

## Economía de la prosperidad para pocos

### Dos años del gobierno de Santos

JAIRO  
ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor del  
Departamento de  
Ciencia Política  
Universidad Nacional  
de Colombia

**A** dos años del inicio del cuatrienio de Juan Manuel Santos se puede afirmar que éste es el gobierno de la prosperidad para pocos. Aunque en el discurso y la retórica presidencial se ha pretendido mostrar la imagen de un mandato comprometido con los pobres y, en particular, con los campesinos y las víctimas de la guerra, la realidad es que –salvo pírricos anuncios de paliativos de asistencia social o de restitución de tierras– la política gubernamental ha sido concebida para mantener y reforzar el régimen de privilegios de los sectores económicos que sustentan el proyecto hegemónico neoliberal que ha imperado en el país a lo largo de las últimas décadas, y especialmente durante los gobiernos de Uribe; desde luego con nuevos énfasis y cambios de acento.

#### Neoliberalismo con nuevos cerrojos jurídicos

De ello dan cuenta diseños del marco jurídico-económico que, agregados a los ya existentes, están concebidos para estabilizar y consolidar condiciones



Sin título. España.

Tomado de: <http://unaikistan.blogspot.com/>

estructurales de la tasa media general de ganancia, especialmente de la renta financiera, y dar continuidad al proceso de transnacionalización y de desnacionalización de la economía.

En ese sentido, deben mencionarse, en primer lugar, la expedición del acto legislativo que estableció el principio de la sostenibilidad fiscal, y la regla fiscal, que lo desarrolla. Tras la retórica neoliberal de la sanidad fiscal, se reforzó la relación de sometimiento del conjunto de la sociedad a los intereses del capital financiero, tal y como viene ocurriendo actualmente en los países europeos. Se trata de una organización y disposición estructural de las finanzas públicas, anclada en la Constitución, para garantizar y privilegiar un pago de la deuda (externa e interna), basado en la expropiación social de una parte significativa de ingresos del Estado, que bien pudieran destinarse para la atención de las necesidades prioritarias de la población. Según cifras gubernamentales, a diciembre de 2011 el saldo total de la deuda pública alcanzó 207.8 billones de pesos. De ellos, 143.8 billones correspondieron a deuda interna y el resto, 64 billones a deuda externa. El servicio la deuda alcanzará en 2012 39.7 billones de pesos (de ellos 7,88 billones corresponden a deuda externa y el resto 30.83 a deuda interna), en una proporción equivalente a más del 20 por ciento del PIB. La situación no es más gravosa, gracias a la sobrevaluación del peso frente al dólar.

La pretensión de dar continuidad, de profundizar y agudizar el proyecto del capital durante el gobierno de Santos encuentra en la movilización social y popular, en las resistencias y luchas, uno de los principales obstáculos. Los años que le restan a Santos en el gobierno estarán marcados, sin duda, por esa impronta.

En segundo lugar, se encuentra la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Canadá (agosto de 2011) y con Estados Unidos (mayo de 2012), la firma de los TLC con la Unión Europea (junio de 2012) y con Corea del Sur (junio de 2012), así como el anuncio de nuevos acuerdos, incluido un acuerdo con China. Todos estos tratados imponen la normatividad de la llamada *lex mercatoria*, superan la dimensión estricta del comercio, al incorporar diseños que comprometen las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual, la agricultura, las compras del Estado, la solución de controversias, entre otros; todo ello encuadrado en un régimen que bien puede caracterizarse como de derechos del capital. Estos tratados, además de acentuar la destrucción del aparato productivo, castigando la producción industrial y agraria, estimulan la terciarización precaria, contribuyen a acentuar la reprimarización basada en economías extractivas, e imponen una mayor y creciente dependencia frente a la economía capitalista mundial. La política de libre comercio de Santos profundizará las transformaciones de las últimas dos décadas. De 1990 a 2010, la participación de la industria en el PIB descendió de 16.5 al 12.9 por ciento; la de la agricultura bajó del 13 al 6.5 por ciento.

En tercer lugar, están las reformas constitucional y legal al régimen de regalías. Sin siquiera poner en cuestión la ignominiosa regulación a favor del capital transnacional, que le deja al país pírricos recursos por la explotación de su riqueza natural hidrocarburífera y minera, los nuevos diseños – justificados aprovechando la apropiación corrupta en el nivel local- debilitaron aún más el proceso de descentralización, al tiempo que reforzaron la capacidad decisoria del poder ejecutivo sobre el manejo de los recursos en función de los propósitos de la política macroeconómica (a través del Fondo de Ahorro y

Estabilización) y de los macroproyectos de inversión del nivel nacional (según regulaciones sobre los diferentes fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional). Dada la intensificación de la actividad extractiva y el consecuente aumento en el volumen de las regalías, era de esperarse un mayor control tecnocrático que fuese de la mano de la sostenibilidad fiscal. En todo caso, los impactos reales del régimen de regalías se encuentran limitados por el régimen de exenciones tributarias a favor de las transnacionales.

En cuarto lugar, se trata de la ley de ordenamiento territorial que ofrece una solución pragmática neoliberal al debate socioeconómico y cultural acerca de la organización regional del Estado, propuesto en la Constitución de 1991. Sin siquiera abordarlo, los nuevos diseños privilegian una organización territorial y alianzas regionales para favorecer el apalancamiento infraestructural y la llamada competitividad de la economía. Por esta vía se busca fortalecer un alistamiento de las regiones en función de las modalidades de inserción que demandan las dinámicas de la acumulación transnacional. Junto con el nuevo marco normativo de las regalías, se espera que estos diseños cumplan una función estratégica en la pretensión de superar el rezago infraestructural, constituido en un límite disfuncional a las reconfiguraciones del modelo económico.

En quinto lugar, se encuentran los diseños normativos que han dado continuidad al proceso de precarización del trabajo, con la ley de formalización y de primer empleo. Además de propender por el abaratamiento del costo laboral, la ley se concibió para reducir los altos niveles de informalidad. Formalizar no significa laboralizar, sino propiciar condiciones para la afiliación a los sistemas



*Contra la tortura. Sonia Freeman  
Gabriel Freeman. España.  
Tomado de: GLASER Milton,  
ILIC Mirko. The Design of  
Dissent. Gloucester: Rock Port  
Publishers, 2005.*

de aseguramiento en salud y pensiones, con miras a apaciguar los problemas de financiamiento de tales regímenes. Durante el gobierno de Santos se ha conservado la estructura del mercado de trabajo producida por el proceso de neoliberalización. Aunque se ha observado una tendencia a la reducción leve del desempleo, los niveles de desocupación se encuentran dentro de los más altos de América Latina. El desempleo y el subempleo afecta a cerca del 45 por ciento de la población económica activa; la informalidad cubre a más del 60 por ciento de esa población. La pobreza y la indigencia, aunque bajaron sus índices al 37 por ciento y a un poco menos del 10 por ciento (merced a los cambios en la metodología de medición y a las políticas asistencialistas), no se acompañaron de una reducción de la desigualdad. Durante el gobierno de Santos, Colombia continuó siendo el segundo país desigual de la región, después de Haití.

En sexto lugar, debe mencionarse la reforma al régimen de seguridad social en salud, con la que se reaccionó en forma mediocre simplemente con el propósito de mantener la rentabilidad de los intermediarios financieros y, en general, los diseños mercantiles de la ley 100 de 1993.

En séptimo lugar está la ley de víctimas y restitución de tierras que ha pretendido ser vendida como el inicio de una revolución agraria, cuando en realidad es expresiva de un muy débil propósito de resarcir la expropiación a la que fueron sometidos centenares de miles de familias campesinas. De los cerca de 7 millones de hectáreas expropiadas mediante el ejercicio de la violencia, se espera que a lo largo de la próxima década se haya restituido, en el escenario más óptimo, un poco más de dos millones de hectáreas; es decir cerca del 30 por ciento del total expropiado. La ley está concebida, por otra parte, para estimular el mercado de tierras y, por esa vía, para cumplir una función de legalización del despojo.

Todo ello se acompaña, en octavo lugar, de los diseños del Plan Nacional de Desarrollo, con el que se definieron las prioridades del cuatrienio en las llamadas locomotoras de la explotación minero-energética, la infraestructura, la agricultura y el desarrollo rural, los macroproyectos de vivienda social, y la innovación tecnológica. Más allá de la retórica del desarrollo propia de los planes, lo cierto que el período del mandato presidencial está concebido para profundizar un modelo de desarrollo de reprimarización financiarizada intensiva. El desempeño de los dos primeros años da cuenta de un Plan con magros resultados, incluso con relación a los propósitos definidos en él.



EN CIUDAD  
JUÁREZ

Existen más de 500 d

HAN ASESINADO 280  
MUJERES

Margarita Sada. México.  
Tomado de: GLASER Milton, ILIC Mirko. *The Design of Dissent*. Gloucester: Rock Port Publishers, 2005.



Aunque en el discurso y la retórica presidencial se ha pretendido mostrar la imagen de un mandato comprometido con los pobres y, en particular, con los campesinos y las víctimas de la guerra, la realidad es que –salvo pírricos anuncios de paliativos de asistencia social o de restitución de tierras– la política gubernamental ha sido concebida para mantener y reforzar el régimen de privilegios de los sectores económicos que sustentan el proyecto hegemónico neoliberal que ha imperado en el país a lo largo de las últimas décadas.

La infraestructura continúa atrapada por la ineficiencia y la corrupción; no logra atender los requerimientos del gran capital para movilizar sus mercancías. La agricultura mantiene su estancamiento estructural; privilegia los agronegocios al tiempo que continúa debilitando la economía campesina productora de alimentos. Los macroproyectos de vivienda social, representando un gran negocio para el capital financiero inmobiliario, no han adquirido la dinámica anunciada y parecieran reducirse a los demagógicos anuncios de vivienda gratuita. La innovación tecnológica ha sido letra muerta.

Todo tiende a limitarse a la locomotora minero-energética, erigida, por una parte, en fuente principal del crecimiento económico, merced a la demanda internacional y al buen comportamiento de los precios; por la otra, en generadora de nuevos conflictos sociales y de clase y en factor explicativo de la nueva dinámica de la guerra en el país. La creciente militarización del territorio colombiano está asociada, entre otros, con las demandas de protección de los inversionistas extranjeros. Se estima que en la actualidad, el 20 por ciento del total del pie de fuerza de las fuerzas militares, unos 80.000 soldados, se destina para esos efectos. Esta locomotora favorece esencialmente los intereses del capital transnacional, que obtiene entre tanto mayores utilidades que lo que invierte. Según el Banco de la República, durante 2010-2011, la inversión extranjera directa ascendió a 20.043 millones de dólares. En esos mismos años, sus utilidades y dividendos alcanzaron 24.180 millones de dólares.

En los años que siguen, si las condiciones políticas lo permiten, el gobierno de Santos aspira a continuar con reformas de corte neoliberal aún pendientes en la agenda. Dentro del primer orden se encuentran, entre otras, la ley general agraria y de desarrollo rural, con la



que se busca una regulación del uso del suelo y (eventuales) de los conflictos sobre su uso, así como dar respuesta a las pretensiones de financiarización de la tierra y de legalización del despojo; la reforma pensional con la que se pretende continuar el proceso de marchitamiento estructural del régimen de prima media, estimular el ahorro individual, favorecer a los fondos privados y avanzar hacia el desmonte del mínimo pensional con la figura de las remuneraciones económicas periódicas; la reforma al código minero, con la que se favorecería aún más la gran minería transnacional, al tiempo que se persigue y estigmatiza la pequeña minería y la minería artesanal, y la reforma tributaria mediante la cual se proseguirá con la reducción de impuestos al gran capital (se esperaría una reducción en el impuesto a la renta del 33 al 28 por ciento), pero castigando a los sectores medios y pobres de la población con nuevos tributos.

Durante los dos primeros años del gobierno de Santos se dio continuidad al proceso de reforma del Estado iniciado durante el gobierno de Uribe en lo referente a la separación de las instancias del diseño de la política de las instancias de la ejecución. Las primeras se constituyen en los pilares de la política neoliberal actual y encuentran su expresión institucional en las llamadas agencias del Estado. Además de introducir plenamente el concepto de gerencia privada y de “buen gobierno” en la gerencia pública, las agencias ponen en evidencia la marcada tendencia a la privatización de la política económica. En ese sentido, debe considerarse también la ley 1508 de 2012, de asociaciones público-privadas.

Todo el andamiaje jurídico-económico construido durante el gobierno de Santos está concebido para continuar favoreciendo los intereses económicos que le sirven de soporte: Los grandes grupos económicos, el capital transnacional, los grandes empresarios del agro. Este es el gobierno de la oligarquía financiera y terrateniente, transnacionalizada.

### **Límites del proyecto económico**

El proyecto económico de Santos que hasta ahora ha gozado de condiciones macroeconómicas favorables puede verse afectado durante los próximos años. Son varias las razones que permiten hacer esta aseveración:

En primer lugar, la persistencia y la muy probable agudización de la crisis en Europa, así como la desaceleración del crecimiento en China, impactarán sobre



la macroeconomía colombiana, presionando a su deterioro, como ya se advierte con la reducción del ritmo de crecimiento del PIB. Como es sabido, la riqueza natural del país se convirtió en objeto preciado de parte de la sobreacumulación de capital que no tiene salida en el capitalismo central. La demanda internacional y la especulación financiera en los mercados de futuros han mantenido buenos precios de los commodities y garantizado el aumento de los ingresos por exportaciones, así como el alto nivel de las reservas internacionales (más de 33.000 millones dólares); sosteniendo de paso la sobrevaluación del peso. Ésta, por su parte, ha contribuido a tener baja la inflación y a aliviar sensiblemente la carga fiscal que genera la deuda. La aparente salud macroeconómica de la cual ha gozado la economía colombiana parece llegar a su fin al tener atados sus destinos a una marcada dependencia de la economía mundial.

En segundo lugar, la dinámica de la acumulación continuará chocando con los límites que impone el rezago infraestructural a la acumulación de capital. En el corto plazo, las pretensiones de intensificación depredadora de las economías extractivas chocarán con la carencia de la insuficiente infraestructura de transporte. Otro tanto ocurrirá con el anunciado mayor flujo de mercancías de los tratados de libre comercio. La ya casi extinta producción nacional continuará deteriorándose; desde luego, no se descartan algunos pocos beneficiarios.

En tercer lugar, la prolongación indefinida del conflicto social y armado, así como la tendencia a su intensificación, agregan nuevos elementos que se suman a los estructurales, ya conocidos. Por una parte, se trata de la financiación de la guerra, que ha elevado el gasto militar al 6.4 por ciento del PIB, situándolo en el nivel más elevado de la región. Como es sabido, son múltiples los estudios que cuestionan la sostenibilidad fiscal de la guerra en el largo plazo. Por otra parte, se trata de los propios efectos de las acciones militares de la insurgencia sobre la economía, cuyo costo viene incrementándose dados mayores ataques a la infraestructura. Algunas estimaciones hablan de una "pérdida de crecimiento" superior al 1 por ciento anual.

En cuarto lugar, la precarización del trabajo, acentuada durante el gobierno de Santos, al tiempo que ha redundado en mayores utilidades inmediatas para los empresarios, provoca problemas de realización en el mediano y largo plazo. La prolongación artificial del crecimiento con base en el mayor endeudamiento de los hogares tiene los límites propios de la capacidad de pago. Ésta por su

parte depende del nivel de ingresos y de la situación del mercado de trabajo. Con las reformas anunciadas por Santos debe esperarse un mayor desmejoramiento. El Banco de la República ha venido advirtiendo con alguna preocupación sobre la tendencia al elevamiento de las deudas domésticas, pues ella puede tener desenlaces desestabilizadores sobre el conjunto de la economía.

A lo anterior, que resulta de la propia tendencia de la acumulación, se le suma su propia dialéctica. La pretensión de dar continuidad, de profundizar y agudizar el proyecto del capital durante el gobierno de Santos encuentra en la movilización social y popular, en las resistencias y luchas, uno de los principales obstáculos. Los años que le restan a Santos en el gobierno estarán marcados, sin duda, por esa impronta. **IZO**



*Rastros urbanos. Archivos grafiteros.  
Argentina.*

*Tomado de: GLASER Milton, ILIC Mirko.  
The Design of Dissent. Gloucester:  
Rock Port Publishers, 2005.*