamiento económico ha dejado además una serie de secuelas sociales y políticas. Las tasas de desempleo se mantienen en los niveles promedio más altos que se hayan registrado en la región y se cree que la incidencia de la pobreza ha alcanzado su mayor nivel de los últimos cuatro años⁴⁴.

Y concluía:

Frente a estos retos, es preciso que las políticas macroeconómicas se orienten durante la recuperación a fortalecer la situación fiscal y a mejorar la estructura del endeudamiento público para prevenir futuras perturbaciones. En lo que respecta a la

⁴³ Daniel Libreros-Caicedo, “Los costos sociales del endeudamiento público: a propósito del canje de deuda externa por interna”, en *Políticas públicas para Colombia*, Fescol-Cerec, Bogotá, 2006, pp. 123-136.

⁴⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual de 2003*, BID, Washington D.C., 2003-2007, p. 1. Véase también Banco Interamericano de Desarrollo, *Vivir con deuda: cómo contener los riesgos del endeudamiento público. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, BID, Washington D.C., 2007.

política de los distintos sectores de la economía, el foco debe ser la ampliación de la capacidad exportadora y la mejora del acceso a los mercados externos, aprovechando las nuevas posibilidades de integración intrarregional y de acuerdos con Estados Unidos. Las reformas estructurales de los últimos años deben ser apuntaladas mediante mejoras institucionales con miras a controlar la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho (...) Los esfuerzos deberían concentrarse más bien en mejorar la eficacia de las medidas de liberalización económica y modernización que ya se han tomado. A pesar de los avances en la regulación de los sectores privatizados durante la última década, la falta de independencia presupuestaria, administrativa y política de los órganos⁴⁵.

El objetivo de ese “capitalismo parasitario” (Libreros, 2007), impuesto por las exigencias de las IFIs, no es la creación de riqueza a través del incremento de las capacidades productivas, sino la obtención de rendimientos.

De ahí las crisis de sobreproducción del capital. Una de las expresiones del funcionamiento contemporáneo del capital radica en el hecho de que la Inversión Extranjera Directa (IED) opera para apropiarse de empresas que ya funcionan y no para crear nuevas. Otra manifestación es la del aumento de la inversión especulativa en términos comparativos a la inversión en economía real. Este tipo de funcionamiento focaliza la dependencia imperialista en la exacción de riqueza por la vía del crédito, nos convierte en exportadores de capitales⁴⁶.

En un escenario de crisis financiera como el que actualmente advierte el capitalismo, dado el incremento de la salida de capitales,

⁴⁵ El tema comercial va mucho más allá: “Aunque el bilateralismo se está imponiendo como el mecanismo más viable de integración entre América Latina y el mundo desarrollado, es un sustituto imperfecto de la integración multilateral propugnada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a nivel hemisférico para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”. *Ídem*.

⁴⁶ Cfr. Daniel Libreros-Caicedo, “Tesis sobre la deuda”, en Observatorio Internacional de la Deuda, *Simposio Internacional sobre Deuda Pública. Construyendo una Nueva Arquitectura Financiera*, Caracas, noviembre de 2007, en línea: http://www.oid-ido.org/imprimer.php3?id_article=454 [Consulta: 25 de febrero de 2009].

se optará –sin duda alguna–, por el aumento del endeudamiento. Ante la caída de la Inversión Extranjera Directa (IED) es muy probable que se incremente el endeudamiento con las IFIs. Colombia, así como los demás países de América Latina, terminará pagando por una crisis que no generó. Si llegase a complicarse el acceso al mercado de capitales, el Ministerio de Hacienda apelará a la banca multilateral a pesar del incremento en el costo de los créditos