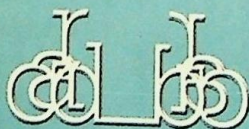


Carlos Arturo Rodríguez Díaz

Deuda, impuestos, transferencias y RSE



15



Colección

¡OTRA COLOMBIA ES POSIBLE!

DEUDA, IMPUESTOS, TRANSFERENCIAS Y RSE

¡OTRA COLOMBIA ES POSIBLE!

DEUDA, IMPUESTOS,
TRANSFERENCIAS Y RSE

CARLOS ARTURO RODRÍGUEZ DÍAZ
PRESIDENTE DE LA CUT



BOGOTÁ, D.C., ABRIL DE 2008

Deuda, impuestos, transferencias y RSE

Primera edición

Bogotá, abril de 2008

Coordinación y producción editorial
Editor Estrategias Educativas
ctovarleon@gmail.com

Fotografía de portada: Marco A. González G.

Impresión: Editorial Gente Nueva
Impreso en Colombia / Printed in Colombia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
DEUDA O DEMOCRACIA	9
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006	11
LA REFORMA TRIBUTARIA FAVORECE AL CAPITAL FINANCIERO	32
REFORMA TRIBUTARIA QUE EMPOBRECE	36
SÍ AL PREPAGO DE DEUDA	39
ACUERDO NACIONAL PARA SUPERAR LA CRISIS	47
DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA	49
NO AL PRESUPUESTO PARA DEUDA Y GUERRA	55
EXIJAMOS PRESUPUESTO CON PRIORIDAD SOCIAL	57
¿POR QUÉ ESPERAR HASTA EL 2019 PARA RESULTADOS SOCIALES?	59
COMPROMISOS IMPUESTOS POR EL FMI	62
PARA CUMPLIRLE AL FMI	65
UTILIDADES DEL SECTOR FINANCIERO A INVERSIÓN SOCIAL	67
POR TRIBUTACIÓN PARA EQUIDAD Y JUSTICIA	69
DESCENTRALIZACIÓN Y SINDICALISMO	73
DEFENDAMOS LAS TRANSFERENCIAS	80
TRANSFERENCIAS EN LA MIRA	85
ACUERDO CONTRA LA POBREZA EXIGE RESPONSABILIDAD SOCIAL	89
BALANCE SOCIAL Y ÉTICA	91
RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)	95

APROPIACIÓN PACTO MUNDIAL	103
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010	108
¿COMPETIR CON EMPLEO PRECARIO?	118
EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO	120
DEBATE SOBRE LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL CONTINÚA	127
DEBATE SOBRE LA METODOLOGÍA PARA MEDIR EL EMPLEO	131
EL TEMA LABORAL EN LA NEGOCIACIÓN DEL TLC	133
POR UN MODELO ECONÓMICO INCLUYENTE, ACUERDO TRIPARTITO MUNDIAL	140

PRESENTACIÓN

El ex presidente del Banco Mundial, doctor James Wolfensohn, afirmó en un reciente foro empresarial de América Latina, realizado en Brasil, que «el consenso de Washington, el de las privatizaciones y la liberación comercial como motores del crecimiento económico y el enfoque neoliberal ortodoxo murieron».

Esta afirmación controvierte a quienes insisten en materializar la política monetaria y debe llamar la atención para reorientar el modelo neoliberal.

Hoy el énfasis de las políticas económicas se va a mover hacia lo social, hacia los temas de superación de la pobreza y la marginalidad. Es hora de proponer una agenda social para América Latina: unas metas frente a los temas de superación de la pobreza, alfabetismo, educación, cobertura de los servicios de salud, vivienda digna y agua potable.

Recordemos que a nuestros países no se les puede juzgar sólo por sus números, por sus finanzas, sino también por sus indicadores sociales, por las necesidades propias de su cultura y por la visión de futuro que tenemos como Nación.

Por lo anterior, los trazos anotados buscan presentar, de manera clara, propuestas y salidas realistas a un problema tan grande como el período de gracia por dos años para el pago de la deuda, la exigencia de intereses más bajos, mayores plazos y cambio de acreedores.

Colombia, un país situado entre el Canal de Panamá, las reservas petroleras del lago de Maracaibo y la Amazonia, debe exigir un

instituciones multilaterales. Por cada 100 pesos de devaluación, el saldo aumenta 2,2 billones de pesos y los intereses en más de 200.000 millones de pesos anuales.

El año pasado, el incremento del valor del dólar frente al peso aumentó la deuda externa en 13 billones de pesos. Así que estamos frente a la disyuntiva de deuda o democracia, lo que exige desarrollar las propuestas planteadas.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006

El Plan de Desarrollo plantea como su objetivo primordial «la construcción de un Estado Comunitario, entendido éste como un Estado participativo, gerencial y descentralizado, que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria».

Este Estado Comunitario que se propone en nada difiere de cuanto ya está dicho en la Constitución, cuando define a Colombia como «un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista».

Al indagar sobre el alcance y la connotación que quiso dársele al Estado Comunitario, nos tenemos que remitir al planteamiento que hiciera el gobierno en sus bases del Plan, al asegurar que se trataba de involucrar «a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales».

Allí se trasluce el verdadero alcance que se le ha querido dar, al pretender involucrar a la ciudadanía en la búsqueda de los fines sociales, en los que está comprometida su propia realización personal, pero sin asegurarle su participación activa en la orientación y formulación de las políticas tendientes a alcanzar tales fines, así como en las decisiones que le incumben.

Si por descentralización ha de entenderse eventos tales como la realización de los consejos comunitarios, estamos lejos de ello, pues estos sólo comportan mayor intervención e ingerencia del gobierno

central, en detrimento de la autonomía de los entes territoriales, que quedan a expensas de las grandes decisiones tomadas desde las altas esferas del gobierno nacional.

Realmente, lo único rescatable del Estado Comunitario así concebido es el sentido de lo ético y de la transparencia que quiere imprimírseles a todos los procesos de decisión hacia el futuro.

Recientemente, cuando le preguntaron al Presidente de la República sobre lo que él entendía por Estado Comunitario, se limitó a decir que es aquel «que sirve a la comunidad, por eso lo llamamos comunitario». Como lo apunta *El Tiempo*, el mensaje subliminal es éste: «Con el lema 'Hacia un Estado Comunitario' el gobierno refleja su convicción de que la democracia de base, más que la representación de los partidos, es la mejor fuente de legitimación del sistema político».

Que se sepa, desde que el Estado existe, no ha habido un solo Estado que no tenga esa vocación. De lo que se trata es de establecer cuál es el Estado que quiere la ciudadanía y es allí donde debe centrarse la discusión. A juzgar por las políticas de gobierno en marcha y por la concepción que inspira al Plan, este gobierno propende por el Estado mínimo, que confunde la burocracia con el burocratismo, siendo la primera imprescindible y el segundo, un lastre; que confunde la política con la politiquería, siendo la primera indispensable a los fines del Estado y la segunda, una tara de aquélla.

LOS OBJETIVOS DEL PLAN

Los objetivos fundamentales que plantea el Plan de Desarrollo son cuatro, a saber: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible para la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado; en este mismo orden de prelación.

Llama poderosamente la atención que tres de los objetivos planteados corresponden más bien a los medios para procurar otros fines y no son un fin en sí mismos. En rigor sólo el de la equidad se salva como tal. El gobierno no sólo confunde los medios con los fines, sino las causas con sus efectos.

No obstante, nos referiremos a lo concerniente al crecimiento para la generación de empleo y a la equidad, en cuanto toca con las enormes inconsistencias macroeconómicas que saltan a la vista en la presentación del Plan.

Veamos la siguiente afirmación: «La ejecución del presente Plan de Desarrollo deberá tener plena coherencia con la política cambiaria, monetaria y fiscal, y se adelantará en la medida que exista el espacio fiscal sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica». Es decir, que la ejecución del Plan está supeditada a la política cambiaria, monetaria y fiscal, que quedaría endosada a otras instancias, llámense Ministerio de Hacienda, Banco de la República o Acuerdo con el FMI.

Éste es el mundo al revés en el que se invirtieron los papeles. En vez de poner tales políticas al servicio de la ejecución del Plan, es el Plan al que hay que poner al servicio de aquéllas. Y ya sabemos lo que le ha pasado al país en manos de la Junta Directiva del Banco de la República y a merced de las autoridades del FMI.

¿Habrà mayor despropósito? Ya lo empezamos a ver, el Banco de la República, obnubilado por su afán de alcanzar su meta de inflación, incumplida el año anterior ahora, amenazada y ante la sostenida alza del precio del dólar, siguiendo al pie de la letra el enfoque del FMI, no dudó en elevar las tasas de interés e intervenir el mercado cambiario, contrayendo de paso los medios de pago, y contribuyendo así a la restricción y al encarecimiento del crédito, lo cual va en dirección opuesta a los afanes del gobierno por reactivar la economía.

Con medidas contraccionistas como éstas sólo se puede esperar más contracción de la economía. Aquí se pone a prueba la autonomía e independencia del Banco de la República, que sólo opera frente al Congreso y frente a las cortes; por ello contrasta su arrogancia y prepotencia ante ellos, con la docilidad y obsecuencia ante los dictados del FMI. Podemos afirmar, sin rodeos, que la autonomía e independencia del banco emisor termina allí donde empieza la ingerencia del Fondo.

Y, para rematar, la ejecución del Plan dependerá también de que «exista el espacio fiscal» y no ponga «en riesgo la estabilidad macroeconómica». Con esta camisa de fuerza, ¿qué queda del Plan? ¿En qué quedará la promesa oficial de la «reactivación social»? Ella sólo será viable en la medida en que no estropee las metas acordadas con el FMI, que son las de más impuestos y más recorte del gasto; de modo que todos los ambiciosos programas planteados en el Plan peligran con quedarse en el papel, como letra muerta.

Lo único que tiene que quedar a salvo en el Plan, por encima de todas las cosas, es el cumplido servicio de la deuda. A eso se circunscribe el papel del FMI, así sea a costa del estrangulamiento de la economía y del enorme desajuste social. Definitivamente, la inversión social es plato de segunda mesa en el Plan; habrá lugar para ella si queda un remanente de recursos luego de servir la deuda y asegurar los recursos que demanda la seguridad democrática, como la entiende el Plan. Es decir que en el Plan la inversión social, lejos de ser prioritaria, es residual. Éste, justamente, es el talón de Aquiles del Plan, su financiación queda en grave peligro, lo cual amenaza con reducido sólo a un catálogo de buenas intenciones.

Ante las dudas que se puedan estropear los presupuestos de los cuales se está partiendo, el gobierno tiene previsto un plan B, que no es para nada de mejor augurio. Veamos lo que se contempla en el Acuerdo *Stand-By*, suscrito en diciembre de 2002, con el FMI:

«20. El gobierno reconoce que algunos riesgos pueden amenazar la adecuada implementación de su programa, incluyendo un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, incluyendo aquellas establecidas en el referendo del próximo año, y la volatilidad en los mercados externos.

Así, el gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar el programa contra estos eventos. Éstas incluyen impuestos adicionales, reducción del gasto, y adelantar en el tiempo algunas de las medidas discutidas en el punto 17, tercer párrafo. En el caso de insuficiencia de financiamiento, el gobierno considerará el uso temporal de recursos del FAEP, el cual tiene en la actualidad activos por cerca de 1,5% del PIB.

Con relación a los gastos en seguridad, la información preliminar indica que el impuesto al patrimonio destinado a este fin está produciendo más de lo previsto. Si los recursos adicionales más las medidas de contingencia mencionadas no fueran suficientes para financiar los gastos militares no anticipados, el gobierno consideraría la posibilidad de emitir bonos de largo plazo en términos concesionales».

Uno de esos riesgos a los que se alude es precisamente que se llegue a malograr el Referendo. De no prosperar esta iniciativa, que está entre los compromisos con el Fondo, el gobierno no dudará en endurecer el apretón fiscal, como lo acaba de anunciar el Ministro de Hacienda, Roberto Junguito:

«Si los colombianos no aprueban la congelación de salarios propuesta en el Referendo, el gobierno tendrá que adelantar el alza en el IVA del 7% al 10%, que está prevista para el 2005. También anticipará la aplicación de una tarifa de 2% a bienes y servicios que están libres del gravamen».

Otro de los problemas que saltan a la vista en el Plan es la profusión de metas y prioridades, como si se tratara de un mosaico, tratando de resolver todos los problemas a la vez, sin poder concentrar los esfuerzos y los recursos en ciertas y determinadas prioridades, salvo la de la seguridad democrática, lo cual lleva a una gran dis-

persión de unos y otros, en desmedro de la eficiencia de la acción estatal.

Adentrándonos en materia, un análisis de la realidad concreta nos lleva a la conclusión de que difícilmente el gobierno cumplirá con las metas de crecimiento, pues algunos de los supuestos que le sirven de sustento no son realistas, responden más al buen deseo y no resisten un análisis serio. La Contraloría llegó a la siguiente conclusión:

«Con base en los supuestos del gobierno, el ejercicio de consistencia macroeconómica de la CGR arroja que el crecimiento de la economía sería de 1,5% para 2002, 1,3% para 2003, 1,8% para 2004, 1,1% para 2005 y 0,8% para 2006».

Mientras la economía no crezca más del 4% anual de manera sostenida, durante un período no inferior a los cinco años, no es posible superar los niveles de desempleo y pobreza actuales, que ya se tornan crónicos, así se diga que: «para este gobierno el tema del desempleo es el más transversal de todos»; aunque resulte redundante, lo repetiremos hasta la saciedad: «mientras la economía no crezca, el desempleo no va a bajar». «No basta la política monetaria, habría que actuar con inversión pública. Lo prioritario es que la economía arranque, *si no todo se enreda*». La opinión de los empresarios así lo corrobora; al preguntárseles cuáles han sido los principales problemas que afectan el normal desarrollo de sus empresas, a su juicio, en primerísimo lugar está la falta de demanda (49%), luego le siguen en importancia la alteración del orden público (21%), los márgenes de rentabilidad (18%) y la escasez de capital (12%). Ello lo admite uno de sus dirigentes, cuando advierte que «la clave de todas las reformas propuestas por el presidente Uribe es volver a crecer».

Visto desde otra perspectiva, la del consumidor, es sabido que en épocas de incertidumbre, como la actual, el comportamiento del índice de confianza constituye un buen termómetro para establecer el rumbo de la actividad económica.

Pues bien, según ese índice elaborado por Fedesarrollo, los colombianos desmejoraron su percepción sobre la situación actual de los hogares y las condiciones económicas del país, de lo cual se colige que: «el relativo entusiasmo de los consumidores se evaporó, los consumidores esperan tiempos difíciles en los próximos doce meses, con mayor desempleo, inflación y tasas de interés».

Más recientemente, al dar cuenta de la última encuesta de Fedesarrollo, Juan José Echavarría, su director, afirma que «las expectativas de consumo, que venían de crecimientos de 6,1% en diciembre, bajaron a cero a comienzos del 2003... No se observa ningún repunte en las compras de vivienda, electrodomésticos o autos y la gente aún no quieren meterse la mano al bolsillo».

EL DEBATE DE LA DEUDA

Esta situación hace que uno de los términos más utilizados en el debate económico actual sea el de la sostenibilidad de la deuda. En el caso de un país, significa la capacidad que tiene para pagar, no sólo su deuda actual, sino también la futura, en el entendido que como el país tiene déficit fiscal deberá seguir consiguiendo nuevos créditos y aumentando su endeudamiento. La pregunta clave es: ¿hasta dónde puede seguir este proceso y cuánto más puede crecer la deuda externa?

La sostenibilidad de la deuda depende del tamaño del déficit fiscal, que indica el monto de créditos que se deban obtener; de la tasa de interés, que indica el costo de esos créditos, y de la tasa de crecimiento económico, que aporta, en últimas, los recursos para poder pagar.

La mayoría de analistas y hacedores de política se centra en el tema del déficit fiscal y concluye de modo simplista que la solución a todo el problema es reducirlo. No se ocupa de explicar las causas de la recesión económica ni de corregir con éxito las tendencias

negativas de la economía. Tampoco logra explicar cómo un Estado que ya privatizó los puertos, los ferrocarriles, gran parte de la energía eléctrica que vendió las frecuencias celulares y de televisión a particulares, mantiene un déficit persistente.

¿Y por qué, si se han despedido trabajadores del sector público sin piedad y se han recortado salarios con la misma decisión que se han aumentado los impuestos, no se logra corregir el déficit? Tampoco se ocupan de explicar por qué razón, tras una década de repetir hasta el cansancio que el Estado debe ser más pequeño, el tamaño del mismo sigue creciendo. ¿Quizá el cambio ha sido despedir trabajadores con precarias condiciones laborales a destajo?

De contera, las elevadas tasas de interés encarecieron el servicio de la deuda interna del gobierno. Ante la presencia del persistente déficit fiscal, en lugar de reducir el gasto, mejorar el recaudo o recurrir a una tributación más progresiva sobre los recursos ociosos de la sociedad, los gobiernos se habituaron a tomar ahorro del público mediante la colocación de Títulos de Tesorería (TES), sin que nadie advirtiera los riesgos de semejante estrategia.

Las dimensiones del problema en Colombia son escandalosas. De acuerdo con las cifras de la Contraloría General, mientras la inflación promedio desde 1999 ha sido cercana al 9%, la tasa efectiva que ha tenido que pagar el gobierno por los TES en el mismo período ha sido de 21,4%, es decir, un costo real superior a 12 puntos porcentuales.

En Colombia, la deuda pública es un problema en sí mismo, que no se solucionará a pesar de que se controle el déficit fiscal y se cumplan las metas de la programación acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En otras palabras, aunque se elimine el déficit primario del sector público, equilibrando los ingresos corrientes con los pagos distintos de intereses, se continuará en una situación de déficit fiscal por el peso del servicio de la deuda interna y externa.

Lo primero que resulta destacable es que el crecimiento acelerado de la deuda del Estado no ha sido precedido de un amplio debate legislativo ni académico en torno a la necesidad, uso y sostenibilidad de dicho endeudamiento. Ello denota una severa ausencia de controles democráticos y de auditoría social por parte de los manejadores de la cosa pública, y explica en gran medida la facilidad con la que los mismos que han negociado dichas deudas a nombre del Estado colombiano, una vez terminadas las negociaciones, viajan a Washington a trabajar para la contraparte.

Colombia es un país sensitivo para la seguridad regional y su ubicación estratégica entre el Canal de Panamá, las reservas petroleras del golfo de Maracaibo y la Amazonia lo constituye en un pivote del equilibrio regional. El hecho de que viva un severo conflicto interno, acompañado de la peor crisis económica de su historia, con sus gravísimas secuelas sociales, permite demandar de los acreedores internacionales un trato especial para evitar que el pago de la deuda, con su secuela de quiebra de hospitales y limitaciones a la educación pública, afecte la gobernabilidad e impida la recuperación económica.

EL ABC DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), luego de su aprobación en el Senado y tras varias semanas de intensos debates en el Congreso, finalmente salió con medio billón de pesos adicionales de inversión para llegar a un plan que vale \$112,67 billones.

Los congresistas lograron que el gobierno redireccionara medio billón de pesos adicionales para alcanzar la cifra de \$1 billón, recursos que se canalizarán a obras regionales. El artículo que hace referencia a las inversiones regionales establece que 75% de los recursos son para obras viales, saneamiento básico y distritos de riego, y el otro 25% para diferentes proyectos, pero los sectores priorizados por región no pueden ser más de cuatro.

Con este PND, el gobierno prevé crecer a un promedio de 3,2% en el cuatrienio, generar 2 millones de empleos; aumentar la cobertura en educación en 1,9 millones de cupos (preescolar, primaria secundaria y universitaria); pavimentar 5.000 kilómetros de vías; aumentar en 1.000 millones de barriles las reservas petroleras; entregar 200.000 subsidios de vivienda; apalancar la entrada de nuevos transmilenios; continuar el plan estratégico exportador y afianzar la estrategia de acuerdos comerciales o de libre comercio.

Dentro de la estrategia de seguridad democrática, el plan incluye el incremento del pie de fuerza en 260.000 hombres, y en salud, incorporar 5 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado.

Entre los temas sobresalientes está el ingreso de los nuevos educadores al sistema de pensiones de la Ley 100, los subsidios agrícolas o aranceles para los productos colombianos que enfrenten competencia desleal y los nuevos subsidios de vivienda para los militares.

El plan quedó finalmente con 135 artículos y es el primero que aprueba el Congreso desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Veamos algunos de sus puntos, tal y como quedaron, para su análisis.

EDUCACIÓN

El gobierno ampliará la cobertura educativa. Buscará crear 1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media, mediante aumentos en la eficiencia (800.000 cupos), recursos adicionales provenientes de las reformas constitucionales (640.000 cupos) y el Programa de Educación Rural (60.000 cupos).

En educación superior, se espera retener e incorporar a cerca de 400.000 estudiantes, a través de la implementación de un programa mediante el cual se crean nuevos esquemas de financiación para estudiantes de menores ingresos (100.000 cupos en cinco años), la modernización y mejora de la gestión de las universidades públicas

(retener 80.000 estudiantes y generar 70.000 nuevos cupos) y la promoción de la educación técnica y tecnológica (15.000 nuevos cupos).

De otra parte, en el artículo 94 se establece que los nuevos docentes ingresarán a la Ley 100, y los aportes y las prestaciones de los servicios se harán a través del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, según reza el artículo. Además, establece que los maestros nuevos cotizarán 12%: 8% a cargo del Estado y el 4% restante por parte del profesor. Pero tendrán beneficios con respecto a la edad, porque se pensionarán a los 57 años, tanto hombres como mujeres.

Asimismo, el PND obliga a que se apoye la creación de empresa con microcréditos para estudiantes del Sena y se fomente la investigación para desarrollo tecnológico a través de convenios entre Colciencias y el Sena.

TELEFONÍA MÓVIL

Una proposición aditiva al artículo octavo establece que el cobro de tarifas de las empresas de telefonía móvil, a partir de la sanción presidencial del PND, se realizará por segundos utilizados o por minutos –como en la actualidad–, dependiendo del acuerdo entre el usuario y la empresa que presta el servicio.

Según el representante a la Cámara por Boyacá, Jorge Hernando Pedraza, quien impulsó la iniciativa, hasta el momento con el sistema actual las empresas de telefonía celular le han cobrado a los usuarios de Colombia \$1 billón de más; mientras que el senador Antonio Navarro considera que no hay un beneficio real para el usuario «porque las empresas le incrementarán a las tarifas por segundos».

SERVICIOS PÚBLICOS

Se desarrollarán programas para fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social. Se impulsará la consolidación de los marcos regulatorios y el desarrollo de procesos de privatizaciones y concesiones en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

En energía eléctrica, se propenderá por mantener la oferta energética y se fortalecerá el mercado. Se establecerán medidas para aminorar la crisis del sector distribuidor y comercializador. En generación, se fortalecerán las condiciones de competencia procurando la conformación de un nuevo agente generador estatal y se continuará la integración de las redes de transmisión eléctrica con Venezuela y Ecuador para la venta de energía a estos países. Se promoverán condiciones de largo plazo para la entrada de inversionistas en el desarrollo del Sistema de Transmisión Nacional.

En agua potable y saneamiento básico, se establecerán medidas que permitan aumentar la eficiencia y calidad del servicio, se ajustará el esquema tarifario y de subsidios para que incentive la inversión, se permita la recuperación de los costos, se evite el traslado de ineficiencias a los usuarios y se generen incentivos para la inversión en esquemas regionales.

Continúan los subsidios para los estratos 1, 2 y 3 en servicios públicos de la manera establecida, 50% para estrato 1, 35% para 2 y 15% para 3, pero se acordó que el incremento de tarifas para estratos 1 y 2 se hará de acuerdo con la inflación.

También se aprobaron los Fondos de Capitalización Social, para hacer viables las empresas de servicios públicos a través de su reestructuración.

En cuanto a energía eléctrica se establecieron esquemas diferenciados de prestación de servicios de acuerdo con las diferentes condiciones del país y las zonas marginadas. En este aspecto, se

optó por la creación de cooperativas para que las comunidades hagan autocontrol en las regiones donde es difícil instalar medidores.

En el campo de los servicios públicos, el Plan establece un número mínimo de usuarios de los estratos económicos 1, 2 y 3 a partir del cual podrán operar las empresas que suministran los servicios de aseo, energía eléctrica y gas natural. Esa cifra mínima deberá determinarla el gobierno.

SALUD

Se aumentarán las coberturas de aseguramiento en salud a través de la transformación de subsidios de oferta a demanda, el recaudo efectivo de recursos para su financiamiento y la mejor explotación del monopolio de juegos de azar. Con estas políticas se espera incorporar, por lo menos, a cinco millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado de salud.

Se buscará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado.

Se mejorará el acceso y la prestación de servicios de salud mediante la reestructuración y capitalización de hospitales y la regulación de la entrada de Instituciones Prestadoras de Salud al sistema, entre otras estrategias.

Se reforma el sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (Sisbén). Y el gobierno desarrollará una política integral para hacer frente al problema pensional.

En el sector salud, el Plan de Desarrollo establece la manera como se definirá el valor de la unidad de pago por capitación (UPC) mejorando el sistema de información. Además, indica la forma como se harán los pagos de los entes territoriales a las instituciones prestadoras del servicio (IPS) por la atención de población pobre no afiliada y las transferencias de recursos.

Uno de los artículos aprobados establece que no se requerirá contrato ni orden previa para la atención de partos o urgencias, y su reconocimiento se hará de acuerdo con las normas vigentes.

ZONAS ECONÓMICAS Y DE TURISMO

Las Zonas Económicas Especiales de Exportación se beneficiarán con obras de infraestructura que serán cofinanciadas por el gobierno con el fin de hacerlas operables.

El Ejecutivo promoverá la vinculación de capital privado con empresas de economía mixta en servicios públicos, terminales de transporte de carga y puertos secos.

Asimismo, se beneficiarán las zonas turísticas en cuyos departamentos el gobierno arreglará, construirá nuevas vías y creará un cuerpo especializado de policía para su vigilancia.

También se fijan obligaciones a las zonas de turismo para acceder a los recursos del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de hacerlas más competitivas.

Se trabajará a escala regional en la identificación y desarrollo de *clusters* en ecoturismo, cultura, agroturismo y turismo rural, etnoturismo, turismo recreativo, negocios, congresos y convenciones, entre otros.

Se hará énfasis en aumento de la seguridad vial; impulso a las Mipymes (95% de las empresas del sector); estímulos a la renovación urbana con potencial turístico, incluyendo centros históricos, patrimonio cultural, y construcción y remodelación de hoteles.

VIVIENDA

Para los grupos de menores ingresos se ampliará la cobertura de los subsidios familiares de vivienda (SFV). En total se buscará financiar 400.000 nuevas unidades de vivienda de interés social (VIS) en

los próximos cuatro años, de las cuales cerca de 60.000 estarán ubicadas en el sector rural.

Para los hogares de estrato medio, se desarrollará el mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, que elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos, siempre y cuando el valor de la vivienda no supere los 323 salarios mínimos.

Para los hogares de estrato alto, se dará continuidad al beneficio tributario de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC).

Se harán ajustes al sistema de financiamiento de vivienda a través de las medidas para sanear la cartera improductiva. Para ello, el gobierno apoyará la emisión de títulos y bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de 6 billones de pesos, aproximadamente, durante 2003 y 2004.

También se impulsará el microcrédito inmobiliario con el propósito de brindar a los hogares de bajos ingresos una opción adecuada para financiar la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda.

Se focalizan los recursos de subsidio familiar en los grupos más vulnerables, se flexibiliza el ahorro programado, a la vez que se exime de este requisito a quienes ganan menos de dos salarios mínimos legales mensuales (SMLM), desplazados o víctimas de desastres naturales.

En el tema de la vivienda de interés social para los campesinos, el subsidio para mejoramiento y saneamiento básico tendrá como tope más bajo diez SMLM y 18 como máximo en el caso de vivienda nueva. También establece que una vivienda de interés social y subsidiable tendrá un valor de 135 SMLM.

Además, amplía el subsidio de vivienda militar a soldados profesionales y personal civil que pertenece a la fuerza pública.

EMPLEO

Se busca la creación de aproximadamente 2 millones de nuevos empleos durante el cuatrienio. Los nuevos puestos de trabajo esperan lograr, con la eliminación de recargos salariales, el incremento del número de contratos de aprendizaje y la reducción de los costos de despido y de los aportes parafiscales con destino al Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) y las cajas de compensación.

El programa de apoyo directo al empleo implementará el subsidio temporal, hasta por seis meses, dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas que generen nuevos puestos de trabajo.

Se desarrollará el sistema de protección al desempleado para mantener la calidad de vida y compensar en forma parcial y temporal su reducción de ingresos.

Los beneficiarios tendrán derecho a los servicios de las cajas de compensación y acceso a capacitación por parte del Sena, entidad que destinará parte de sus recaudos a este tipo de proyectos. Al mismo tiempo, el Sena mejorará la intermediación laboral, para lo cual ampliará su registro de empresas demandantes de empleo.

HIDROCARBUROS Y MINERÍA

Se promoverá la inversión privada nacional y extranjera en las actividades de exploración y perforación, con el fin de incorporar cerca de 1.000 millones de barriles de petróleo en reservas durante el período 2002-2006. Para alcanzar esta meta, se desarrollarán 7.000 kilómetros de exploración sísmica, se explorarán alrededor de 100 pozos y se suscribirán, en promedio, 20 contratos de asociación cada año.

Se estudiará la posibilidad de extender los contratos de asociación y se dará mayor importancia y celeridad a los contratos de producción incremental. Se buscará la flexibilización y racionaliza-

ción del esquema de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos.

En materia de gas, se promoverán las exportaciones, aprovechando la ventaja geográfica y la disponibilidad de reservas en el país. Se incentivará la exploración de nuevas reservas.

El desmonte de los subsidios a la gasolina y al Acpm será compensado con el impulso a los sistemas de transporte masivo, al tiempo que se adoptará, en el ámbito nacional, un sistema general de precios que reconozca la realidad de los precios internacionales.

En el sector minero se implementará un sistema de información y se impulsará la descentralización del sector. Asimismo se formalizará y aumentará la productividad en el sector con el apoyo al desarrollo de una cadena productiva.

En comercialización, se establecerá un programa de normalización de redes. Donde sea pertinente, se promoverán sistemas comunitarios de cobro de energía.

Se constituirán esquemas institucionales para garantizar la viabilidad en la prestación del servicio en las zonas no interconectadas a través del uso de energía renovable, entre otras fuentes. Se promoverá la integración energética regional para gas natural y energía eléctrica. También se definirá una política sectorial para dar solución a las empresas en crisis con miras a garantizar el servicio y minimizar las contingencias fiscales.

INFRAESTRUCTURA EN TRANSPORTE

Se aumentará la capacidad de seguimiento, control y vigilancia de los proyectos, especialmente en las concesiones. Se hará énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada, facilitando su financiamiento mediante el mercado de capitales. También se promoverá la interconexión modal para integrar la red de carreteras en el ámbito regional, nacional e internacional.

En el caso de los conglomerados urbanos en los cuales exista factibilidad técnica de proyectos de transporte masivo y se asegure la financiación por parte de la entidad territorial, el gobierno nacional podrá participar en su desarrollo, siempre que exista el espacio fiscal tanto en los municipios como en la Nación. Se promoverá la vinculación del capital privado en la estructuración de estos proyectos.

Seguirá la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y de algunos otros ríos como el Atrato, el Sanjuán y el Meta, así como la modernización, ampliación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, y se invertirán recursos para el logro de los estándares aceptados internacionalmente para los aeropuertos que conforman la red nacional aeroportuaria.

POLÍTICA COMERCIAL

Se continuará con la ejecución del Plan Estratégico Exportador 1999-2009 como estrategia de inserción internacional de largo plazo.

Se buscará que el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) sea equilibrado, elimine barreras innecesarias al comercio de bienes y servicios, permita una apertura de los mercados de contratación pública y cuente con una mayor disciplina en las ayudas internas para los productos agrícolas.

Se buscará que las negociaciones que se lleven a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estén orientadas a lograr una reforma del comercio mundial de productos agrícolas y la eliminación del escalonamiento y picos arancelarios, entre otros.

Se harán esfuerzos dirigidos a consolidar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y otras naciones. En este sentido, se adelantará la negociación para la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur). Colombia profundizará los acuerdos con

Centroamérica y el Caribe, con el fin de asegurar una mayor presencia en esa región.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo participará activamente en la difusión y capacitación sobre los nuevos beneficios arancelarios y en la identificación de productos y compradores potenciales derivados de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (Atpa).

Se simplificará y armonizará el régimen aduanero, de acuerdo con lo establecido en el Convenio Internacional de Kyoto.

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

En el área de promoción de la investigación, se adelantarán convocatorias de proyectos en todos los programas nacionales, utilizando las modalidades de financiación existentes, se fortalecerán los programas nacionales de investigación, y se crearán las condiciones para que la inversión pública y privada en actividades de ciencia, tecnología e innovación aumente de manera paulatina y sostenible para alcanzar el 0,6% del PIB en el año 2006.

Colciencias y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) promoverán y fomentarán la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad de los sectores productivos.

Se buscará diversificar y ampliar los estímulos financieros para micro, pequeñas y medianas empresas mediante créditos y esquemas de garantías para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.

SÍNTESIS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Aquí es preciso recordar que el gobierno tiene la obligación de encontrar soporte económico para financiar el Plan Nacional de Desarrollo, soporte que encuentra promoviendo y ejecutando un período de gracia para el pago de la Deuda Externa, tal como se lo propusimos al FMI.

En síntesis, afirmamos que el Plan Nacional de Desarrollo está concebido para cumplirle al FMI por las siguientes razones:

- En el documento se presentan metas de 2%, 3,3%, 3,7% y 3,9% para los próximos cuatro años. El crecimiento promedio sería de 3,2%.
- El Plan parte del mismo diagnóstico de la exposición de motivos de la reforma tributaria, entre los que se cuenta que el déficit fiscal y la inseguridad son las causas del mal desempeño de la economía.
- Todos sabemos que el déficit fiscal se explica por las erogaciones de los intereses de la Deuda y por la baja de crecimiento. En términos simples, el déficit fiscal no es la causa de la crisis sino la manifestación.
- El error de diagnóstico del Plan no conduce a plantear soluciones a las deficiencias estructurales que han devastado la economía colombiana.
- El Plan prioriza la reducción del déficit fiscal y apunta a mantener un moderado déficit en cuenta corriente para evitar el aumento de la deuda en relación con el PIB y cualquier riesgo de incumplimiento de las obligaciones externas.
- Lo grave es que ambos propósitos contables se buscan por medio de la recesión, deprimiendo la inversión pública.
- Se pretende modificar el sistema de financiación de la universidad pública. Bajo el prurito de evaluación de la gestión, se elimina el compromiso de la Nación, vigente desde 1994, de garantizar a esos entes de educación superior sus presupuestos a precios constantes.
- En ese año el gobierno congeló el crecimiento de la financiación y se comprometió a actualizarla con el IPC anual. Esta precisión, además de vulnerar la Autonomía Universitaria reconocida por la Corte Constitucional, convierte a los rectores en visitantes asiduos del Ministerio de Educación para asegurar sus presupuestos.

Es inaceptable que se pretenda educar cada vez menos colombianos y ofrecer los nuevos cupos sólo para quienes puedan pagar una matrícula, como si la esperanza de la juventud no estuviera cimentada en la educación pública, única capaz de mejorar su calidad de vida futura.

- Se desmontan, veladamente, los subsidios en los servicios públicos para los estratos 1, 2 y 3, incluyendo la inocua previsión por la cual se asignarán, «según la disponibilidad presupuestal correspondiente». Si ésta no existe, no hay subsidios.
- Se fortalecen de manera abusiva las facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos para facilitar la venta de las entidades intervenidas, principalmente del sector eléctrico.
- Las partidas que se incluyeron en el artículo cuarto de la ponencia por un billón de pesos, y el procedimiento acordado con el gobierno para su distribución mediante acuerdos entre las bancadas parlamentarias de los diferentes departamentos con gobernadores y alcaldes, son auxilios parlamentarios que fueron eliminados pero que hoy son reactivados.
- Las partidas para inversión en las regiones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo son las mismas partidas llamadas de inversión social regional del gobierno pasado. Puede que los criterios para su distribución sean diferentes pero en ambos casos reflejan los deseos de parlamentarios, gobernadores y alcaldes, y en ambos casos cobrarán políticamente esas obras.

Las razones anteriores fueron las que llevaron a la CUT a solicitar a los sindicatos el envío de sus opiniones para organizar la lucha. Hoy la tarea es enfrentar el Plan Nacional de Desarrollo.

LA REFORMA TRIBUTARIA FAVORECE AL CAPITAL FINANCIERO

Después de muchos ajustes, el gobierno presentó el 29 de octubre ante el Congreso el proyecto de reforma tributaria que busca hacerle frente a los faltantes de recursos tras el fracaso del Referendo, la caída del IVA del 2% y la financiación de los mayores gastos de las Fuerzas Militares y las imposiciones del FMI. Este proyecto, con mensaje de urgencia, deberá ser aprobado antes del 16 de diciembre, cuando concluye la legislatura, para que entre en vigencia el primero de enero de 2004.

Veamos los principales aspectos del proyecto en mención:

Pensiones: el impuesto que se cobrará a las pensiones partirá desde los seis salarios mínimos y significará que los gravámenes se cobrarán a las pensiones que suman desde 1'992.000 pesos, calculados con el salario mínimo legal vigente, que es de 332.000 pesos mensuales. El impuesto gradual a las pensiones tendrá un tope máximo del 20%.

La mesada 14 únicamente se seguirá pagando a los actuales pensionados pero se suprimirá para los nuevos. Además, esta mesada adicional será gravada con un impuesto.

Renta: se deja permanente la sobretasa de renta del 10%, con lo cual la tarifa quedará en 38,5%.

Se acelera la eliminación de los tratamientos tributarios preferenciales contemplados en la reforma tributaria del 2002. Estos beneficios se eliminarán en el 2005 y no en el 2006.

Las cooperativas pasarán al régimen común de renta.

Habrà un beneficio para quienes reinviertan las utilidades, ya que éstas se gravarán con una tasa marginal del 15%.

Salarios: se reduce del 25% al 20% el monto del ingreso laboral que estará exento del pago de retención en la fuente, lo que llevará a pagar a los trabajadores 130.000 millones de pesos por este concepto.

Impuesto al valor agregado (IVA): se aumenta la tarifa general del 16% al 17%, que hoy se cobra por calzado, vestuario, muebles y comidas en restaurantes.

La tarifa del 7% subirá al 17% y afectará al chocolate, las pastas, el café, la avena y el trigo, los atunes y sardinas, los embutidos, el servicio de aseo, vigilancia, medicina prepagada, clubes y gimnasios.

Se devuelven dos puntos del IVA por todas las compras realizadas con tarjetas de crédito y débito. El sistema financiero tendrá que hacer anualmente los abonos a través de las cuentas de los usuarios.

Transferencias: un porcentaje del sistema general de participaciones (16% de propósito general) irá a las pensiones territoriales.

Regalías: Las regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías tendrán una retención del 20% que se destinará al Fondo de Pensiones Territoriales.

Comerciantes: los pequeños y medianos comerciantes que tengan ingresos superiores a 50 millones de pesos o un patrimonio superior a 80 millones pasarán al régimen que los obliga a declarar renta y cumplir con todas las obligaciones tributarias.

Declaración de renta: se baja de 150 a 80 millones de pesos del patrimonio bruto a partir del cual una persona natural debe declarar renta. También deberá declarar quien tenga ingresos superiores a 50 millones de pesos.

Responsabilidad de directivos y socios: el representante legal, los administradores y los miembros de juntas directivas, entre otros, responderán por inexactitudes en liquidaciones oficiales de impuestos. Los socios responderán solidariamente por los impuestos de la sociedad.

Como vemos, esta reforma favorece al gran capital, ya que no se eliminan las exenciones y no hay impuestos sobre el capital. Por el contrario, se le pasa la cuenta de cobro fiscal a los pensionados, a los consumidores y a otros sectores.

Pese a lo impopular que resulta aumentar el IVA al 17%, el gobierno prefirió sacrificar a los consumidores en aras de no aumentar el impuesto a las transacciones financieras y de no imponer un nuevo impuesto al patrimonio.

Con relación al IVA, al parecer se mantendrá la tarifa general del 16% y se cobra a vestuario, calzado, muebles, electrodomésticos y servicios de restaurantes. A partir del primero de enero la tarifa del 7% subiría a 13%, para los productos como café, avena, sorgo, harina de trigo, embutidos, atún y sardinas enlatadas, azúcar, cacao, chocolate, pastas alimenticias y productos de ganadería.

Del 7% al 13% subiría la tarifa para el arrendamiento de inmuebles comerciales e industriales, aseo, vigilancia, servicios temporales de empleo, medicina prepagada, servicios de clubes sociales o deportivos, alojamiento y gimnasios.

Se cambia el incremento del IVA en un punto por el aumento del impuesto a las transacciones financieras, por lo cual quedaría en 4x1.000.

Como es lógico, los nuevos impuestos se trasladarán al consumidor final, afectando no sólo el poder de compra, sino el bienestar de la población.

Como si lo anterior fuera poco, las personas naturales que tengan un patrimonio bruto superior a 80 millones de pesos en vivien-

da, finca, carro o ahorros, deberán declarar renta y pagar un impuesto.

Con esta reforma tributaria seguimos ajustados los más pobres y beneficiados los del gran capital, ya que quedan intactos los privilegios que benefician las altas rentas.

Lamentablemente, el gobierno archivó la propuesta de utilizar las reservas internacionales, que obtienen rentabilidades de 1,5% para pagar la deuda en bonos, que significan tasas de interés de más de 10%. También la solicitud al Banco de la República y al Ministerio de Hacienda de entrar a estudiar con los organismos multilaterales la postergación de los vencimientos de los créditos y la moderación de los intereses.

Insistimos en que la deuda colombiana va camino de volverse impagable. Ascende a más del 51% del PIB, es decir, 115,8 billones de pesos, una cifra tres veces superior a la que recibe por impuestos y utilidades de las empresas estatales, lo que significa un poco más de 38 billones de pesos para el año 2004.

Recordemos que el próximo año, el gobierno pagará por servicio de Deuda (deuda y sus intereses), 27,7 billones de pesos, cerca del 35% del presupuesto para dicho año, lo que significa que uno de cada tres pesos del presupuesto va al pago de la deuda y sus intereses.

Si el gobierno no asume la discusión sobre la deuda, próximamente estaremos entre la disyuntiva democracia o deuda, razón por la que rechazamos el Plan B y proponemos abrir la discusión nacional sobre la deuda.

REFORMA TRIBUTARIA QUE EMPOBRECE

El proyecto de Reforma Tributaria que el 2 de diciembre inició formalmente su trámite y que el gobierno radicó el 5 de noviembre, pasó de tener 53 artículos a 95, pese a que la Corte Constitucional declaró inexecutable varios artículos de la Ley 788 de 2002 por no tener unidad de materia, situación que también presenta el actual.

En Colombia tenemos un promedio de una reforma tributaria cada 18 meses y este gobierno va a batir el récord, ya que en lo corrido del mismo pretende aprobar la segunda.

Hoy, todos los ciudadanos pagamos impuestos sobre la renta, la única diferencia es que unas veces se paga sobre los ingresos que se perciben y otras, sobre lo que se gasta, con la desventaja que este último se torna regresivo, como es el caso del IVA.

Como si lo anterior fuera poco, la mayor proporción de la carga tributaria es soportada en Colombia por los ingresos salariales y la clase media, mientras existe una gran erosión de la tributación de las rentas del capital.

El ex contralor Carlos Ossa Escobar nos recuerda que, según los datos agregados de las propias declaraciones tributarias, suministradas por la Dian, las exenciones, descuentos y demás rentas no gravadas con el impuesto sobre la renta representan un costo fiscal para el país equivalente al 70% del recaudo por este tributo.

De los 5,2 billones de pesos que los colombianos pagaremos en impuestos adicionales este año, cuatro billones de pesos los aporta-

remos los asalariados. Además, de los 32,5 billones de pesos que espera recaudar la Dian en el 2003, 10 billones de pesos provenirán del IVA que pagan los consumidores.

Adicionalmente, la redacción económica del periódico *El Espectador* publicó un estudio de la Dian que precisa que, de los 12,9 billones de pesos que recibirá este año el fisco por concepto de impuesto sobre la renta, 8,2 billones de pesos, es decir el 70%, provenirán de retención en la fuente a los trabajadores y a quienes prestan sus servicios como profesionales y técnicos.

Por lo tanto, reafirmamos que el proyecto de Reforma Tributaria al que aludimos descarga el peso del ajuste en las rentas de trabajo, es decir, en salarios y pensiones, y en mayores impuestos al consumo básico de los colombianos, iniciando de nuevo el ciclo infernal de caída del consumo, deterioro de las condiciones de vida y mayor desempleo, como ha sido el caso en los últimos años.

UNA REFORMA REGRESIVA

Con relación al IVA, al parecer se mantendrá la tarifa general del 16% que se cobra a vestuario, calzado, muebles, electrodomésticos y servicios de restaurantes.

A partir del primero de enero, la tarifa del 7% subirá a 13%, para productos como café, avena, sorgo, harina de trigo, embutidos, atún y sardinas enlatadas, azúcar, cacao, chocolate, pastas alimenticias y productos de ganadería.

Del 7% al 13% también subirá la tarifa para el arrendamiento de inmuebles comerciales e industriales, aseo, vigilancia, servicios temporales de empleo, medicina prepagada, servicios de clubes sociales o deportivos, alojamiento y gimnasios.

Se cambia el incremento del IVA en un punto por el aumento del impuesto a las transacciones financieras, con lo cual quedaría en 4x1.000.

Como es lógico, los nuevos impuestos se trasladarán al consumidor final, afectando no sólo el poder de compra, sino el bienestar de la población.

Además de lo anterior, las personas naturales que tengan un patrimonio bruto superior a 80 millones de pesos en vivienda, finca, carro o ahorros, deberán declarar renta y pagar un impuesto.

Con esta reforma tributaria seguimos ajustados los más pobres y beneficiados los del gran capital, ya que quedan intactos los privilegios que benefician las altas rentas.

Nosotros creemos que el rechazo del Constituyente Primario al Referendo constituyó un golpe de opinión en contra de los programas tradicionales de ajuste del FMI y, en general, del modelo neoliberal.

Los representantes del capital financiero estuvieron enamorados del Referendo cuando eran los trabajadores quienes teníamos que sacrificarnos, pero hoy están iracundos con las medidas que los obligan a contribuir económicamente para superar el déficit fiscal.

Sobre el proyecto de reforma tributaria en curso en el Congreso, la Anif dijo que la propuesta original sufrió una «metamorfosis maligna» porque incluyó un impuesto al patrimonio que puede afectar al sector productivo. Por eso, insistió en que es mejor ampliar la base del IVA que cobrar este gravamen.

Fedesarrollo, coreando a su colega, reitera que el impuesto al patrimonio afecta la recuperación económica y que se hace preciso, por el contrario, ampliar el cobro tributario y realizar una reforma estructural a las transferencias y las pensiones.

SÍ AL PREPAGO DE DEUDA

En diciembre de 2003, el total de reservas es alrededor de 10.700 millones de dólares. Al poder contar con dinero de las reservas internacionales, el gobierno podría pagar por adelantado parte de la deuda externa, lo que hace que disminuyan los montos de pagos futuros. De esta forma se reduciría el déficit fiscal y se contaría con más dinero para el funcionamiento y la inversión.

Por ello, usar las reservas internacionales para prepagar deuda externa es un buen negocio, siempre y cuando se tenga suficiente liquidez para responder en caso de una crisis.

La anterior afirmación la corroboró el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, quien se refirió a la decisión que anunció el Banco de la República con respecto a la utilización de los excedentes de las reservas para que el gobierno colombiano pueda aminorar la carga de sus obligaciones externas.

Stiglitz dijo que en este caso la pregunta pertinente es si se está mejor cuando se guardan las reservas en Estados Unidos a una tasa de interés del 1%, mientras se le pide prestado a un banco de Wall Street al 15%. «Si la opción es la primera se cae en una mala economía, no importa por donde se le mire, porque es un hecho que se está perdiendo dinero».

Por supuesto la medida tiene efectos positivos, pero estos no apuntan a una solución de fondo, sino que son apenas una forma de ganar tiempo.

Ya la misión del Fondo Monetario Internacional se ha anticipado a decir que las reservas no son para eso, y, además, que éstas tienen un valor «no financiero». Entonces, nos preguntamos:

¿Si hubiera cinco mil millones de dólares más en reservas, seguirían éstas teniendo un valor «no financiero»? El hecho de que paguemos cinco veces más por intereses de la deuda que lo que nos pagan por invertir las reservas ¿tiene, también, un valor «no financiero»?

Así las cosas, ¿para qué nos ha servido ser el único país latinoamericano que ha cumplido siempre con sus compromisos externos?

Lamentablemente, el gobierno engavetó la propuesta de utilizar las reservas internacionales, que obtienen rentabilidades de 1,5% para pagar la deuda en bonos, que significan tasas de interés de más de 10%. También la solicitud al Banco de la República y al Ministerio de Hacienda de entrar a estudiar con los organismos multilaterales la postergación de los vencimientos de los créditos y la moderación de los intereses.

El gobierno, sobre el uso de las reservas internacionales, emitirá TES en dólares, que el Banco de la República comprará y, con esos recursos, adquirirá bonos de deuda pignorando un determinado monto de reservas. Esta práctica deja satisfecho al FMI.

PERÍODO DE GRACIA PARA EL PAGO DE DEUDA

Si el gobierno no asume la discusión sobre la deuda, próximamente estaremos entre la disyuntiva democracia o deuda, razón por la que rechazamos el Plan B y proponemos abrir la discusión nacional sobre la deuda.

Afirmamos que, de seguir así, se hace preciso convocar un evento nacional que concite o convoque múltiples opiniones, en la perspectiva de colocar sobre la palestra el tema de la deuda para encontrarle alternativas y salidas.

Insistimos en que la deuda colombiana va camino de volverse impagable. Ascende a más del 51% del PIB, es decir, 115,8 billones de pesos, una cifra tres veces superior a la que recibe el Estado por impuestos y utilidades de las empresas estatales, lo que significa un poco más de 38 billones de pesos para el año 2004.

Recordemos que el próximo año, el gobierno pagará por servicio de Deuda (deuda e intereses) 27,7 billones de pesos, cerca del 35% del presupuesto para dicho año, lo que significa que uno de cada tres pesos del presupuesto va al pago de la deuda y sus intereses.

Hoy lamentamos que el gobierno manifieste, de manera enfática, que continuará con el manejo proactivo de su deuda pública, acorde con los estándares y condiciones del mercado. Ello se traduce en que continuará con las acciones que ha venido realizando para mejorar el perfil de la deuda y reducir su costo, y que han contemplado operaciones como canjes de deuda, conocidos como *swaps*, y pequeños pagos anticipados.

El saldo de la deuda pública al 27 de octubre de 2003, en billones de dólares, es de 19,2 de deuda externa y 21,5 de deuda interna, para un total de 40,7, lo que nos conduce, si no hay un período de gracia para su pago, a la explosión de la bomba social que acecha a la Nación.

Nosotros seguimos profundamente preocupados por la incertidumbre fiscal, ya que la deuda pública bruta está en el 60% del PIB y el déficit fiscal consolidado aún se mantiene por encima del 3%.

Estas circunstancias hacen que insistamos en el prepago de la deuda con reservas internacionales, ya que corresponden a los ciudadanos de las respectivas naciones, pues constituyen parte de los ahorros nacionales en la forma de disponibilidades de la más alta liquidez, que equivalen a los valores en caja de una nación.

Recordemos que es una liquidez de la que dispone el país para poder sostener el ritmo de operaciones en caso de que haya un

faltante en el flujo de ingreso de dólares, sin perjudicar a toda la economía. Pero, para una mejor y mayor ilustración, expliquemos para qué sirven las reservas internacionales.

¿QUÉ SON LAS RESERVAS INTERNACIONALES?

Las reservas internacionales de un país son los activos que están en el exterior y que permanecen bajo el control del Banco de la República. Las reservas, o el ahorro externo del país, se definen también como el resultado de las transacciones del país con el resto del mundo.

Las reservas son administradas por el Banco de la República conforme a los criterios de seguridad, liquidez y rendimiento.

Las autoridades monetarias explican que el criterio de seguridad se refiere a la preservación del capital, el de liquidez implica que las reservas deben estar siempre disponibles para hacer frente a los objetivos de la política monetaria y cambiaria, y el de rentabilidad significa que el portafolio de reservas debe resultar de una combinación óptima entre retorno y nivel de riesgo, determinado por los los criterios anteriores.

El emisor puede disponer de estos activos externos (reservas) de inmediato para financiar directamente los desequilibrios de la balanza de pagos y regular indirectamente la magnitud de dichos desequilibrios, mediante la intervención en los mercados cambiarios, modificando el tipo de cambio.

En otras palabras, las reservas pueden ser usadas para financiar pagos en el exterior, como por ejemplo los que se hagan por importaciones. También el Banco puede utilizarlas para defender la tasa de cambio, cuando ello sea necesario.

¿CÓMO SE GENERAN ESAS RESERVAS?

Las transacciones que producen ingresos de divisas al país son, entre otras, las exportaciones, los créditos de bancos extranjeros, las transferencias hechas por colombianos en el exterior y la inversión extranjera en el país.

Las que generan egresos de divisas son las importaciones, los pagos de intereses de las deudas contraídas en el exterior y los giros de colombianos desde el interior hacia el exterior, entre otras.

Cuando los ingresos son mayores que los egresos se acumulan reservas internacionales. Y la acumulación de éstas por parte de los Bancos Centrales se da principalmente a través de la intervención de estos en el mercado cambiario.

OBJETIVOS

El principal objetivo de las reservas, particularmente en países con acceso limitado a los mercados de capital y cuya moneda no es libremente convertible, es generar confianza en la capacidad del país de pagar sus obligaciones externas, garantizando una fuente confiable de moneda extranjera.

La confianza de los inversionistas respecto a la capacidad de pago se ve reflejada en su percepción de riesgo hacia el país y en las tasas de interés de los créditos externos. De igual manera, las reservas otorgan capacidad de maniobra para ejecutar la política cambiaria.

COMPOSICIÓN

Al 19 de noviembre de 2003, las reservas internacionales netas (son las reservas internacionales brutas menos los pasivos de corto plazo) ascendían a 10.375,4 millones de dólares.

Los principales componentes de las reservas son cuenta corriente y caja (que significa el 4,47% de las reservas netas), las inversiones (86,48%), el oro (0,91%), los aportes al FMI y las tenencias de derechos especiales de giro (5,1%), los aportes del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), las tenencias de pesos andinos (2,96%) y los convenios internacionales (0,1%).

EN QUÉ ESTÁN INVERTIDAS

Las reservas están invertidas en activos financieros con un amplio mercado secundario, como monedas libremente convertibles e inversiones con calificaciones crediticias altas. Estas políticas son determinadas por la Junta Directiva del Banco de la República, a través del Comité de Reservas.

La composición por monedas de las reservas internacionales al 31 de mayo de 2003 era dólares (82,73%) euros (13,20%), yenes (3,75%) y otras monedas (0,32%).

La distribución por monedas de las reservas internacionales se determina de acuerdo con la composición cambiaria de los egresos de la balanza de pagos, con el fin de evitar que el fortalecimiento de una moneda importante para los pagos internacionales no afecte la capacidad de las reservas de respaldar los egresos de la balanza de pagos. También se tienen en cuenta los criterios de convertibilidad y liquidez.

El Banco de la República administra las reservas interna y externamente. Internamente, a través del Departamento de Reservas Internacionales, el cual maneja el 65% del portafolio (este porcentaje excluye caja, depósitos a la orden, convenios internacionales, aportes al FMI y al Flar, y tenencias de derechos especiales de giros y pesos andinos).

El emisor tiene un programa de delegación de fondos con tres instituciones financieras internacionales, las cuales manejan el 35% restante del portafolio de inversiones de las reservas.

QUÉ MONTO DE RESERVAS DEBE TENER UN PAÍS

El nivel adecuado de las reservas internacionales se mide, generalmente, con respecto a su capacidad para respaldar los egresos en moneda extranjera del país. Por ejemplo, una medida común para valorar esta capacidad es el número de meses de importación que las reservas podrían cubrir.

Tradicionalmente, se estima que las reservas deben ser equivalentes a, por lo menos, tres meses de importaciones. En la actualidad, las reservas internacionales de Colombia cubren 7,8 meses de importaciones de bienes y servicios.

Para el profesor Eduardo Sarmiento Palacio:

«El análisis para establecer el nivel óptimo de reservas es el mismo que se aplica en ingeniería para determinar el tamaño de las presas y en administración para escoger el nivel de inventarios, y data de casi 100 años. El procedimiento consiste en evaluar los costos de mantener las reservas frente a los beneficios de evitar los daños ocasionados por su agotamiento. En términos simples, los costos se pueden evaluar como la diferencia entre la tasa de interés del financiamiento externo y la de colocación en los bancos internacionales (0,10 por dólar de reserva). A su turno, los beneficios corresponden a la crisis que se evita por mantener las reservas, que fluctúa entre 0,2 y 1 por dólar de reserva, multiplicada por la probabilidad de que ocurra.

Ahora, la probabilidad de la variación de las reservas se puede evaluar con base en la información histórica y técnicas estadísticas ampliamente aceptadas. En efecto, la probabilidad de que descendan en US\$7.000 millones es menos de 1 a 100, es decir que no ocurre ni cada 100 años. En este sentido, la acumulación de divisas por encima de ese nivel no le significa un beneficio perceptible al país. El prepago de US\$ 4.000 millones de las reservas, que actualmente son de US\$ 11.000 millones, no traería ningún perjuicio y ahorraría \$1,1 billones al año.

Uno de los grandes misterios de desarrollo es por qué los países contratan crédito externo y luego no generan los recursos para pagarlo.

La explicación es simple: los países destinan la mayor parte del endeudamiento para el consumo, obras faraónicas y acumular reservas inoficiosas. Así, en la actualidad el mantenimiento de las reservas ocasiona una pérdida anual equivalente a la mitad del crecimiento económico y en algunos casos la totalidad. Al final, el rendimiento económico del endeudamiento resulta inferior a las erogaciones por concepto de intereses, condenando a los países a contratar más crédito externo para pagar los intereses del pasado y colocándolos entre la moratoria y la recesión para reprimir los consumos».

En un anterior artículo mencionamos que el FMI no es partidario de este tipo de transacción porque los créditos concedidos por esta institución se titulan con el término de «acuerdos de crédito contingente», eso significa que cuando el Fondo encuentra que el país que ha solicitado su apoyo ha elaborado un programa que cumple con los requisitos necesarios en los campos fiscales, monetarios y crediticios para lograr un equilibrio en sus cuentas externas, el FMI, le concede el crédito que sólo puede ser utilizado mientras se cumplan los parámetros acordados.

Por lo tanto, la prioridad del FMI radica en que las reservas sólo pueden estar dispuestas para el cumplimiento de las obligaciones de pagos externos hipotecando los recursos y la soberanía nacional.

ACUERDO NACIONAL PARA SUPERAR LA CRISIS

Es motivo de preocupación del sindicalismo colombiano que los costos referentes al servicio de la deuda, tanto interna como externa en el 2001, hayan ascendido a \$19,2 millones, que representan el 41% del presupuesto nacional, trayendo graves repercusiones en el empleo y en el bienestar de la población. Si queremos empleos decentes, requerimos la reformulación de la deuda o la concertación de períodos de gracia para reactivar el empleo y el aparato productivo.

Traigo a colación este planeamiento, porque 27 millones de colombianos están bajo la línea de pobreza y 11 millones, en absoluta miseria. Nuestra pobreza rural llega al 79,6% y la urbana, al 47,7%, al tiempo que el desempleo pasa del 19% y el subempleo llega al 35%, situación que exige del movimiento sindical un compromiso en la solución de la crisis.

Pese a ello, el gobierno insiste en la congelación del gasto público contemplada en el proyecto de referendo, que equivale en el 2003 a 1,5 billones, suma que no soluciona el desequilibrio en las finanzas públicas y que, por el contrario, exige un acuerdo para hacer que la deuda pública no siga creciendo de forma vertiginosa y los intereses de la misma no se sigan pagando con endeudamiento.

En términos de desembolso del gasto, en el 2003 el pago de intereses por parte del gobierno central vale cerca de 10 billones y si todos se financian con crédito, la deuda del gobierno se incrementará en la misma magnitud, más el impacto de la devaluación sobre la deuda externa.

También se hace necesario mencionar que en los últimos 10 años se han llevado a cabo siete reformas tributarias y un acto legislativo dirigidos a controlar el déficit. Durante este período, el IVA ha pasado del 10% al 16%; el impuesto del 2x1.000 a las transacciones se convirtió en el 3 x1.000 y se volvió permanente. Sin embargo, el hueco fiscal sigue creciendo.

Siendo grave lo anterior, más lo es la nueva reforma tributaria que va en igual dirección y pone la mira en el aumento de los recaudos, perdiendo de vista la dimensión estructural, el estancamiento de la producción y la injusta distribución del ingreso.

El abandono de áreas productivas, el aumento de actividades de tercerización, la liquidación de 32 mil registros mercantiles, según la Cámara de Comercio, la liquidación de más de 720 empresas y la solicitud de intervención económica de 623, al igual que el crecimiento de la importación de alimentos, el aumento del desempleo, la imposibilidad para la contratación colectiva y la libertad sindical, son razones que nos exigen un acuerdo nacional para superar la crisis.

Colombia vive hoy uno de los más difíciles momentos de su vida republicana, resultado de una acumulación no resuelta de crisis históricas, de privilegios y exclusiones que afectan todos los ámbitos de la vida colectiva. Estas crisis internas agravadas por imposiciones internacionales, exigen un acuerdo nacional que transforme la crisis en oportunidad, permitiendo avanzar en la negociación política y trabajar en conjunto sobre las causas estructurales de esas crisis. A este propósito convoca el sindicalismo colombiano.

DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA

En primer lugar, saludamos este importante Foro Nacional convocado por la Cámara de Representantes, a través de las Comisiones de Crédito Público y seguimiento a los órganos de control público y la Contraloría General de la República.

El Foro Nacional «El Control de la Deuda Pública» se realiza en un momento en el que se hace imprescindible encontrarle una salida a la deuda pública interna, ya que hasta ahora no se le ha dado la importancia que tiene, pese a las reiteradas advertencias que sobre el particular ha hecho la Contraloría General de la República.

Cuando se hace referencia a los problemas del Estado surgen dos preocupaciones: la primera tiene que ver con su tamaño y la segunda, con su capacidad institucional. La presencia del Estado es reclamada en muchos conflictos, en especial en las zonas deprimidas, en las de menor desarrollo o en aquellas donde la guerra se recrudece.

La respuesta a estas demandas es desordenada y difícilmente se cuantifican los compromisos del gasto, lo cual tienen efectos negativos cuando se reclama su cumplimiento. Las demandas sociales y la guerra tienen efectos multiplicadores que presionan el presupuesto público y promueven la creciente participación del Estado.

La pregunta, entonces, es: ¿Cuál puede ser ese nivel de compromiso asumido por el Estado y cuáles sus necesidades de financiación?

Es preciso afirmar que no existe un patrón internacional que permita decir cuál es el tamaño ideal de un Estado. Sin embargo, hay algunos parámetros de comparación: la participación del Esta-

do en el PIB, tanto por el lado de ingresos como por el de gastos, y el nivel de eficiencia en la prestación de servicios del Estado.

El grado de eficiencia estatal, en cambio, no es cuantificable con un solo indicador, y las comparaciones deben hacerse según el objeto del gasto en salud, educación o seguridad.

Un Estado crece sanamente cuando consigue los fines sociales y económicos que debe cumplir, y puede financiar los programas acordados en forma sostenible en el largo plazo y consistente con los objetivos en materia de empleo e inflación.

Así las cosas, podemos afirmar que el crecimiento del Estado colombiano en los últimos años fue producto del endeudamiento, pero ¿en qué creció y para que utilizó los nuevos recursos?

Si bien no es posible señalar con precisión los rubros que generaron el mayor endeudamiento, la dinámica del gasto genera la existencia de algunos inadecuadamente financiados con recursos propios y para los cuales fue necesario recurrir al crédito.

¿Fueron para la guerra, la justicia, el control gubernamental, la política social, la infraestructura, el desorden administrativo o los intereses de la deuda?

Nosotros coincidimos con el señor contralor general de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra, en que la situación es calamitosa, ya que la deuda del gobierno central en los últimos seis años, es decir, entre 1998 y 2003 creció 2,4 veces, al pasar de 22,2% a 53,6% del PIB.

Según la Contraloría, entre 2002 y 2003 la deuda pública creció en 14 billones de pesos, de los cuales el 59% está explicado por mayor deuda interna, manifestándose una recomposición de deuda interna por externa.

En el 2002, la deuda externa representaba el 48% de la deuda total, frente al 52% de la deuda interna. En el 2003, este porcentaje

cambia en un punto y ahora la externa se reduce al 47%, mientras la interna aumenta al 53%.

Aquí también debemos resaltar la coincidencia con el Contralor en relación a cómo la colocación de bonos externos sigue representando un porcentaje importante de las fuentes de financiación externa, ya que el 78% de la deuda interna es emisión de TES.

Recordemos que la deuda pública es de menor riesgo que la privada. Por lo tanto, sus condiciones de financiamiento deberían ser menos onerosas. Sin embargo, los TES se colocan a tasas superiores al DTF, con lo cual, aunque se aseguran los recursos, se aumentan las tasas de interés, acción contradictoria con la política de estabilización promovida desde el gobierno.

La situación se agrava cuando se colocan TES de largo plazo a tasas de interés que hoy en día superan las de usura.

Por lo tanto, renegociar el costo de la deuda, colocándola a las tasas del mercado, representaría un ahorro importante y reduciría el costo financiero del actual porcentaje del PIB.

El endeudamiento público interno es, prioritariamente, con el mismo sector público. Esto genera efectos perversos en las expectativas de los ingresos y rendimientos financieros de las empresas prestadoras. En diciembre de 2002, el saldo del TES en circulación fue de 42,5 billones y en diciembre del 2003, ascendió a 49,8 billones, es decir, un crecimiento de 11,3% y un crecimiento absoluto de 7,3 billones.

El llamado que hace el Contralor es de vital importancia ya que, en 1990, según él, el 31,5% de los ingresos tributarios se usaban para cubrir el servicio de la deuda. En el 2003, ese porcentaje se multiplicó por 2,5 veces y ahora el servicio de la deuda ocupa el 77% de los ingresos tributarios.

Lo más grave es que mientras en 1987, más del 80% del crédito externo se destinaba a proyectos de infraestructura, en el 2003 el

75% de los ingresos por crédito externo se usan para repagar la misma deuda y para gastos de funcionamiento del gobierno.

Lo anterior evidencia que este endeudamiento es improductivo, porque el gobierno contrae una deuda nueva para pagar una deuda vieja, sacrificando el gasto social y el bienestar.

El presupuesto general de la Nación para el año 2004 está avaluado en 77,6 billones de pesos. En términos nominales, equivale a un crecimiento de 14,5% respecto al de 2003. El pago de la deuda pública asciende a 27,8 billones; 2,2 billones más respecto a lo que se pagó durante el año 2003. Los acreedores se quedan con 35% de las finanzas públicas.

Actualmente, la deuda total es de 113 billones y para finales del 2004 alcanzará 140 billones de pesos. Deuda, nómina y pensiones públicas concentran el 71%. Las transferencias, principalmente asignadas a los gastos de educación y salud, representan 37,5%. Para inversión quedan 9,2 billones, esto es 11,9% del presupuesto.

Este panorama me hace recordar las palabras del presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, en un foro empresarial de América Latina realizado en Brasil cuando afirmó que:

«El consenso de Washington, el de las privatizaciones y la liberación comercial como motores del crecimiento económico y el enfoque neoliberal ortodoxo murieron».

Por lo tanto, hoy el énfasis de las políticas económicas se va a mover hacia lo social, hacia los temas de superación de la pobreza y de la marginalidad. Es hora de proponer una agenda social que incluya metas frente a los temas de superación de la pobreza, analfabetismo, educación, cobertura a los servicios de salud, vivienda digna y agua potable.

A Colombia no se le puede juzgar sólo por sus números, por sus finanzas, sino también por sus indicadores sociales, por las necesidades propias de su cultura y por la visión de futuro que tenemos como Nación.

Las líneas descritas nos llevan a plantear, con mucha tranquilidad y enorme sensatez, medidas que permitan que los TES no se sigan llevando el ahorro nacional; la búsqueda de un amplio período de gracia para iniciar muchos pagos de interés y capital; la ampliación de los plazos y la posibilidad de realizar pagos anticipados en función del desenvolvimiento económico.

Por tal razón y con la mejor buena fe nos atrevemos a presentar las siguientes propuestas.

PROPUESTAS

- Coincidimos con quienes plantean la posibilidad de que el Banco de la República vuelva a financiar al gobierno central, para que de esta manera se alivie el déficit fiscal y se pueda tener espacio para una política fiscal que no sea contraccionista.
- Solicitar al Banco de la República el otorgamiento de créditos de muy bajo costo al gobierno que no le incrementen el ya abultado monto de pago de intereses por su deuda interna y externa.
- Sin poner en peligro la estabilidad económica, en la situación actual de debilidad de la demanda, es posible pensar en una expansión monetaria adicional a la programada, la cual se utilizaría para reemplazar deuda pública costosa por crédito subsidiado del Banco de la República de manera que se reduzca el pago de intereses y, por lo tanto, el déficit fiscal.
- Para solucionar el déficit de las finanzas públicas, es necesario darle prioridad a la deuda pública enfatizando la deuda interna, porque si ésta continúa creciendo exponencialmente, todas las medidas que se tomen por el lado de los ingresos serán insuficientes.
- Acogemos las propuestas de los profesores Cabrera y González en el sentido de que toda la política de tasas de interés debe tener en cuenta los efectos sobre la deuda pública, ya que en

una perspectiva de más largo plazo, es indispensable replantear la coordinación del conjunto de la política macroeconómica con las políticas del Banco de la República, puesto que éstas inciden de manera directa en la composición y el costo del servicio de la deuda.

Finalmente, agradecemos la invitación a este foro y aspiramos a que muchas de las formulaciones presentadas se lleven a la práctica.

NO AL PRESUPUESTO PARA DEUDA Y GUERRA

El 29 de julio, el gobierno nacional radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2006 por 105,4 billones de pesos, cifra que implica un crecimiento de 13,1%.

Al igual que este año, más de uno de cada tres pesos del presupuesto del año 2006 se destinará al servicio de la deuda. El gobierno pagará en intereses 16 billones de pesos y 20,5 billones serán para amortizaciones.

Hablar de 16 billones para atender intereses de deuda y de 20,5 billones para rotar los créditos, pues no se trata de amortizaciones como tal, sino de renovaciones de créditos, es muy grave, porque seguimos viviendo al debe, ya que de cada peso que se gasta en Colombia, el 35% es costo de financiación.

La propuesta significa un exagerado aumento del endeudamiento del 32%, pues el valor del crédito contemplado es cercano a 40 billones: 28,7 billones de deuda interna y 10,2 billones de deuda externa. Lo anterior significa que el presupuesto se financiaría en un 37% con más deuda, hecho ilógico, que no se compadece con el exagerado endeudamiento de este año.

Al funcionamiento se dedicará un poco más de 34 billones de pesos y a inversión, 4,5 billones de pesos. En este rubro se advierte que van 15,65 billones al sistema general de participación o transferencias.

Además, el Departamento Nacional de Planeación, en el documento Conpes, señala que las inversiones para el 2006 ascenderán

a 13,07 billones, pero allí se incluyen gastos de defensa y seguridad, infraestructura física y sector social.

Mientras para el sector social la aprobación presupuestal llega a 8 billones, para la defensa y política asciende a 9,4 billones, pues para finales de 2006 las Fuerzas Militares contarán con 260.174 efectivos y la policía nacional con 134.942 uniformados, lo que significa un incremento de 64,1% y 29,2%, respectivamente, entre 2002 y 2006.

La CUT, al tiempo que rechaza este presupuesto para la deuda y para la guerra, solicita que el Congreso de la República dé cumplimiento a la Constitución en el sentido de priorizar el gasto social, por encima de cualquier otro rubro.

Sobre la deuda, reafirmamos la propuesta de solicitarle a la banca multilateral, un período de gracia de dos años para el pago de la misma, y que estos recursos se dediquen a la reactivación del aparato productivo en función de la generación de empleo decente.

En cuanto a la guerra, reiteramos nuestro compromiso con la solución política del conflicto armado y con los acuerdos humanitarios, razón por la que invitamos a buscar fórmulas de diálogo para ello.

EXIJAMOS PRESUPUESTO CON PRIORIDAD SOCIAL

En días pasados conocimos el proyecto de presupuesto de la Nación para el 2007 por 117,6 billones de pesos, monto superior en 11,3% con relación a este año.

De acuerdo con la iniciativa, para funcionamiento se destinarán 57,1 billones de pesos, que significan un aumento del 8,1% con respecto al 2006.

Para el pago de la deuda, se tienen previstos 39,5 billones de pesos, que quiere decir un incremento de 600 mil millones de pesos más con respecto al 2006.

En materia de incremento salarial, quedó establecido un aumento en las remuneraciones para los empleados estatales que va desde el 4,5% para quienes devengan más del salario mínimo, que son 711.779 trabajadores y del 5% para los 242.117 que ganan el salario mínimo.

Por primera vez se incluye la iniciativa de agregar una partida para financiar los subsidios a los combustibles por 2,9 billones de pesos y otra, por 1,2 billones de pesos, destinada a atender la devolución del IVA a los estratos 1 y 2 del Sisbén, previsto en la reforma tributaria.

La CUT manifiesta que el presupuesto de la Nación debe estar en correspondencia con la Constitución Nacional, que le da prioridad a lo social, motivo por el que iniciará diálogos con las bancadas parlamentarias para que nuestras consideraciones sean tenidas en cuenta.

Tenemos cerca de tres meses para que, junto con la agenda legislativa, promovamos un diálogo social que articule el conocimiento de la temática con la movilización social.

¿POR QUÉ ESPERAR HASTA EL 2019 PARA RESULTADOS SOCIALES?

El 7 de agosto del presente año, el gobierno nacional presentó las metas para el año 2019, sin reorientar el modelo económico que, al igual que el Consenso de Washington, fracasó, lo que exige es una política económica distinta para buscar metas que apunten a solucionar las dificultades de orden social.

Por ello, es preciso decir que el gobierno presentó sus metas para el 2019, pese a que está retrasado en el cumplimiento de sus objetivos para el 2015, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio y adquiridos por más de 190 países en el año 2000.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en Colombia el avance en el compromiso de reducir la pobreza extrema hasta el 2004 era de 6,8%, porcentaje que no se cumplió y, por el contrario, la tarea para el 2015 deberá esperar hasta el 2019, y los del 2019, no sabemos hasta cuándo.

En las zonas rurales, la pobreza cobija al 69% de sus habitantes. Y ni qué decir de las abismales diferencias entre los departamentos, algunos de los cuales, como el Chocó, padecen una situación similar a la de los países pobres de África.

Según las metas sociales de Planeación, en el año 2019 el número de colombianos pobres se debe reducir a 20% y el de indigentes, a 6%. Para lograrlo se plantea una conjugación de estrategias que comprenden revisión de las políticas de asistencia social y de subsidios; aumento de la cobertura en la educación y disminución de la desigualdad, distribución de la riqueza y el in-

greso. Colombia es el cuarto país con la peor distribución del ingreso en la región.

Con el propósito de entregar, de manera precisa, la calamidad social que tenemos los colombianos, y para demostrar hasta dónde una democracia puede soportar tanta hambre, nos permitimos transcribir las principales metas sociales que debería alcanzar Colombia, por supuesto, con un modelo distinto.

CUADRO N° 1
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)

Metas sociales gubernamentales	Situación actual	2019
Disminuir nivel de pobreza	52,6%	20,0%
Disminuir nivel de indigencia	17,0%	6,0%
Reducir desnutrición infantil	6,7%	4,5%
Reducir tasa de desempleo (promedio)	13,6%	5,0%
Subir cobertura en pensiones	25,0%	71,1%
Subir cobertura en educación universitaria	19,0%	23,0%
Subir cobertura en educación tecnológica	6,8%	17,0%
Disminuir tasas de deserción escolar	50,0%	25,0%
Subir cobertura en salud	66,0%	100,0%
Aumentar cobertura de vacunación	93,0%	95,0%
Reducir mortalidad infantil*	24,4%	14,0%
Reducir tasa de fecundidad**	2,6%	1,9%
Subir utilización métodos anticonceptivos	64,0%	78,0%

(*) Muertes de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos.

(**) Promedio de niños por familia.

La CUT considera que no hay que esperar hasta el 2019 para alcanzar metas sociales, reducir la pobreza y aumentar el empleo. Se hace imperativo que todos los esfuerzos del gobierno se dirijan a eliminar el flagelo de la pobreza y el desempleo.

Para ello, es necesario sustituir la obsesión por el libre intercambio, por una política de industrialización que aumente el valor agregado en las exportaciones, fortalezca el mercado interno y amplíe el contenido de mano de obra.

El tratamiento de la equidad debe cambiar pues el gobierno acata la orientación del Banco Mundial, que considera la pobreza y la distribución del ingreso como un problema de crecimiento, confiando la reducción de la pobreza al logro de altas tasas de crecimiento. Por lo tanto, demandamos la reorientación del modelo económico, si queremos salir del flagelo de la pobreza y la inequidad.

Finalmente, no tiene sentido que en Colombia, al tiempo que crece el PIB, aumente la pobreza, evidenciando que el crecimiento beneficia a los potentados y no a la búsqueda del nivel de bienestar social de la población, como debería ser.

COMPROMISOS IMPUESTOS POR EL FMI

Las políticas de ajuste fiscal y los compromisos impuestos por el FMI a los países pobres del mundo, no son ajenos a la grave situación social que aqueja a más de la mitad de la población mundial. Colombia no ha sido una excepción y, desde principios de 1990, por «recomendación» del FMI se ha aplicado un modelo económico perverso que ha elevado la pobreza al 66% de la población y la miseria al 27% de la misma.

Por ello, con expectativas recibimos la propuesta que formuló el FMI para Colombia, que plantea aumentar la inversión en infraestructura y en lo social, consideraciones que controvierten las políticas hasta hoy oficiales del FMI, que buscan, por el contrario, reducir el gasto social y la inversión en infraestructura. Además, exige a los países superávit fiscales primarios, prioridad en el pago de la Deuda Externa y presupuestos balanceados.

Esta situación ha hecho que el crecimiento de la economía colombiana sea del 3,6% en el 2004, uno de los más débiles de América Latina y menor que la economía mundial, evidenciando un enfriamiento de la economía colombiana, ya que el aparato productivo dejó de generar empleo.

En Colombia, en el 2004, el número de empleos se redujo en 408 mil personas, situación que, a nuestro juicio, se produce como resultado de las políticas del Fondo Monetario Internacional, razón por la que de nuevo le reiteramos a don Rodrigo de Rato, actual director, las propuestas que en diciembre de 2002, le presentamos al señor Horst Koehler, en Bogotá y que son:

- a. Reformulación o reingeniería de la deuda externa, lo que implica un período de gracia por dos años para el pago de la misma y que estos recursos se dediquen a la reactivación del aparato productivo y a la inversión en ciencia y tecnología.
- b. Emisión de siete billones de pesos, por parte del Banco de la República, destinados a la inversión productiva.

Mientras el FMI descalificaba nuestras formulaciones, accedía a la petición de Colombia de tener mayor margen fiscal para este año y un severo ajuste para el 2006. La meta de déficit fiscal para el 2005 es de 2,5% como proporción del PIB y para el 2006, de 2% del PIB. Sobre la agenda legislativa, el gobierno se comprometió a sacar adelante en el Congreso los proyectos de ley sobre el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Ley del Mercado de Valores, y la reforma a la Ley 80 sobre contratación estatal y reforma pensional.

En cuanto a privatizaciones, se fijó un cronograma sobre la venta de la Banca Pública, que apuntó a Bancafé y Granahorrar. El acuerdo contempla un préstamo de contingencia de 600 millones de dólares y la disposición de un margen fiscal de 0,3 puntos para obras de infraestructura.

Para el FMI, la prioridad nacional sigue siendo la reducción de la inflación, encaminándola a evitar el colapso de la deuda externa, por lo que insiste en reducir el déficit fiscal y dejar que camine libremente el tipo de cambio.

Por lo anterior, planteó la simplificación del IVA y la ampliación de su base tributaria; afianzar la solidez financiera y bajar márgenes de intermediación. En lo social, iniciar programas de acción directa dirigidos a los más necesitados y abandonar las subvenciones. La política monetaria tendrá como objetivo la inflación y no la tasa de cambio. Con relación a la deuda propone reducirla al 40% del PIB, al final de esta década.

Es preciso afirmar que apoyamos una mayor inversión social, pero abrigamos la esperanza de que estos recursos no conduzcan al fortalecimiento clientelista de la campaña reeleccionista.

Lo cierto es que el teórico viraje del FMI obedece a la pérdida de autoridad ante muchas naciones que se alejaron de sus recetas, y su mejoría económica es evidente. Si el Fondo busca frenar el deterioro social, debe posibilitar el crecimiento económico y no la austeridad fiscal para reducir la deuda y la inflación.

Es preciso decir que nuestras propuestas fueron rechazadas de inmediato por don Rodrigo de Rato, lo que hace pensar que la flexibilidad del FMI para el 2005 se debe a que es el año de la campaña reeleccionista del presidente Uribe. ¡Ojalá nos equivoquemos!

PARA CUMPLIRLE AL FMI

El 14 de julio del presente año se realizó en Bogotá el foro «Colombia a los ojos de Wall Street», donde participaron desde el Embajador de los Estados Unidos hasta analistas económicos nacionales.

Según las opiniones de quienes asistieron al foro, el problema más grave que tiene la economía colombiana es la situación fiscal, especialmente por el alto déficit del gobierno central, que supera el 6% del PIB, lo que pondría en grave riesgo el cumplimiento de las metas con el FMI en 2005 y 2006.

Los reputados economistas que asistieron al foro también manifestaron que la vulnerabilidad de la economía está en el frente fiscal y se debe a la lentitud de las reformas económicas, razón por la que sugirieron, entre otras, las siguientes reformas estructurales:

1. La tributaria, que sea de fondo.
2. La de transferencias, que trae como consecuencia nuevos impuestos a los departamentos y municipios.
3. La laboral, que flexibilice más el mercado laboral.
4. La pensional, que elimine los regímenes especiales desde el 2007.
5. El estatuto orgánico del presupuesto, hundido en la pasada legislatura y, según ellos, pieza fundamental del crecimiento económico del 4%.

Lo paradójico es que, mientras piden más impuestos para el pueblo, el gobierno eliminará el impuesto de remesas a las multinacionales que giran sus utilidades al exterior, el cual es del 7% sobre

las ganancias que se envían, lo que implica que el país dejará de recibir aproximadamente 120 mil millones de pesos al año.

Frente a la profundización del ajuste fiscal, el sindicalismo no tiene otra alternativa que prepararse seriamente para la realización del Paro Nacional, que realizaremos el 12 de octubre, cuya justificación es cada día más irrefutable.

No podemos aceptar que las reformas del gobierno paupericen más al pueblo y enriquezcan más el capital financiero extranjero. Para frenar estas políticas, la movilización civilista y democrática es la alternativa.

UTILIDADES DEL SECTOR FINANCIERO A INVERSIÓN SOCIAL

Siguendo la racha de ganancias exageradas que, desde los últimos años viene teniendo el sector financiero, la CUT les solicita la reinversión de sus utilidades en actividades sociales.

Las utilidades de los establecimientos de crédito, durante el primer semestre de 2005, llegaron a 1,8 billones de pesos, lo que significa un crecimiento de 34,4%, respecto de los beneficios registrados en el mismo período del 2004, que fueron de 1,3 billones de pesos.

De acuerdo con el informe de la Superintendencia Bancaria, siete de los 57 intermediarios de crédito generaron el 53% del total de utilidades registradas en junio de 2005. Los bancos que más ganaron fueron Bancolombia, con 269.200 millones de pesos; Banco de Bogotá, con 181.700 millones de pesos y Davivienda, con 130.800 millones de pesos.

También se encuentran el Banco Agrario, con 108.100 millones de pesos; Corfinsura, con 101.300 millones de pesos; Banco de Occidente, con 86.500 millones de pesos y Banco Popular, con 79.400 millones de pesos.

Esperamos que la actitud del sector financiero esté en correspondencia con la Responsabilidad Social Empresarial ya que cuando se dio la crisis financiera, el pueblo colombiano, con dineros estatales, le tendió la mano. Además, hoy la Uneb inicia una serie de negociaciones con los bancos, aspirando a que se entienda, por parte de los empresarios que, así como muchas veces concertamos

para la crisis económica, también hay que hacerlo para la bonanza económica.

El pueblo y los trabajadores colombianos estamos a la espera de que el sector financiero haga inversión social.

POR TRIBUTACIÓN PARA EQUIDAD Y JUSTICIA

En primer lugar expresamos nuestra felicitación a la Fundación Buen Gobierno por materializar esta importante iniciativa y darnos la oportunidad de expresarles algunas de nuestras opiniones sobre un tema tan candente y complejo como es la reforma tributaria que actualmente se discute en el Congreso de la República.

Empiezo mi intervención haciendo referencia a uno de los artículos que trae el número 1 de la revista de la Fundación Buen Gobierno, y cuyo título, «Cómo tributar para crecer», es una invitación a la búsqueda de consensos en función de alternativas que logren poner realmente en práctica la tributación para el crecimiento, lo que implica disminuir la pobreza.

En uno de sus apartes, el artículo que comento afirma: «El estudio y recomendaciones de la Misión del Ingreso Público, contextualizaron por primera vez el problema tributario dentro del marco de la sostenibilidad fiscal y la necesidad de contribuir al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza». Ojalá estos elementos sean asumidos el gobierno.

COMENTARIOS A LA REFORMA

En este marco, comento varias de las razones por las que consideramos que la reforma tributaria en cuestión no es equitativa ni neutral. El gobierno argumenta que las altas tarifas del impuesto de renta alejan a los inversionistas extranjeros y que por ello propone bajar la tarifa del impuesto de renta.

Como podemos colegir, bajar la renta no es la manera de buscar la competitividad, pues lo que deja de recoger por el lado de las empresas, lo recupera por el lado de los asalariados, a quienes se les quitan las exenciones. Adicionalmente, aumentan las tarifas del IVA y lo extiende a los artículos de primera necesidad, como alimentos.

Recordemos que el IVA es un impuesto muy regresivo, pues grava por igual a todos los consumidores sin tener en cuenta su nivel de ingresos y afecta en una proporción mayor la capacidad de los hogares con menores ingresos.

Así las cosas, la reforma tributaria no genera ni neutralidad fiscal ni equidad. Todo lo contrario, inequidad y beneficio fiscal a los empresarios, máxime cuando la reducción de las cargas a los empresarios debería inducir a mejorar los precios para los consumidores antes que un aumento en las utilidades empresariales, como ocurre en esta oportunidad.

Si se argumenta que el proyecto es neutro en términos de ingresos y se reducen significativamente los impuestos a las empresas por la disminución de la tarifa y el generoso tratamiento contable de las inversiones, podemos deducir que los damnificados con la reforma tributaria serán los trabajadores y la población más pobre.

Entendemos que los impuestos deben ser instrumentos de redistribución de los ingresos y se deben aplicar en forma progresiva, de tal manera que quien más tenga, más pague.

Es un contrasentido pretender ser «neutro» cuando el país necesita aumentar los recaudos tributarios para reducir la deuda pública y el déficit fiscal del gobierno central, que se ha mantenido alrededor del 6% del PIB, pese a siete años de programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

El gasto es prácticamente inflexible sobre los ingresos tributarios, a una tasa promedio del 96% en los últimos tres años, lo que

significa que el recaudo está comprometido para gastos de funcionamiento, imposibilitando la inversión y haciendo que el pago de la deuda se efectúe con más endeudamiento.

Este desbalance fiscal está siendo financiado con TES comprados con los recursos de las entidades públicas, que se ven obligadas a destinar su presupuesto a la compra de bonos del Gobierno.

De otra parte, la reforma tributaria presentada por el gobierno se aleja sustancialmente de la Constitución Nacional, puesto que el artículo 363 plantea como principios la equidad, la eficiencia y la progresividad.

Como síntesis, podemos afirmar que la propuesta gubernamental baja los impuestos al capital, incrementa los impuestos al trabajo, extiende el IVA a los productos de primera necesidad y es un camino regresivo para compensar los errores del TLC con los Estados Unidos.

ALGUNAS FORMULACIONES

El sindicalismo colombiano apunta a una verdadera reforma tributaria estructural que contribuya a la equidad, a la justicia social y atienda la necesidad de reducir el déficit fiscal. Por ello, coincidimos con las siguientes formulaciones:

- La reforma tributaria debe ser promotora de la equidad social y ser capaz de aumentar el recaudo para atender los problemas sociales y enfrentar el déficit fiscal.
- Una mayor equidad sólo se logra con la correcta combinación del sistema tributario y del gasto público. No es responsable renunciar a los tributos como instrumento de redistribución del ingreso.
- El sistema tributario debe ser progresivo y esto se logra mediante la tributación directa a la renta y al patrimonio. Por ello, los

nuevos recaudos no deben recaer ni en las rentas laborales, ni en la tributación indirecta, que afectan a la clase media.

- Como el impuesto de renta se calcula sobre las ganancias de las empresas, y el de los trabajadores se hace sobre sus ingresos totales, es necesaria una revisión a fondo de todas las exenciones, disminuyendo las de las empresas y el capital y protegiendo las que benefician a los trabajadores.
- Un sistema democrático serio y responsable grava de manera progresiva el trabajo, la tierra y el capital. Por eso, proponemos mantener un impuesto permanente y progresivo al patrimonio, incluyendo el impuesto a la tierra.
- En Colombia, la diferencia entre la tributación nominal y la efectiva es exagerada, razón por la que sugerimos cerrar esa brecha. Hoy, el impuesto de renta a una gran empresa es del 38,5%, pero cuando se aplican las exenciones y deducciones oscila alrededor de un 22%.
- No compartimos que se cobre el IVA a los sectores populares, con el pretexto de que le será devuelto mediante el Sisbén.
- Avalamos la importancia de simplificar las normas vigentes de tal forma que el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos y las empresas sea más sencillo, claro y transparente.

DESCENTRALIZACIÓN Y SINDICALISMO

Abuena hora la Red de Iniciativas de Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial, convocó este seminario internacional, en procura de reflexionar sobre el presente y el futuro de la descentralización en Colombia.

DRAMÁTICO INFORME

Coincidentalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por mandato del artículo 26 de la Ley 617 de 2000, publicó el desempeño fiscal de las gobernaciones durante el 2005, con cifras alarmantes.

En el grupo uno, con resultados de sostenibilidad financiera y fiscal se ubicaron los departamentos de Norte de Santander y Risaralda.

En el grupo dos, es decir sostenibles financieramente pero que presentan riesgos que, de no ser corregidos oportunamente, pueden atentar contra su viabilidad financiera en el mediano plazo, se ubicaron 14 departamentos: Cesar, Meta, Huila, Arauca, Sucre, Cundinamarca, Antioquia, Caquetá, Quindío, Caldas, Casanare, Vaupes, Guaviare y la Guajira.

En el grupo tres, que comprende departamentos que todavía mantienen dificultades financieras pero presentan claras perspectivas de mejoría, se ubicaron 15 departamentos: Santander, Vichada, Cauca, Boyacá, Amazonas, Atlántico, Nariño, Guainía, Tolima, San Andrés, Valle del Cauca, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Putumayo.

En el grupo cuatro, que recoge los departamentos con las mayores dificultades financieras, que significa que son insostenibles y sin claras perspectivas de mejoría, se ubicó el departamento del Chocó.

El informe se divide en cuatro partes. La primera se ocupa del balance fiscal subnacional a nivel consolidado. La segunda analiza la deuda pública consolidada. El tercer capítulo resalta las características y evolución de las finanzas de las administraciones departamentales. La cuarta presenta 32 informes específicos sobre el desempeño fiscal de los departamentos del país, incluyendo el cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal para la vigencia 2005.

Lo cierto es que la dramática situación que presenta dicho informe exige que el Congreso, en materia presupuestal, actúe en función de la Constitución Nacional, que prioriza lo social por encima de lo fiscal.

La situación que hoy evidencian los departamentos es producto de las políticas centralistas. Pese a ello, el informe advierte sobre el endeudamiento territorial y la disciplina fiscal.

VISIONES CONTRAPUESTAS

Cuando evaluamos los diferentes planteamientos, a propósito de la descentralización, la mayoría plantea la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar la distribución de los recursos provenientes de las regalías. Igualmente coinciden en que todos los colombianos nos debemos beneficiar de dichos recursos.

En cuanto a las zonas marginales o poco integradas a la dinámica económica y social del país, como la Amazonia, la Orinoquia y el litoral Pacífico, se presentan algunas posturas opuestas.

Por un lado, subyace la idea de usar estas zonas a través de obras de infraestructura con el objeto de favorecer la economía nacional.

En especial, se destacan las facilidades que dichas zonas ofrecen para la comercialización interna de productos y las exportaciones.

Por otro, algunos sugieren la necesidad de preservar los recursos naturales de esas zonas y, de modo marginal, se reconoce la importancia de proteger sus poblaciones.

A pesar de que existen iniciativas audaces en materia de integración nacional y regional, uno de los principales vacíos de las propuestas es el desconocimiento de las necesidades de aquellas poblaciones que habitan en las zonas marginales del país.

Por ello, todo parece indicar que Colombia, como país de regiones, ha aplazado un acuerdo institucional que permita impulsar un verdadero proyecto de descentralización, capaz de definir y armonizar competencias y funciones entre las entidades territoriales.

LA DESCENTRALIZACIÓN AL MARGEN

Infortunadamente, la temática sobre la descentralización ocupa el último puesto en la agenda de los afanes legislativos. Así lo demuestra la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que, a pesar de que fue la propia Constitución la que ordenó su expedición hace 15 años y que se han presentado 12 proyectos de ley, es la hora en que el Congreso de la República no la ha expedido.

COMPONENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización en Colombia contiene el componente político, mediante la elección de alcaldes y gobernadores. El fiscal, con las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios y departamentos, y el administrativo, en virtud del cual se traspasaron, de la Nación a los gobiernos locales, las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte.

Así las cosas, el proceso de descentralización tiene un carácter integral que afecta profundamente el sistema político, las finanzas estatales y la prestación de los servicios básicos a la población.

Por esta razón, el movimiento sindical ha enfatizado su actividad en las potencialidades que ofrece el proceso de descentralización, participando en los planes de desarrollo departamental y municipal, en la formulación de proyectos de interés social, en programas de lucha contra la pobreza, en el control a la gestión pública estatal y en una permanente lucha por la transparencia.

Así como la descentralización determina las posibilidades de construcción de la democracia y el desarrollo, la dinámica de la guerra o la paz condicionan totalmente el futuro de la descentralización en Colombia.

En sentido estricto, las materias descentralizadas están todas en la órbita de las políticas sociales, por lo que el conflicto social se expresa en la disputa por el dominio territorial, de diversos grupos, que procuran controlar determinados espacios en función de sus propósitos específicos.

SOBRE EL ORDENAMIENTO

Desde el punto de vista de la responsabilidad del Estado, de la prevalencia del interés general sobre el particular, de su función social y ecológica, y de la responsabilidad por el bienestar de la sociedad, se requiere un entorno de ordenamiento territorial político administrativo adecuado para alcanzar un desarrollo sustentable, donde existan estructuras sociales y políticas dinámicas y representativas, capaces de orientar y controlar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir a la violencia.

Los elementos que intervienen en el conflicto social son diversos y complejos. Comprenden desde razones históricas, condiciones sociales desestabilizadoras, disparidades sociales extremas y la ex-

clusión hasta la carencia, por parte del gobierno, de mecanismos estatales o institucionales adecuados para la conciliación pacífica de intereses divergentes.

REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL

El diseño de la reestructuración territorial debe tener presente que la reconciliación engloba un conjunto de medidas socioeconómicas de mediano y largo plazo, que deben soportarse en instituciones político-administrativas viables, capaces de abordar las causas fundamentales del conflicto y que, con iniciativa, creen condiciones para una paz y una estabilidad sostenidas.

El ordenamiento territorial es un proceso complejo que pasa de lo territorial, lo político y lo cultural para ordenar el espacio geográfico con base en la cosmovisión de la sociedad; es un proceso de diseño de políticas públicas, de planificación, de gestión y de construcción colectiva del país.

El ordenamiento territorial es una política de la sociedad y el Estado para determinar la ocupación del espacio, procurar el desarrollo humano sostenible, la conservación y restauración del ambiente, la definición de los ecosistemas estratégicos para la conservación, mantenimiento, equilibrio ecológico y de la biodiversidad, y establecimiento de sus zonas de producción económica y reconocimiento de las diferencias étnicas, culturales, generacionales y de género.

En su concepción básica, la descentralización es un proceso que está soportado en el trípode de lo político, lo administrativo y lo fiscal, con miras a fortalecer las estructuras territoriales subnacionales.

Descentralizar lleva a pensar en entrega de poder, en autonomía de decisión y de control de recursos, y en mayores responsabilidades y competencias de regiones y localidades, de manera que pueda potenciarse la interacción y acercamiento entre el Estado y sus comunidades.

Los diferentes niveles y énfasis de descentralización permiten hablar, entonces, de un Estado próximo o lejano. Ahora, con un Estado próximo o más descentralizado, se viabilizan los procesos de construcción de ciudadanía y se incide claramente en el grado de comportamiento con el interés general.

PROPUESTAS

Este somero marco conceptual nos permite, con la mayor responsabilidad y la mejor intención, sugerir los siguientes puntos como propuestas para la discusión:

- Como persiste la incertidumbre en cuanto al papel de los departamentos y las competencias de las demás entidades territoriales, proponemos repensar y definir el papel del departamento como promotor de desarrollo, articulador de la planificación regional e instancia intermedia entre la Nación y la provincia.
- Promover la búsqueda de consensos en torno a los elementos y factores que deberán tenerse en cuenta para construir las regiones previstas en la Constitución Nacional.
- Entendiendo que le falta gestión y claridad política al proceso de descentralización para llenar este vacío, sugerimos una campaña de concienciación de que el Estado central, en muchos casos, no es el hacedor sino el coordinador de las políticas públicas. Por lo tanto, el proceso de planeación debe tener un viraje sustancial para responder a dicho mandato.
- Propugnar para que el Ministerio del Interior asuma con compromiso la tarea de la descentralización en Colombia, para la cual, de manera pluralista, conformará comisiones constitucionales permanentes especializadas en el tema.
- Asumir la región como un escenario de construcción y reconstrucción de agendas territoriales de paz, para lo cual es preciso articular las diversas macroagendas de paz en la perspectiva de un consenso nacional.

Finalmente, debo decir que las líneas contenidas en este documento sólo tienen el propósito de enfatizar en la urgencia que tiene la descentralización en Colombia y en el compromiso del sindicalismo para que ella contribuya al fortalecimiento de lo social y, por supuesto, a la reconciliación nacional.

DEFENDAMOS LAS TRANSFERENCIAS

El presidente de la república, doctor Álvaro Uribe Vélez, pidió asesoría al FMI para sacar adelante la reforma del sistema general de participaciones o transferencias ya que, según el gobierno, se hace necesario «el desmonte ordenado de esos recursos sociales para lo cual deben modificarse algunas normas constitucionales».

Con la reforma del esquema de transferencias de la nación a los departamentos y municipios, se busca que estos tributen más y responsabilizarlos de algunas competencias, para de esa manera subsanar el grave problema del déficit fiscal.

Se estima que los departamentos y municipios pueden cobrar un nuevo impuesto de IVA, que suma alrededor de 12 billones de pesos y que equivale al promedio que gira la nación a los entes territoriales por concepto de transferencias. Es decir, una vez más el gobierno descarga en la comunidad los deberes sociales que tiene para con ella.

La aspiración gubernamental apunta a modificar de nuevo los artículos 356 y 357 de la Constitución, eliminando los números, las cifras, los pisos y dejando que cada año el Presidente defina a cuánto debe ascender el presupuesto de salud y educación, tal como ocurría antes de 1968, cuando otra reforma constitucional creó el Situado Fiscal y lo definió como un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación.

El acto legislativo 01 de 2001 estancó las transferencias y redujo a la mitad las manejadas por los municipios, reasignando su mane-

jo a los departamentos, que hoy tienen que asumir casi toda la educación, incluyendo el llamado Fondo de Compensación Educativa y la Red Pública de Prestación de Servicios de Salud.

Por concepto de transferencias a los entes territoriales en el 2003 se giraron cerca de 13,1 billones de pesos. Ahora pretenden recortarlas en 2 billones anuales, si es que no pasa la pretensión de quitarlas definitivamente, y que estos recursos, sean asumidos los entes territoriales con nuevos impuestos.

Para este año, la composición de las transferencias está desagregada en el 53% para gastos del llamado Sistema General de Participaciones Territoriales (Sgpt), que incluye salud, educación, agua potable y saneamiento básico. El 29% para pensiones y el 12%, para otros.

Esta situación exige hacer causa común con los gobernadores y alcaldes para defender las transferencias, porque su disminución afecta profundamente las finanzas, y su eliminación quiebra los entes territoriales, con las implicaciones sociales que ello trae consigo.

La proyectada reforma constitucional a las transferencias significa recortar los rubros que la Nación destina a municipios y departamentos para inversión social. Como este tema va a estar al orden del día, recordemos las preguntas más comunes en torno a la candente reforma, tema de conversación diaria en todas las esferas de la vida nacional.

QUÉ SON LAS TRANSFERENCIAS

Son los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para educación, salud y un rubro que se llama de propósito general, que incluye agua potable y saneamiento básico.

CUÁLES SON SUS ANTECEDENTES

El monto de recursos del Sistema General de Participaciones asignado en 2003 fue de 13,1 billones de pesos. Los recursos del SGP para 2004, certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ascienden a 14 billones de pesos. Este valor se calculó con base en el monto asignado en el 2003, más la inflación causada, 6,49% y un 2% de crecimiento real, según lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001.

CÓMO SE DISTRIBUYE EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Para efectos de la distribución entre los diferentes componentes que conforman el SGP, se aplican las disposiciones previstas en la Ley 715 de 2001. Así, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones se deduce un 4% para asignaciones especiales: 0,52% para resguardos indígenas; 0,08%, para municipios ribereños del Río Magdalena; 0,5%, para programas de alimentación escolar; 2,9%, para el Fondo de Pensiones de las entidades territoriales (Fonpet). Una vez realizadas estas deducciones se efectúa la distribución sectorial prevista en el artículo 4º de dicha ley, así: 58,5%, para educación; 24,5%, para salud y 17%, para propósito general.

QUÉ IMPLICA EL RECORTE A LAS TRANSFERENCIAS

Tal y como lo pudimos apreciar en las líneas anteriores, cualquier recorte a las transferencias afecta la educación, la salud, el saneamiento básico y la apropiación para pensiones. La disminución de éstas conduciría a una reforma tributaria departamental o municipal que recuperará los dineros perdidos por efecto del recorte. Es decir, se traslada a los usuarios esta responsabilidad con la afectación que esto trae. Además, las finanzas regionales se deteriorarían en grado sumo.

SU DISMINUCIÓN CONTRARÍA LA PRIORIDAD DEL GASTO SOCIAL

Sin duda alguna, la pretensión gubernamental contradice el principio constitucional de priorizar la inversión social, razón por la que los trabajadores de la salud y los docentes acompañados por la CUT, debemos activar el plan de movilización para impedir que cunda el propósito del gobierno.

ÉSTA ES LA ÚNICA SOLUCIÓN PARA REORGANIZAR LAS FINANZAS PÚBLICAS

El gobierno insiste en descargar en la comunidad los deberes sociales que tiene el Estado para con ella. Por eso, en el referendo trató de implicar a la sociedad en la corrección del déficit fiscal a costa de mayores impuestos y disminución de los derechos sociales. Hoy busca, con el Acuerdo Político, revivir este planteamiento. Nosotros insistimos en que se hace indispensable reorientar el pago de servicio de la deuda que ya avizora un colapso en la economía.

ES UN FRENO A LA DESCENTRALIZACIÓN

Pese a que la Constitución Nacional reafirma la descentralización entendida como el desarrollo de una política que apunta a las soluciones sociales, el Estado, con la disminución del Sistema General de Participación, golpea la descentralización porque no le permite recursos para cumplir cabalmente el ordenamiento constitucional.

SE TRASLADA TODA LA RESPONSABILIDAD FINANCIERA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Es la esencia del neoliberalismo volver a las unidades por capitalización, que implica que el presupuesto se determina dividiendo

el número de usuarios por el valor del gasto y responsabilizando de ello a la comunidad. Así las cosas, el Estado se retrae del compromiso social que tiene obligando a que sólo el que tiene el recurso, tiene la salud o la educación.

**LOS ACUERDOS SOCIALES REGIONALES PUEDEN
POSIBILITAR UN AUMENTO DE LA COBERTURA
EN SALUD Y EDUCACIÓN**

Ésta es la mejor oportunidad que tenemos para materializar acuerdos que logren impedir la disminución que el gobierno pretende dar al Sistema General de Participaciones y para el 2004 empezó disminuyendo la apropiación con relación al 2003, ya que sólo giró el valor por el número de alumnos matriculados en lo que tiene que ver con educación. Por lo tanto, es preciso activar el trabajo relacionado con los acuerdos sociales regionales.

TRANSFERENCIAS EN LA MIRA

Queremos expresarle a la Federación Colombiana de Educadores nuestra felicitación por la importante labor que desarrolla y por la convocatoria a este diálogo que apunta a consensuar salidas para enfrentar en mejor forma la pretensión gubernamental.

A propósito de esta situación, recuerdo que el 3 de marzo de 2004, en uno de mis artículos invité a defender las transferencias, pues en aquella oportunidad, el Presidente de la República buscó la asesoría del FMI para sacar adelante la reforma al Sistema General de Participaciones o Transferencias, ya que según el gobierno, era necesario «el desmonte ordenado de esos recursos sociales, para lo cual deben modificarse algunas normas constitucionales».

Con la reforma al esquema de transferencias de la nación a los departamentos y municipios, se busca que estos tributen más y, con dichos recaudos, responsabilizarlos de algunas competencias para de esa manera subsanar el grave problema del déficit fiscal.

La aspiración gubernamental apuntaba a modificar de nuevo los artículos 356 y 357 de la Constitución, eliminando los números, las cifras, los pisos y dejando que cada año el Presidente defina a cuánto debe ascender el presupuesto de salud y educación, tal como ocurría antes de 1968, cuando otra reforma constitucional creó el Situado Fiscal y lo definió como un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación.

Hoy de nuevo se reinicia el debate sobre el Sistema General de Participaciones, que es un mecanismo que estableció la Constitu-

ción Nacional para la autonomía de municipios y departamentos y una fuente de recursos para ejecutar competencias en gasto social, asignados por ella misma.

El actual Ministro de Hacienda pretende reformar radicalmente el SGP, desconociendo o subestimando componentes fundamentales del ordenamiento constitucional, con graves problemas sociales para el país.

El gobierno, de manera intencional, soslaya el artículo 1° de la Constitución que dice: «Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...».

El Estado Social de Derecho lo desarrolla el capítulo que tiene que ver con los derechos sociales, económicos y culturales que garantiza los servicios públicos básicos de educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental.

La autonomía de las entidades territoriales está definida en el artículo 287 por cuatro derechos que incluyen: «ejercer las competencias que les corresponden» y «participar en las rentas nacionales».

El título XII de la Carta reitera en varios artículos la prioridad del gasto social en los servicios públicos mencionados. Los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución dan cuerpo al derecho de municipios, distritos y departamentos de participar en las rentas nacionales, el SGP, y les asignan competencias en la ejecución del gasto social, mediante la prestación de esos servicios; también previeron, inicialmente, que la participación de los entes territoriales debería aumentar hasta llegar a algo más del 42% en el 2001.

Antes de llegar a ese nivel, argumentando la situación fiscal, el gobierno generó el cambio de esa fórmula por una reforma denominada Acto Legislativo 01 de 2001, que pretendía «ajustar las cargas», limitando durante siete años el crecimiento de las

participaciones territoriales, para que la mayor parte del aumento en los ingresos nacionales fuera al gobierno central.

Este período termina en el 2008 y, para ese entonces, se espera que el SGP haya bajado entre 30% y 32% de las rentas nacionales, conocidas como Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

El «ajuste de cargas» se logrará con creces, porque mientras el SGP crecerá sólo entre el 2% y 2,5% por año, en virtud de la reforma temporal, los ICN lo harán anualmente entre el 7% y el 8% en promedio. Esta afirmación corrobora el argumento de Fecode durante la discusión del Acto Legislativo 01 de 2001.

También el debate está centrado en el párrafo transitorio 3 del artículo 357, agregado a última hora a la reforma del 2001, el cual dice que, al terminar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP debe volver al nivel del 2001, o sea un poco más del 42%. Dicen algunos que este párrafo desvirtuó la intención de «ajuste de cargas» de la reforma.

Pero lo cierto es que la propuesta del Ministro de Hacienda de volver permanente lo que se acordó por siete años, marchita a perpetuidad la participación de los entes territoriales en los ICN y el porcentaje de gasto social en educación, salud y saneamiento ambiental.

La propuesta ministerial supone que, a partir del 2007, los ICN aumentan 6% por año, crecimiento muy inferior al reciente del 8% y menor que el promedio de los últimos 25 años, que fue del 6,6%. También, según el comunicado de prensa, nos informan que el SGP crecerá la inflación causada más 3,5 por ciento en el 2009 y 2010 y 2% de 2011 en adelante.

Según esta propuesta, en el 2030, al SGP le correspondería sólo el 13,7% de los ICN, y el compromiso constitucional con la educación bajaría al 7,7% de los ICN, mucho menos que lo aprobado en el plebiscito de 1957.

Retomo el resumen anterior de varios analistas e investigadores preocupados por encontrar una fórmula que equitativamente encuentre el camino viable al tenor de la Constitución y en búsqueda de soluciones reales a la educación, salud y saneamiento ambiental.

Como contribución al análisis, pongo en consideración dos propuestas encaminadas a aportar, haciendo la salvedad que quienes conocen el tema en mayor medida son ustedes, por lo que sugiero se evalúen con beneficio de inventario. Ellas son:

1. No ajustar la Constitución en lo que concierne al Sistema General de Participaciones.
2. Que el SGP vuelva a crecer al ritmo de los ICN y garantizar recursos para cobertura y mejoramiento en calidad de los servicios básicos. En el 2018, la diferencia entre esta fórmula y la del Ministro valdría 9,2 billones de pesos de hoy.

Esta realidad exige hacer causa común con los gobernadores y alcaldes para defender las transferencias, porque su disminución afecta profundamente las finanzas, y su eliminación quiebra los entes territoriales con las implicaciones sociales que trae consigo. Según los gobernadores y alcaldes, la propuesta gubernamental disminuiría en cuatro billones de pesos o implicaría recibir cuatro billones de pesos menos.

Finalmente, reiteramos el acompañamiento a las tareas que oriente Fecode en procura de ampliar cobertura, mejorar calidad e impedir que se materialice la pretensión gubernamental.

ACUERDO CONTRA POBREZA EXIGE RESPONSABILIDAD SOCIAL

La calamidad de la pobreza nacional ha hecho que algunos prestigiosos empresarios planteen abiertamente que éste es el mayor problema nacional. En Colombia, la pobreza cubre al 50% de la población y el ingreso per cápita sigue cayendo, a tal punto que hoy está en 2.213 dólares, cifra por debajo de los demás países de América Latina.

Así mismo, Planeación Distrital reveló que en Bogotá el estrato uno, «invierte» el 77% de su ingreso en servicios públicos, vivienda, transporte, comida y debe destinar el 11% a pagar servicios, cuando hace ocho años gastaba el 4%.

Paralelamente, conocimos que en el primer trimestre de 2005, 108 empresas obtuvieron \$1,17 billones de utilidades, el 38% más de lo alcanzado en el mismo período de 2004.

Recordemos que en el 2004, las utilidades del sector financiero llegaron a tres billones y que algunos bancos alcanzaron utilidades hasta del 6.000%. Entre tanto, las abultadas ganancias contrastan con la restricción del consumo de alimentos que el común de las gentes ha tenido que hacer como medida para estirar su ingreso frente a los aumentos exagerados de las tarifas de los servicios públicos y de tributación. También, con el alto nivel de desempleo, cuya tasa oficial está en el 12%.

Nosotros consideramos que las políticas públicas de desarrollo social deben tener entre sus objetivos principales el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por supuesto, este propósito

requiere una intervención pública definida orientada a garantizar mínimos de consumo y de calidad de vida. Complementariamente, también debe apuntar a disminuir la brecha entre ricos y pobres.

El tránsito de las necesidades a los derechos sociales y de estos a su efectiva realización, equivale la construcción de la ciudadanía misma, implícita en la concepción de un Estado Social de Derecho. Por esta razón, la lucha contra la pobreza no es un asunto de ajustes, de remedios aislados ni del ejercicio público del sentimiento privado de piedad y filantropía.

La búsqueda de una sociedad equitativa y sin pobreza corresponde a un proyecto político de consolidación y profundización de la democracia.

Coincidimos con quienes afirman que, mientras el estilo de desarrollo del país sea concentrador y excluyente, la distribución del ingreso desigual y persistente el fenómeno de tener importantes contingentes de hambrientos, difícilmente podrá materializarse una transformación de envergadura.

Teniendo claro lo anterior, no vacilamos en acompañar todos los acuerdos, pactos o compromisos que apunten a mejorar el nivel de bienestar de la población. Al mismo tiempo que trabajamos intensamente por el cambio del modelo neoliberal, no despreciamos ningún apoyo que mitigue el hambre.

Lo cierto es que, entretanto, un acuerdo contra la pobreza exige una real responsabilidad social de las empresas.

BALANCE SOCIAL Y ÉTICA

En primer lugar, es necesario hacer la distinción entre una empresa y un negocio. Un negocio básicamente se guía por una visión de corto plazo y un interés centrado en el inversionista: éste busca el lucro a cualquier costo y el único punto que enfoca es el lucro. Todas las empresas son un negocio; sin embargo, no todos los negocios son una empresa.

En muchos negocios se encuentran personas que ven a los demás grupos sociales e incluso a sus clientes como objeto de algún tipo de cooperación, pero aun así sigue primando en ellos el interés por el lucro. Ésta es la visión típica de un negocio, la de corto plazo.

¿Qué es entonces una empresa? Una empresa se caracteriza por su visión a largo plazo, que la prepara para establecer relaciones con diversos grupos de interés. Si se ubica en una visión de mediano y largo plazo, la empresa tiene una naturaleza intrínsecamente social.

¿Porque intrínsecamente social? Porque necesariamente tiene que relacionarse con grupos o subgrupos que tienen alguna relación de interés con ella. Por lo tanto, las empresas exitosas son aquellas que miran el futuro con los ojos del presente y logran administrar tales intereses con una visión de corto, mediano y largo plazo, sin restar por ello importancia a la posición, condición, habilidad y capacidad de cada empresa.

Pero ¿cuáles son las relaciones de la empresa con los diferentes grupos que componen la sociedad?

Con los trabajadores, la empresa tiene que adoptar ciertas políticas de personal porque ellos dependen de la empresa y ésta, de ellos.

Con los proveedores, debe desarrollar políticas de mediano y largo plazo que permitan una relación equitativa de ganancia mutua, en la cual las dos partes crecen y se benefician.

Con el gobierno, espera que éste cumpla o establezca escenarios económicos de mediano y largo plazo para que la empresa pueda operar; el gobierno, por su parte, espera que la empresa pague impuestos.

Con la comunidad, la empresa hace balance social, expresión tomada del balance económico, que hacen todas las empresas para observar la movilidad de su patrimonio y los resultados financieros.

Dentro de esta óptica, los trabajadores, los clientes, los proveedores y todos los insumos que la empresa necesita para poder operar los toma de la sociedad. El balance social sería entonces el análisis comparativo entre lo que la empresa está tomando de la sociedad y lo que le está devolviendo. De manera general, la relación de la empresa con la comunidad se puede caracterizar por tres posiciones:

1. En la primera posición, el extremo negativo, la empresa actúa con una política de agresión con la comunidad: por ejemplo puede engañar a los clientes, contamina el ambiente o realiza todas aquellas acciones inconvenientes para la sociedad con el único objetivo de lucrarse.
2. En la segunda posición, la neutra, la empresa dice: «después de todo, cumplo con todas las obligaciones con mis empleados y pago impuestos; es al gobierno a quien le corresponde resolver los problemas sociales».
3. En la tercera posición, la solidaria, la empresa decide que: «asumo un papel con la sociedad como opción, porque si yo recibo

de la sociedad lo que necesito para poder operar, quiero, como empresa ciudadana, devolver algo a ella».

Entonces, la cúpula de la empresa toma una decisión política y asume la posición de querer hacer algo con la sociedad y descarta las aptitudes neutras o agresivas con ella.

Si hiciéramos una escala probablemente la mayoría de los empresarios estarían en la primera y segunda posición. Es decir, apenas cumplen sus obligaciones y acusan al gobierno, o realmente incumplen y agreden a la sociedad.

Estos conceptos y valores determinan el desarrollo de las relaciones entre la empresa y sus clientes, sus trabajadores y el gobierno, llevándola a una situación tranquila y transparente. Por ejemplo, el nexo de la empresa con el gobierno se guía por un valor ético que consiste en pagar todos los impuestos y aproximarse al gobierno no para obtener beneficios en particular, sino para establecer una relación que le permita operar y trabajar. Lo mismo es válido para las demás relaciones de la empresa con los proveedores, la comunidad, los accionistas y los trabajadores.

Si la empresa logra relacionarse por medio de una posición ética, termina generando una cadena de eficacia, y es bien sabido que el lucro no es otra cosa que un premio a la eficacia. La posición ética es la que marca la mayor diferencia entre un negocio y una empresa: todos dentro de la empresa saben qué aptitudes tomar y no tienen dudas cuando se presentan problemas porque la práctica de sus valores les guía hacia la solución.

¿Qué es, entonces, el código de ética? Es el conjunto de valores y creencias que el grupo acata libremente y practica como su posición vivencial. La organización que tenga esta ideología, esta visión, estos principios y los que practique con otros grupos con los que se relaciona de una manera transparente, a mediano y largo plazo, será una empresa triunfante.

Así las cosas, la postura ética correcta a nuestro juicio es cuando la empresa se sitúa en la comunidad para hacer algo en beneficio de la comunidad y por la comunidad. Quisiera, sin embargo, traer a colación una reflexión que nos va a posibilitar evidenciar las diferentes posturas sobre esta materia. Veamos:

«Una hija llegó a donde su padre, que era un comerciante muy próspero, y le dijo: hoy aprendí en la escuela qué es un conflicto ético.

Él le comentó: te voy a dar un ejemplo, hija, y tú me dices cuál es el conflicto ético en él: una clienta me compra una lata de leche y me paga con un billete de dos mil; cuando voy a la caja para darle el cambio, me doy cuenta de que en vez de un billete, hay dos pegados. Ya sé, dice la hija: el conflicto ético es decidir si llamas a la clienta y le devuelves un billete o no. No, dice el padre: el conflicto ético consiste en decidir si le cuento a mi socio o no».

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)

La mayoría de las situaciones que han dado lugar al debate sobre las responsabilidades sociales de las empresas se relaciona, de una manera u otra, con el incumplimiento, por parte de los gobiernos, de su propio papel y a que no se elaboran normas internacionales que rijan la conducta de las empresas.

Algunos aducen que, visto que el poder de las empresas ha aumentado en relación con el poder de los gobiernos, las empresas deben hacer más por la sociedad. El problema, no obstante, es que la actividad de las empresas nunca puede reemplazar el papel del gobierno ni tampoco puede proteger todos los intereses de la sociedad.

A los gobiernos incumbe asegurar que los contratos sean justos y se cumplan, que las deudas se paguen, que no se engañe a los consumidores, que se proteja el medio ambiente, que los productos sean seguros y que se respeten los derechos humanos.

A fin de cuentas, la exigencia de que las empresas hagan más no reviste tanta importancia como la exigencia de que los gobiernos hagan más responsables a las empresas. La base en la que se cimenta la responsabilidad de las empresas es la ley y las reglamentaciones.

PAPEL GUBERNAMENTAL DE LA RSE

Existen muchas maneras en las que los gobiernos pueden hacer que las empresas se muestren responsables. Además de la regla-

mentación directa, que obliga a la empresa a tener un comportamiento específico, los gobiernos también proporcionan los marcos jurídicos en los que se fomenta y facilita toda una diversidad de comportamientos deseables. Estos marcos fijan las «reglas del juego» con las que se desarrolla la actividad privada.

Uno de los marcos jurídicos más importantes es el que establece la gobernabilidad empresarial, debido a que las empresas pueden controlar la mayor parte de los activos productivos, es decir, la mano de obra y el capital. Por ello, el sistema de la gobernabilidad corporativa debería representar un elemento central en todo análisis sobre las responsabilidades sociales de las empresas.

Asimismo, el gobierno debe proteger los intereses de las partes ajenas a la empresa. Los gobiernos permiten a las empresas establecerse porque cumplen con funciones que, además de tener valor para ciertas personas, revisten valor para la sociedad en su conjunto, tales como la creación de bienestar. Por tanto, el gobierno está obligado a asegurar que las actividades de la empresa sean al menos coherentes con las necesidades de la sociedad bajo cuyas leyes se establece o se le permite operar.

Otro marco jurídico importante para responsabilizar a las empresas es el sistema de las relaciones laborales en el que tiene lugar la negociación colectiva. La negociación colectiva sigue siendo el medio más importante para asegurar que la actividad de las empresas tenga un impacto social positivo. Mantener unas buenas relaciones laborales es una de las responsabilidades sociales más importantes de las empresas.

La negociación colectiva comparte una idea esencial con la gobernabilidad corporativa: una empresa no está integrada únicamente por sus ejecutivos. Cuando la negociación colectiva se da en el sector privado, es importante un marco jurídico, establecido por el gobierno, para organizar quiénes son las partes que han de intervenir en la negociación colectiva.

Este marco es necesario para asegurar que el empleador respete el derecho de los trabajadores de negociar colectivamente. Sin un marco jurídico que la respalde, la negociación colectiva no puede hacer uso del potencial que posee para hacer que las empresas se comporten responsablemente. Sin el marco jurídico, la negociación colectiva no sería sostenible.

DIFERENCIA ENTRE RSC Y RSE

El concepto de responsabilidad social corporativa, RSC, a menudo se confunde con el concepto de responsabilidad social empresarial, RSE. Ambos conceptos se explican y contrastan.

En el curso de los últimos años, la responsabilidad social empresarial, RSE, ha surgido como un concepto que ejerce gran influencia en la opinión que tienen algunos con respecto a las responsabilidades sociales de las empresas. Se ha convertido en una parte importante del debate sobre la globalización neoliberal, así como sobre el desarrollo sostenible.

Es importante saber que la «responsabilidad social corporativa» no es lo mismo que las «responsabilidades sociales de las empresas». Tampoco corresponde a lo que algunos piensan que deberían ser las responsabilidades sociales de las empresas. La RSC se refiere a lo que hace la dirección de la empresa, por lo general, unilateralmente. Por tanto, la RSC, no es lo mismo que una reglamentación o que los demás marcos jurídicos que hacen que la responsabilidad recaiga sobre la dirección de las empresas.

QUÉ SIGNIFICA LA RSE

Aun cuando no hay una definición única de la RSE, generalmente se aceptan los siguientes elementos como los más importantes de este concepto:

- La idea esencial de la RSE es que la dirección debe tener en cuenta las repercusiones de las actividades de la empresa sobre todos aquellos que se ven afectados por las mismas. Es una especie de ética empresarial.
- En el lenguaje de la RSE, aquellos que se ven afectados por las actividades de una empresa se denominan «partes interesadas». La RSE se refiere a la manera en que la empresa determina, pone en práctica y rinde cuentas sobre su rendimiento a sus «partes interesadas».
- El término «partes interesadas» que tiene un uso importante en el debate sobre gobernabilidad corporativa, pretende contrastar con el término accionista. Desde este punto de vista, partes interesadas son aquellas que tienen intereses que pueden identificarse con el éxito de una empresa. En este sentido, los trabajadores y sus sindicatos nos consideramos partes interesadas.
- La RSE también se conoce con otros nombres, especialmente «responsabilidad empresarial», «responsabilidad social» y «civismo empresarial». Lamentablemente, gran parte de lo que se denomina Responsabilidad Social Corporativa, RSC, es sólo el ejercicio de las relaciones públicas.
- El actual concepto de RSE tiene numerosos orígenes, uno de ellos es la preocupación por el medio ambiente. No es una coincidencia que la RSE haya sido descrita como «la contribución de la empresa al desarrollo sostenible». Por esta razón, la RSE a menudo se organiza a la par de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, económica, medioambiental y social, como lo determinó la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas en 1992.
- Muchas de las ideas asociadas con la RSE fueron inspiradas por los ecologistas. Es precisamente el caso de los «argumentos comerciales en favor de la RSE», que consisten en la idea de que una conducta responsable puede ser financieramente rentable.

- El concepto de «argumentos comerciales» se basa en la experiencia de que una menor contaminación puede dar como resultado una «eco-eficiencia» que ahorra dinero y genera el enfoque para identificar el impacto de todo aquello que se ve afectado por la actividad empresarial, es decir, «partes interesadas», reflejando también el pensamiento ecológico.

Así las cosas, las responsabilidades sociales de las empresas son un conjunto de expectativas sobre la manera en que la empresa debería comportarse. Se trata de expectativas de la sociedad en su conjunto. Pueden darse a través de leyes o adoptar formas que no son legalmente vinculantes.

CÓMO SE IDENTIFICAN

En algunas ocasiones, estas responsabilidades sociales se identifican a través del diálogo social o la consulta tripartita. A escala internacional, los dos conjuntos de expectativas más importantes en relación con las responsabilidades sociales de las empresas, son las directrices de la OIT y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Ocde.

Por ello, las empresas no tienen legitimidad para definir unilateralmente sus responsabilidades con respecto al resto de la sociedad, incluso cuando las actividades vayan más allá de las obligaciones legalmente vinculantes. Por tanto, la RSE, que se refiere a lo que la empresa hace y lo que desea hacer, no debe confundirse con lo que la sociedad desea que la empresa haga.

Es sumamente importante para los sindicalistas identificar con toda claridad la RSC como el concepto voluntario que es, y no tratarla como un sinónimo de «las responsabilidades sociales de las empresas», que pueden ser, o no, definidas de manera legalmente obligatoria. Una razón para hacer esta distinción es que la RSC a menudo se considera, tanto por parte de los gobiernos como de las

empresas, como un sustituto o alternativa a la reglamentación gubernamental.

Por tanto, la RSE también se ha convertido en parte de otro debate: el que concierne al papel y las responsabilidades del gobierno. Este debate aborda generalmente la liberalización, la desregulación y la privatización.

RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL

Así las cosas, es preciso preguntarnos si en Colombia la actitud empresarial está ligada a la responsabilidad social corporativa, que es unilateral y como paliativo sustituye el papel del gobierno o a la responsabilidad social empresarial, que es sinónimo de diálogo social y que implica que la empresa haga lo que la sociedad desea.

Para resolver este interrogante, no olvidemos que las organizaciones internacionales sindicales y de empleadores han tenido estatuto consultivo en las Naciones Unidas a lo largo de toda su existencia. Sin embargo, ello no siempre dio lugar a un diálogo de nivel y calidad satisfactoria en lo que respecta a cuestiones de política. Hasta ahora que Kofi Annan, secretario general de la ONU, tomó una iniciativa potencialmente importante entre cuyas principales características figura el diálogo social.

EL PACTO MUNDIAL

El Pacto Mundial de la ONU, anunciado en el Foro Económico Mundial de Davos de 1999, en un principio se centraba en las organizaciones empresariales o lo que se denominaba «sector privado». No obstante, a medida que se iba desarrollando, fue adquiriendo una base más amplia dándole cabida al movimiento sindical internacional y a una serie de ONG.

En el mismo escenario, organizaciones empresariales, sindicales y otras de la sociedad civil expresamos identificaciones diferentes por lo que se hizo necesario escuchar sus diversas voces para entablar un verdadero diálogo.

Kofi Annan reconoció explícitamente la importancia del diálogo entre los componentes del pacto en una importante reunión de alto nivel que tuvo lugar el 26 de julio del 2000, donde declaró que probablemente la medida más importante tomada en los últimos años fue la de incorporar a esas organizaciones en el pacto, en calidad de interlocutores, y subrayó que el propio pacto era un importante foro de diálogo.

Originalmente, el Pacto Mundial se basaba en nueve principios pertenecientes a tres categorías. Los derechos humanos en general, las normas laborales y el medio ambiente. En el 2004, se añadió un décimo principio, que atañe a la corrupción. El Pacto Mundial pide a las empresas «aceptar, respaldar y difundir, en su esfera de influencia» estos valores fundamentales. Por lo tanto, es deber del sindicalismo exigir el cumplimiento de este compromiso.

Los diez principios del Pacto Mundial se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de la OIT de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Corrupción. Veamos los diez principios.

EN DERECHOS HUMANOS

1. Respalda y respeta la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
2. Asegurarse de que sus propias empresas no sean cómplices de violaciones de los derechos humanos.

EN NORMAS LABORALES

3. Mantener la libertad sindical y un efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva.
4. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio.
5. Abolición efectiva del trabajo infantil.
6. Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

EN MEDIO AMBIENTE

7. Respaldar un enfoque precavido con respecto a los cambios del medio ambiente.
8. Empezar iniciativas para promover mayor responsabilidad en materia de medio ambiente.
9. Fomentar el desarrollo y la difusión de las tecnologías favorables al medio ambiente.

EN LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

10. Las empresas deben actuar contra toda forma de corrupción, incluida la extorsión y el soborno.

APROPIACIÓN PACTO MUNDIAL

La idea que sustenta al Pacto Mundial es que la economía global sería más sostenible si estos principios se «arraigan» como valores compartidos por todos. Se supone que este arraigo tendría lugar de dos maneras.

Una es que se aliente a las empresas a «interiorizar» los diez principios, incorporándolos en sus actividades y estrategias normales, de todos los días.

La otra es que los principios sirvan de base para la cooperación entre las empresas y los demás participantes del Pacto Mundial, a través de cuatro «mecanismos de compromiso»: el diálogo, el aprendizaje, las redes locales y los proyectos de asociación.

Los sindicatos tenemos un estatus separado en el pacto, debido a que formamos parte de la industria tanto como de la sociedad civil. Por definición, el diálogo social implica a la dirección de la empresa y a los trabajadores, que son dos bastiones de toda factoría.

Las organizaciones sindicales nacionales e internacionales hemos insistido en este estatus distinto con la finalidad de proteger la política de diálogo social que, en ocasiones, se interpreta como «hacer participar a las partes interesadas». El diálogo social se está perdiendo en la mayor parte de la idea de la RSE, porque ésta considera a los trabajadores como «partes interesadas internas», mientras que los sindicatos son vistos sólo como una más de las numerosas «partes interesadas externas».

Otra razón para insistir en esta identidad distinta es influir en el trato concedido a los sindicatos en otras iniciativas de RSE. Los

sindicatos, en su calidad de organizaciones representativas de los trabajadores, debemos proteger el principio que sólo los trabajadores pueden elegir quién habla por ellos.

Cuando los sindicatos participamos en organizaciones que abordan la RSE, es preciso que primero aseguremos que la gobernabilidad de la organización de RSE no permite que las ONG o las empresas interfieran a la hora de decidir «quién habla en nombre de la mano de obra».

Los sindicatos necesitamos, en la medida en que resulte posible y práctico, formar parte de una categoría distinta en las iniciativas de «múltiples partes interesadas». Esta óptica tiene como finalidad asegurar que las organizaciones sindicales sean las que puedan designar a sus propios representantes para los órganos directivos o comités en dichas organizaciones.

Los sindicatos cumplimos una doble función, ya que somos las únicas organizaciones laborales de la sociedad civil presentes en la mesa que representamos el lado humano de la actividad económica. Tras habernos invitado a los sindicatos a contribuir en la labor del Pacto, en la misma reunión del 26 de julio, el Secretario General de la ONU reconoció la importancia de la función que desempeñamos, diciendo que los sindicatos de trabajadores podían movilizar a la fuerza de trabajo porque, después de todo, las empresas no se componían únicamente de sus ejecutivos.

Los sindicatos tenemos un pie en la rama de la actividad económica correspondiente y otro, en la sociedad civil y como tales hacemos aportes importantes tanto a la democracia industrial y política como al desarrollo económico.

El Pacto Mundial es una importante iniciativa del Secretario General de la ONU y un llamado apremiante para entablar un diálogo social mundial. No obstante, un interrogante sigue sin respuesta y se refiere a si éste es el momento histórico apropiado para que dicho pacto dé resultado. Su éxito no se medirá en términos de su

difusión por las relaciones públicas en las empresas sino por la voluntad de todas las partes de entablar el diálogo y fomentar los diez principios contenidos en él.

Tal como se ha indicado anteriormente, el diálogo social puede propiciarse atribuyéndole una función de gobierno a la OIT en su calidad de organización tripartita; mediante la interacción de uno o de ambos interlocutores sociales con las organizaciones intergubernamentales o bien, mediante un requisito y un marco establecido por una organización intergubernamental.

Sobra decir que los propios interlocutores sociales también pueden entablar el diálogo social sin que intervenga el gobierno. En aquellos países donde hay diálogo social, la negociación colectiva sigue siendo su forma más importante, aun cuando existan otras formas de diálogo social bipartito entre empresas y sindicatos.

Pero incluso en la experiencia nacional, donde el diálogo social es más intermitente y tiene más expresiones que a escala internacional, el gobierno debe desempeñar una función que permita facilitar y fomentarlo.

Pese a los obstáculos, y con el objetivo de apreciar qué es lo que impulsa a los interlocutores sociales a entablar el diálogo social internacional, conviene recordar los obstáculos que se erigen ante la negociación colectiva y el diálogo social a escala nacional. El más importante es la displicencia gubernamental.

Por diversos motivos, el gobierno no hace cumplir las leyes vigentes, como las que protegen a los trabajadores que se proponen formar un sindicato, o afiliarse a uno de ellos y negociar colectivamente. Además, tolera que las empresas no cumplan con las obligaciones jurídicas inherentes a su condición de empleadoras.

Al tiempo que diferenciamos la RSE de la RSC, seguiremos trabajando por materializar los puntos expuestos a continuación.

TRABAJAMOS POR ESTOS OBJETIVOS

- Para conseguir otro tipo de tejido productivo y un modelo de competencia que no esté basado exclusivamente en los bajos costos laborales ni en la precariedad del empleo, tenemos que exigir y hacer evidente que las empresas tienen responsabilidades con el conjunto de la sociedad y que no pueden transferir a los trabajadores el riesgo empresarial ni diluir su responsabilidad ante las reestructuraciones. Tampoco tener comportamientos antisindicales o hacer una gestión inadecuada y opaca de los recursos económicos que manejan.
- Por ello, propugnamos por un modelo distinto de empresa, una empresa innovada, comprometida con la inversión productiva y con el empleo de calidad, socialmente responsable, con relaciones de trabajo participativas y que respete las normas laborales, sociales y medioambientales.
- Las prácticas empresariales de responsabilidad social tienen que afectar positivamente, en primer lugar, a las relaciones laborales en la empresa mediante el cumplimiento de los derechos y las normas laborales básicas, la promoción del empleo estable, la salud y seguridad en el trabajo, el desarrollo de la formación y cualificación, la igualdad de trato y la no discriminación. Deben garantizar también la representación sindical, el derecho a la negociación colectiva, y la participación en la organización del trabajo y en los procesos de cambio.
- Exigiremos la responsabilidad social de las empresas también en sus prácticas externas, con los trabajadores, proveedores, accionistas y consumidores, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- Promoveremos el desarrollo de formas y reglas de juego transparentes en las iniciativas voluntarias como indicadores, evaluaciones, códigos de conducta y etiquetas con la participación de todos los actores sociales y económicos implicados.

- Aseguraremos la participación del sindicalismo en los foros e instituciones que se ocupan de la responsabilidad social de las empresas y coordinaremos nuestras actuaciones en los distintos ámbitos.
- Evitaremos que la RSE se utilice para revisar, reinterpretar, redefinir o evadir leyes, regulaciones o expectativas legítimas de la sociedad con respecto a todos los instrumentos aplicables adoptados por organizaciones intergubernamentales y la OIT.
- Los códigos de conducta que cubren las prácticas laborales en las cadenas de suministros y los correspondientes sistemas de supervisión y verificación deberán siempre promover, y en ningún caso sustituir, la organización sindical como el método más efectivo de control del lugar de trabajo. Deben basarse claramente en los principios contenidos en las normas laborales y reflejar los derechos fundamentales en el trabajo identificados por la OIT.
- Para que la RSE se considere como tal, debe llevar inmersa la negociación colectiva y materializar los diez ejes del Pacto Global. De lo contrario, escasamente será RSC en el que la política, la ausencia de diálogo y la eliminación de la contratación colectiva serán las notas predominantes.

Finalmente, reitero los agradecimientos a Ascort por permitirnos abordar un tema de trascendencia y clarificar nuestra visión sobre las responsabilidades sociales empresariales, que no es otra que la de exigir que se cumpla con ella en el marco del Pacto Mundial y de la OIT.

El sindicalismo y la Asociación Colombiana de Relaciones de Trabajo debemos trabajar juntos. Por ello, invitamos a realizar un compromiso para materializar unas nuevas relaciones laborales.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010

El pasado 2 de mayo de 2007, el Ministerio de Hacienda presentó su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 con el nombre de «Estado Comunitario, desarrollo para todos». Dicha propuesta fue objeto de arduas discusiones en el Congreso de la República, que condujeron a una variedad de modificaciones condensadas en 57 propuestas de reforma y ocho solicitudes «nuevas», que deberían pasar por votación en debate final, para concluir con la aprobación de dicho plan.

Se trata de un Plan en el que los elementos que acompañan la política económica del modelo neoliberal permanecen intactos y los esquinces o modificaciones son muy leves y se acumulan, para sugerir posteriormente propuestas que consoliden y le den solidez a un plan caracterizado por un criterio distributivo y redistributivo nulo, y donde la masa fundamental de los recursos de Estado funcionan alrededor de la llamada «seguridad democrática».

La Corte Constitucional ha intentado limitar esta tendencia, pero la lección no ha sido asimilada por los otros órganos del poder. En los últimos cuatro años, la Corte expidió más de 20 sentencias sobre el Plan de Desarrollo del primer gobierno del presidente Uribe, y en varias de ellas estableció que las normas jurídicas incluidas en el plan deben ser las estrictamente necesarias para ejercer cabalmente los programas y proyectos que lo conforman.

Sin embargo, las autoridades ven en el Plan la oportunidad de ajustar cualquier desperfecto legal o introducir cualquier reforma

jurídica, incluso si no tiene relación alguna con los proyectos de inversión de las distintas carteras.

Esta situación genera varios problemas: por un lado, afecta la transparencia del proceso legislativo pues, al incluir todo tipo de artículos en el plan, el debate parlamentario sobre cada uno de ellos se ve opacado.

Por otro lado, existe el problema de la temporalidad. Los planes de desarrollo tienen, por definición, una duración equivalente a la de un cuatrienio presidencial. Sin embargo, al incluir en ellos normas jurídicas permanentes, se genera un caos normativo que se agrava con la expedición de cada nuevo plan.

También existe el problema de la jerarquía. La Constitución dice que el plan tendrá «prelación sobre las demás leyes», pero nunca ha sido claro el alcance de esta disposición.

Esta realidad nos lleva a presentar algunas formulaciones en la perspectiva de contribuir a construir un verdadero Plan Nacional de Desarrollo.

FINANCIAMIENTO DEL PND

Recordemos que la planeación en Colombia tiene sus orígenes en las misiones Le Bret y Currie, ésta última auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en el año de 1951. Desde ese momento hasta la actualidad, el Estado ha incrementado el volumen de recursos que intermedia hacia los objetivos diversos del desarrollo.

El desarrollo colombiano es al debe. La mayor ambición en los PND a partir de la década de 1980 se ha financiado en un importante porcentaje con crédito externo. Por ello, en 1995, la deuda del sector público no financiero alcanzó los 22.220 millones de dólares (26% en comparación al PIB); en 2000 subió a 39.754 millones de

dólares (51% del PIB), y en 2003 la deuda alcanzó el máximo nivel histórico de 45.602 millones de dólares (62% del PIB).

En paralelo al mayor endeudamiento externo, otra fuente importante de financiamiento de los PND comenzó a ser los impuestos indirectos, en claro perjuicio de las clases sociales que perciben los más bajos ingresos.

A partir de la primera administración Uribe (2002- 2006) el Plan Nacional de Desarrollo es financiado en una alta proporción con recursos del sector privado. En el PND 2003-2006 la inversión del sector privado representa el 17,4% del PPI. En la segunda administración, 2006-2010, el sector privado aumenta su participación al 25,3%.

El PPI para el período 2007-2010 se construyó sobre un escenario macroeconómico y fiscal en el cual la economía crece anualmente por encima del 5%, el déficit para el año 2007 se estima en 1,3% del PIB, aumentando en los siguientes tres años a 2,3%.

Con relación a las metas de deuda pública como porcentaje del PIB, se estima que el período del segundo mandato de Álvaro Uribe se mantendrá en 30,7%. Además, se espera que la tasa de inversión aumente de 25,2% a 26,1% entre 2006 y 2010. La principal fuente de financiación externa descansa en la inversión extranjera directa que se estima en 2,8% anual del PIB, esto es, 4.000 millones de dólares.

Además, teniendo en cuenta que los PND corresponden únicamente a planes de inversión, es importante compararlos con el Presupuesto General de la Nación (PGN) por su mayor amplitud de miras sobre el desarrollo nacional.

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) tiene un valor de \$228,5 billones. Por fuentes de financiamiento, el gobierno central participa con el 34,6%; el sector descentralizado (empresas del Estado), con el 8,3%; el Sistema General de Participaciones (SGP) financia el

31,8% del PND; y el sector privado tiene la responsabilidad del 25,3% restante.

Según los usos, el PPI se concentra en cinco sectores: ambiente, vivienda y desarrollo (9%), educación (19,9%), minas y energía (15,7%), protección social (19%) y transporte (9,5%). Estos cinco sectores agrupan tres cuartas partes de los recursos del PND.

De acuerdo con las fuentes de financiamiento, el gobierno central orienta sus recursos hacia cuatro sectores: acción social, defensa y seguridad, protección social y transporte. Las empresas descentralizadas invierten principalmente en el sector de minas y energía. Por restricciones normativas, el SGP debe orientar sus recursos hacia la educación y la protección social. El sector privado es importante en las inversiones de medio ambiente, vivienda y desarrollo, comunicaciones, minas y energía, y transporte.

En resumen, el PND descansa en una mayor centralización del gasto en el poder central y en el aumento de las oportunidades de negocios para el sector privado (las inversiones del sector privado serán del orden de \$57,8 billones, orientadas hacia vivienda, infraestructura –aeropuertos, ferrocarriles, fluvial, puestos, sistemas integrados de transportes y concesiones viales–, el sector financiero a través del programa de banca de oportunidades, la expansión de la telefonía fija, móvil e Internet, y en hidrocarburos y minería).

PND 2007-2010 Y PGN 2007

Como el presupuesto de inversiones anual del PND es una proporción del Presupuesto General de la Nación (PGN), al descontar la inversión privada, el gasto estimado del PND para el año 2007 representa el 34% de los recursos movilizados por el PGN.

Así las cosas, el PND 2007- 2010 registra un desbalance financiero (según el marco fiscal definido por el Confis, el PPI presenta un déficit de \$2,1 billones). Por este hecho, la administración Uribe

endeudará aun más al país y adelantará una nueva reforma tributaria. De ello se deduce que la sostenibilidad del equilibrio financiero, de lograrse, es frágil: la base de recaudos de los ingresos corrientes de la Nación se fundamenta en una estructura inequitativa, dado que depende cada vez más de tributos indirectos (los impuestos a la canasta básica y a los ingresos del trabajo y sectores más pobres tienden a aumentar; y, en contraste, los aportes del capital son cada vez menores), la enajenación de activos del sector público (Ecopetrol, por ejemplo) disminuirá el trabajo de recursos de las empresas industriales y comerciales del Estado, fuente importante de financiamiento del PND 2007-2010.

AUSENCIA DE LA PAZ EN EL PND

El desconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en Colombia y la reducción de los problemas de seguridad causada por el impacto del narcotráfico y el terrorismo se quiere elevar a la condición de ley de la República. Sintomáticamente hay palabras y conceptos deliberadamente proscritos del proyecto de ley y de los documentos de presentación del Plan 2006-2010, como «conflicto armado», solución política negociada, crisis humanitaria, desmonte del paramilitarismo y de la parapolítica, acuerdos humanitarios, aplicación del derecho internacional humanitario, guerrilla, mafias y testaferros.

El plan parte de la inexistencia de la insurgencia que reduce a delincuencia común y terrorismo, y por decreto establece que con la desmovilización de las AUC se terminó el paramilitarismo restando sólo «bandas criminales emergentes».

En la discusión del Plan de Desarrollo Económico y Social ocupa un lugar central el capítulo denominado Política de Consolidación de la Seguridad Democrática que fue presentado simultáneamente en Washington y ante la comunidad internacional en el documento titulado «Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013» (enero de 2007).

El sentido de las propuestas que se presenta en este escrito es mostrar la necesidad de un enfoque diferente en el tema particular de la lucha antidrogas y el conflicto armado interno que azota a Colombia. Y para sustentar la posibilidad de una ecuación distinta, se propone que el centro de la estrategia de seguridad en esta materia sea el fortalecimiento de programas sociales y transformaciones de ampliación de la democracia participativa y representativa desde lo local y lo regional.

Esto significa replantear totalmente la actual estrategia de guerra antinarcoterrorista que ha mostrado pobres resultados en materia de drogas y, también, en avance hacia la paz.

PROPUESTAS PARA INCLUIR EN LA LEY DEL PLAN

Incluir en el texto del plan un capítulo independiente dedicado a la construcción de la paz por la vía de la ampliación de la democracia y la redistribución de la riqueza.

Definir las metas del plan en materia de seguridad en términos de transparencia democrática.

Reformular el «Programa Colombia Territorios de Paz, Democracia y Desarrollo Social», que reemplace al Plan Colombia y oriente la cooperación internacional, especialmente de Estados Unidos.

Replantear la política antidroga de modo que se elimine el enfoque de guerra a los cultivadores, que se desarrolla con las fumigaciones y la erradicación forzada.

LA EDUCACIÓN EN EL PND

La lectura que introduce el tema educativo dentro del PND inicia con el planteamiento retomado de la teoría moderna del crecimiento económico según la cual «la idea de (...) la nación de capital de los modelos tradicionales de crecimiento, referida al capital físi-

co, debe ser ampliada para incluir otros tipos de capital, en los cuales debe figurar de manera prominente el capital humano» y se completa al señalar que la educación es un elemento central de la formación de capital humano que lleva a la reducción de la desigualdad y a la valorización del capital humano.

Incluso el plan va más allá para señalar esta estrecha vinculación que se propone entre educación y mercado laboral:

- 1) Desarrolla estructuralmente el tema educativo en el componente de Sistema de Formación de Capital Humano que hace parte del Sistema de Protección Social que, a su vez, tiene como reto principal «la articulación de las instituciones propias del Sistema de Protección Social y las del mercado laboral».
- 2) Propone un mayor direccionamiento de la educación y la formación para el trabajo al definir y acoger los perfiles laborales que el país requiere para el fortalecimiento del sector productivo.

Respecto a la financiación del sector educativo, el plan aspira a mantener la distribución del Sistema General de Participaciones que, según el informe de la Contraloría sobre la evolución de las transferencias intergubernamentales entre 1994 y 2005, representó una disminución del gasto en educación de 6,4 billones.

El SGP no sólo representará una menor inversión en educación, sino que seguirá afirmando el proceso de re-centralización que se ha percibido durante el último cuatrienio, obstaculizando la autonomía de los municipios para atender sus necesidades y propósitos educativos.

El plan presenta varias cifras del sector educativo como la generación de 1,4 millones de nuevos cupos en educación básica y media, uno de los logros del período 2002-2006, que aumenta la tasa de cobertura bruta al 91%, el incremento del 1,5 años de educación promedio, la disminución del analfabetismo al 6,7% (tomando como

línea de base 1964), entre otras, que enunciadas de manera independiente sin relacionarse ni analizarse, esconden la situación real de la educación.

Estas cifras no muestran situaciones como la extra-edad, deserción, repitencia, equidad, calidad, pertinencia, etc., por lo cual, a pesar de que el Ministerio de Educación da como un logro significativo el aumento de los cupos y de la tasa de cobertura bruta, la situación de niños y niñas sigue siendo de vulneración de su derecho a la educación.

En marzo de 2006 el informe de la Procuraduría General de la Nación señalaba que «sólo 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. El 65,9% restante no ingresa al sistema educativo o, si lo hace, no aprueba el grado que cursa o, si lo aprueba, la mitad de quienes se hallan en esta situación no adquiere las competencias necesarias para lograr una educación de calidad que le permita desempeñarse de forma adecuada en la vida personal, civil, social, cultural, económica y política de la nación».

MENOS INVERSIÓN PARA DEPARTAMENTOS POBRES

Aunque los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo pretenden una mayor equidad regional, los recursos asignados a los diferentes departamentos no parecen guardar este propósito.

Los departamentos con los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas reciben menos recursos dentro del plan de inversiones que aquellos que tienen resueltas muchas de las necesidades básicas.

Chocó, que tiene el más alto índice de necesidades insatisfechas, recibe una porción muy pequeña.

REGIÓN OCCIDENTE

Esta zona del país es la que se lleva la mayor asignación de los recursos regionalizados, pues 48,35 billones de pesos fueron asignados a los ocho departamentos que la componen, donde Antioquia es el más beneficiado, con 16,8 billones de pesos. Sin embargo, si se tiene en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas, la asignación de Antioquia es alta dentro de la región, pues maneja un índice de 22,6%, mientras que Cauca lo duplica (46,4%) y los recursos a entregar son 5,1 billones.

REGIÓN ATLÁNTICA

En el Plan de Inversiones 2007-2010 se le asignaron 45,32 billones de pesos a la zona Atlántica. Dichos recursos estarían distribuidos así: 56% para reducir la pobreza y promover la equidad, 40% para mantener el crecimiento alto y sostenido, 2% para defensa y seguridad democrática y 2% para las otras acciones.

El departamento más beneficiado será Bolívar, con recursos por 8,4 billones de pesos. Aunque el de mayor necesidades es Guajira con un índice de 65,2% de necesidades insatisfechas.

REGIÓN CENTRO ORIENTE

Esta zona del país, que no incluye Bogotá, cuenta con una asignación de recursos que asciende a 43,03 billones de pesos, de los cuales la mayor partida fue asignada a Santander (12,1 billones de pesos). Sin embargo, dentro de la zona, el que presenta mayores necesidades insatisfechas es el Huila, con un índice de 32,6% y una asignación de 5,2 billones de pesos.

BOGOTÁ

Mientras tanto, la capital del país se lleva el segundo puesto en monto de recursos asignados, 15,32 billones de pesos, para mejorar un índice de necesidades básicas insatisfechas de 9,2%. La mayor partida para la capital la dará el gobierno central; 43%.

REGIÓN ORINOQUIA

Esta zona del país es una de las que presenta menor asignación de recursos. Maneja siete departamentos y el monto a destinar asciende a 15,63 billones de pesos, de los cuales la mayor partida se la lleva el Meta (6,1 billones de pesos).

Según el Plan de Inversiones, estos recursos se priorizarán así: 53% a crecimiento alto muy sostenido, 43% a reducir la pobreza y a promover la equidad y 4%, 2% por cada uno, a defensa y seguridad democrática y a otros.

REGIÓN AMAZONIA

Es la menor partida regional, pues de los 173,57 billones de pesos que se han regionalizado, tan sólo le corresponden 5,88 billones de pesos, teniendo claro que es una de las zonas más pobres del país, según los analistas.

El Plan de Inversiones contempla que la prioridad en la zona será la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad (71%), seguido del crecimiento económico (21%) y de 5% para defensa y seguridad democrática.

¿COMPETIR CON EMPLEO PRECARIO?

El tema laboral ha adquirido especial relevancia en las discusiones que siguieron a la firma del TLC por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, y no es arriesgado afirmar que, si la ratificación de dicho acuerdo no ha ocurrido, es fundamentalmente por el tema laboral. A ello se unen las crecientes controversias derivadas de las cifras aportadas por el Dane sobre el comportamiento del mercado laboral.

En el caso del TLC con Estados Unidos, la renegociación del mismo, que modificó el texto ya suscrito y ratificado por el Congreso colombiano para incluir reformas importantes en los aspectos laboral, ambiental y de propiedad intelectual, ha puesto sobre la mesa la necesidad de hacer una revisión de los problemas que se presentan en las relaciones laborales del país, en especial en lo relacionado con la calidad del empleo.

Del mismo modo, la creciente violencia antisindical y la paulatina precarización de los puestos de trabajo, después de muchos años de persistencia, han cobrado importancia mediática ante la decisión del Congreso de Estados Unidos de postergar, por esos motivos, las negociaciones del TLC.

Efectivamente, sólo el desenvolvimiento de la coyuntura laboral y económica, caracterizado principalmente por los paradójicos aumentos de la tasa de desempleo con crecimientos históricos de la producción (13), la persistente precariedad de los empleos, y la presión internacional por los crímenes y asesinatos contra sindicalistas, han colocado en discusión temas que desde hace varios lustros el movimiento sindical ha denunciado y debatido, sin en-

contrar una respuesta adecuada por parte del gobierno y de los empresarios.

Para contribuir a la discusión, el presente artículo busca introducir al lector en un diagnóstico de los debates más importantes de la coyuntura laboral colombiana y plantear, así mismo, las políticas necesarias para enfrentar los retos de la globalización neoliberal, en lo concerniente al desenvolvimiento de las relaciones laborales colombianas.

Para ello, el artículo parte de un diagnóstico reciente del mercado laboral colombiano, y luego trabaja brevemente, uno a uno, los principales temas de debate surgidos en los últimos años.

EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

Atendiendo al más reciente estudio realizado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, se encuentra que el mercado laboral colombiano sufrió un notable desmejoramiento entre 1997 y 2005. Los elementos tenidos en cuenta para realizar esta afirmación son, por una parte, la informalidad que no cede y supera ya el 60% y, por otra parte, el hecho de que cerca del 50% de los asalariados no tienen un contrato laboral formal.

No obstante los buenos resultados recientes a nivel cuantitativo, el Observatorio hace notar que estos resultados se deben al efecto conjunto de una ligera expansión de la demanda de trabajo y al retiro del mercado laboral de una parte importante de adultos en edad productiva. Esto puede ser confirmado por el comportamiento de la tasa de ocupación, que en los últimos cuatro años apenas subió de 51,6% a 52,4%, en tanto que la tasa de desempleo se contrajo de 16,1% a 12%.

Al parecer, un importante número de desempleados se vinculó a actividades de carácter informal o se empleó en negocios independientes, lo cual reafirmaría la baja capacidad del mercado laboral formal para absorber la oferta laboral existente (1).

En un balance de la política laboral del gobierno Uribe, Reina y otros (2006), encuentran el mismo resultado que el Observatorio, afirmando por un lado, que las ligeras y eventuales mejoras del mercado laboral corresponden a factores externos,²⁰ y por el otro, que existe un proceso paulatino de desaceleración en la creación de puestos de trabajo y de precarización de los mismos.²¹

CUADRO 1
EMPLEO Y DESEMPLEO EN COLOMBIA

	2002	2005	2006
Tasa de ocupación	51,6	51,9	52,4
Tasa de desempleo	16,1	12,7	12,0
Índice empleo comercio	94,9	100,5	105,1
Índice empleo industria	95,3	94,6	95,6

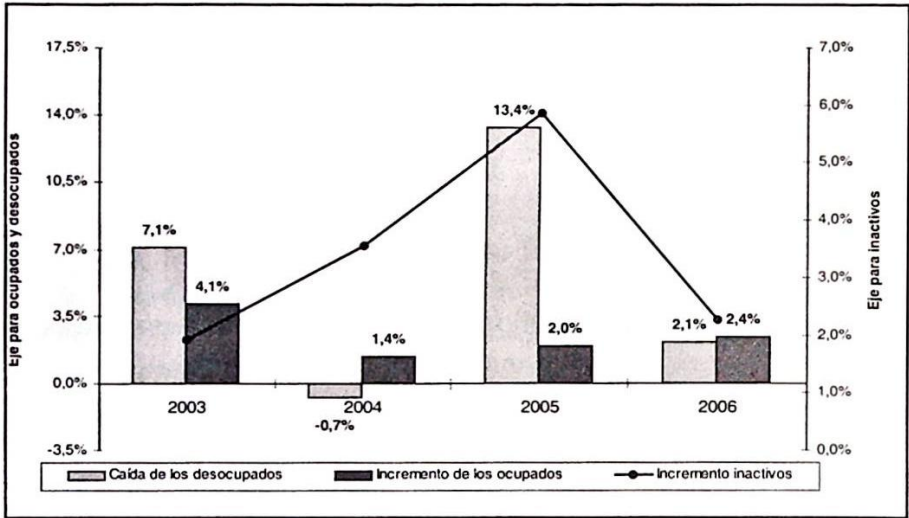
Fuente: Tomado de los cálculos del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, encuestas a hogares y establecimientos formales del comercio al por menor y de la industria manufacturera.

La paradoja de una economía que crece a tasas superiores a su promedio histórico y que a la vez presenta persistencia del desempleo, parece explicarse por el cambio tecnológico, adoptado sobre todo por las empresas internacionales que, al adquirir las empresas nacionales, cambian su organización interna generando despido de trabajadores al mismo tiempo que la avalancha de importaciones genera empleos en el exterior, y destruye empleo local. Los sectores que lideran el actual período de crecimiento no son los más intensivos en trabajo y algunos como la minería de carbón y níquel, operan como economías de enclave sin mayor encadenamiento hacia otros sectores productivos.

Adicionalmente, el consumo interno está creciendo a niveles muy elevados, estimulado por el aumento del crédito y por la entrada de remesas de colombianos en el exterior, pero por tratarse de ingresos generados por trabajos realizados fuera del país, no tienen un impacto proporcional en la generación de empleo local. El siguiente gráfico resume de manera clara las anteriores observaciones.

Visto el período 2003-2006, donde la tasa de desempleo pasa de 15,6% a 12,1%, se percibe que lo ocurrido no es la mejora en las condiciones laborales de la población (más empleos o mayor remuneración), lo que explica la disminución de la tasa de desempleo. Por el contrario, la barra clara muestra que efectivamente los desocupados caen y por ello retrocede la tasa de desempleo, sin embargo la creación de empleos, columna oscura, lo hace a un

GRÁFICO I
OCUPADOS, DESOCUPADOS E INACTIVOS (PORCENTAJES)



Fuente: Reina y otros (2006).

ritmo bastante inferior. Esto es lo que los autores llaman la paradoja del empleo; es más alta la caída de los desocupados que la creación de los puestos de trabajo.

Incluso para el año 2004, los autores encuentran que, mientras aumenta el número de desocupados (más desempleo), se siguen presentando reducciones en la tasa de desempleo. La explicación descansa en el aumento vertiginoso del número de inactivos, como se percibe con mayor claridad en el 2005, cuando crecen cerca del 6% presionando la caída de los desocupados.

No obstante, entre 2002 y 2005 se registraron avances en la calidad del empleo con una ligera desaceleración en el 2006. En primer lugar se registró un aumento en la participación de los trabajadores asalariados, y en segundo lugar se presentó un aumento en la cobertura de la seguridad social. El control de la inflación permitió, en años recientes, que el salario mínimo recuperara poder adquisitivo (+ 2,9% en términos reales), pero en contraprestación son

cada vez más los trabajadores que reciben un salario inferior al mínimo legal. Al mismo tiempo, no hay avances en lo relacionado con la contratación laboral y en el 2006, sólo la mitad de los asalariados colombianos reporta haber firmado un contrato de trabajo, y un 30% de ellos son temporales (1).

CUADRO 2
INDICADORES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN COLOMBIA

	2002	2005	2006
1. Posición ocupacional			
Asalariados (%)	42,5	44,6	46,5
Cuenta propia (%)	40,3	39,9	38,2
Trabajadores asociados (índice)	100,0	389,4	464,3
2. Asalariados con contrato escrito de trabajo (%)	49,5	51,5	50,5
3. Asalariados según duración del contrato			
A términos indefinido (%)	67,5	68,1	68,2
A término fijo (%)	29,4	29,4	29,0
Temporales industria formal (índice) (1)	99,7	110,1	114,9
Temporales comercio formal (índice) (2)	130,2	157,7	157,0
Temporales comercio formal (índice) (3)	204,7	261,3	287,8
4. Asalariados subcontratados (%)	7,6	10,9	12,2
5. Trabajadores con más de un empleo (%)	3,5	5,9	5,9
6. Trabajadores de tiempo parcial (cabeceras)			
Total (%)	26,8	21,2	21,5
Involuntarios (%)	12,5	8,8	8,9
7. Trabajadores subempleados (%)	41,2	36,9	37,9
8. Informalidad urbana (%)	66,0	64,1	64,2
9. Ocupados afiliados a salud			
Total (%)	66,9	77,1	79,4
Al régimen contributivo (%)	43,7	44,3	45,0
Cotizantes (%)	33,9	35,4	35,9
Al régimen subsidiado (%)	23,1	32,8	34,3
10. Ocupados afiliados a pensiones			
Total (%)	23,9	27,1	27,1
Asalariados (%)	43,5	48,8	47,4
Cuenta propia (%)	4,7	5,5	5,0

(1) Asalariados contratados a término fijo y mediante empresas de servicio temporal (2) Asalariados contratados a término fijo (3) Asalariados contratados mediante empresas de servicio temporal.

Fuente: Tomado de los cálculos del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y encuestas a establecimientos formales del comercio al por menor y de la industria manufacturera, y Confecoop.

En este grupo de trabajadores, la proporción con contrato laboral disminuyó al pasar de un 51,5% en 2005 a un 50,5% en 2006, mientras que los trabajadores subcontratados y temporales han aumentado de manera significativa su participación.

En pensiones, la cobertura ha retrocedido y se observa que entre los asalariados se pasó de un 48,8% a un 47,4% y entre los cuenta propia de 5,5% a 5%. Mientras el trabajo formal cede, la subcontratación crece, y las cooperativas de trabajo asociado son cada vez más numerosas. Esto concuerda con una tendencia cada vez más evidente a trasladar el costo de la seguridad social a los mismos trabajadores o a intermediarios. Estas situaciones en su conjunto han conducido a una desaceleración en la afiliación a la seguridad social contributiva (1).

Recientemente (agosto del 2007) la Corte constitucional falló en contra de las Cooperativas de Trabajo Asociado que, amparadas en la ambigüedad socio-trabajador de sus afiliados, desconocían de manera tajante cualquier tipo de responsabilidad en el pago de los montos establecidos por la ley para garantizar el acceso a la seguridad social de los trabajadores. Por esta vía ni las empresas que contrataban a los trabajadores mediante contratos a término fijo o por prestación de servicios, ni las mismas cooperativas respondían por la seguridad social del trabajador, dejándolo totalmente desprotegido (3).

La situación en su conjunto, con el tema de las cooperativas y los altos niveles de informalidad, es preocupante, más si se tiene en cuenta que el período estudiado corresponde a uno de los de mejor desempeño económico de la historia reciente. De nuevo parece presentarse una tendencia que ha cobrado fuerza en los últimos años en distintos países, y que se expresa como un proceso de crecimiento económico sin generación de empleo. O lo que es lo mismo, el nuevo modelo de desarrollo ha generado un círculo de miseria y desigualdad a través de la destrucción de puestos de trabajo y la precarización de los mismos.

Si bien a nivel internacional se han presentado numerosos trabajos al respecto, la estimación de una función de satisfacción en el trabajo es apenas una iniciativa de reciente data. En ello el Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, de la Universidad Externado de Colombia, ha realizado importantes avances y los primeros resultados fueron dados a conocer recientemente. Muchas de las conclusiones derivadas de este trabajo coinciden con apreciaciones previas fundamentadas en la observación de los indicadores de empleo y calidad del mismo.

Una de las conclusiones más importantes del estudio, tiene que ver con el alto grado de satisfacción que se deriva de ser asalariado público, lo cual se explica fundamentalmente por ventajas como la mayor regulación y la estabilidad laboral. Un grado de satisfacción similar muestran los empleadores y los trabajadores formales por cuenta propia, quienes valoran altamente su mayor autonomía y flexibilidad en los horarios. Otra cosa muy distinta ocurre con los cuenta propia informales, que por lo demás son la mayoría quienes registran una menor satisfacción por su trabajo(1).

Un resultado que es ciertamente paradójico, pero que coincide con los resultados encontrados en otros países, es el alto grado de satisfacción de las mujeres con sus empleos, a pesar de que se constituye en un grupo poblacional particularmente afectado por fenómenos de discriminación laboral. Sobre este tema L.C. Kaiser, en su trabajo comparativo sobre la satisfacción en el trabajo, infiere que existe cierta satisfacción adicional para los trabajadores que esperan menos de su trabajo (4). En el caso de las mujeres, que tienden a estar limitadas en el mercado laboral en lo referente a sus aspiraciones laborales, se presenta esta situación y por tanto registran una satisfacción mayor frente a sus colegas hombres.

La situación mencionada por L.C. Kaiser también es aplicable, en el caso colombiano, a las personas con menor grado de calificación. En efecto los resultados parecen avalar la suposición según la cual un mayor nivel de educación aumenta las aspiraciones

de los individuos, llevándolos con ello a mayores grados de insatisfacción (5).

Por otra parte, si tener un contrato escrito a término indefinido, trabajar a tiempo completo vinculado directamente a la empresa y contar con las prestaciones de ley se constituyen en elementos que aumentan la satisfacción con el trabajo, actividades como el trabajo de tiempo parcial queriendo laborar más horas, el trabajo en kioscos, en un vehículo de servicio público, puerta a puerta o en la calle, generan mayores niveles de insatisfacción (1).

DEBATE SOBRE LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL CONTINÚA

La Ley 789 de 2002, parte fundamental de la política de flexibilización laboral relacionada con las tendencias generadas por la globalización y la consiguiente internacionalización de la economía, estableció cambios importantes en las relaciones laborales, al reducir las indemnizaciones por despido injusto, eliminar los recargos por festivos y dominicales y reducir de igual manera el pago de horas extras a través de la extensión de la jornada laboral.

Asimismo, la reforma planteada por la ley introdujo el seguro de empleo, lo cual marca un nuevo matiz asistencialista, que no había sido contemplado antes dentro de las políticas estatales en materia de empleo. Aunque más bien debe pensarse que el seguro, a partir de su reducido alcance en monto y beneficiarios, corresponde más a un elemento para tratar de legitimar el total de la reforma, aunque dicho seguro de desempleo tenga un alcance mínimo.

Los cálculos más optimistas afirmaban que por la vía de la reducción en los costos salariales, el sector productivo se vería motivado a contratar más trabajadores y se habló incluso de cifras concretas, proyectando la creación de 640 mil empleos formales en cuatro años.

Estudios como el realizado por Alejandro Gaviria para el Banco Mundial, titulado «Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?», concluyen que la reforma no cumplió con sus objetivos de generación de empleo formal. Gaviria incluso sostiene que tras dos años de

EFFECTOS DE LA REFORMA SOBRE
LOS INGRESOS DE UN TRABAJADOR

	Régimen anterior	Con reforma
Salario básico	309,000	309,000
Horas extras	30,900	15,450
Recargos nocturnos	108,150	46,350
Salario total	448,050	370,800
Valor del salario por día	14,935	12,360
Reducción del salario	17,20%	

Cálculos Asobancaria²².

implementada la reforma, sólo se habían generado 15.000 nuevos empleos formales (6). Del mismo modo, el Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional (CID), encuentra que la creación de puestos de trabajo en el período se debió principalmente a la población informal, es decir, la política fracasó pues los nuevos puestos de trabajo debían pertenecer a la formalidad (14).

Gaviria concluye: «la Reforma no afectó adversamente la calidad del empleo pero tampoco ha resultado eficaz para impulsar la demanda del empleo formal y para potenciar los efectos de la recuperación económica». Se debe tener en cuenta que se trata de una evaluación realizada a sólo dos años de la reforma, sin embargo muestran una tendencia que, según los datos más recientes, no ha cambiado (6).

Por supuesto la posición de Gaviria fue ampliamente rebatida por el gobierno y Planeación Nacional aseguró que para el mismo período evaluado por Gaviria se habían generado 354 mil empleos. Pero no fueron las únicas cifras conocidas, pues el Ministerio de Protección Social afirmó que se habían generado 306 mil empleos formales, la Contraloría contabilizó 88 mil, y la Corporación para el

DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL ORDINARIA

País	Inicio	Final	Total horas
Bolivia	6:00	20:00	14
Ecuador	6:00	19:00	13
Perú	6:00	22:00	16
Venezuela	5:00	19:00	14
Argentina	6:00	21:00	15
Brasil	5:00	22:00	17
Chile	No hay reglamentación		
Paraguay	6:00	20:00	14
Uruguay	5:00	21:00	16
Costa Rica	5:00	19:00	14
Guatemala	6:00	18:00	12
Honduras	5:00	19:00	14
México	6:00	20:00	14
Nicaragua	6:00	20:00	14
Panamá	6:00	18:00	12
Rep. Dominicana	7:00	21:00	14
El Salvador	6:00	19:00	13
Colombia	6:00	22:00	16

Fuente: María Luz Vega Ruiz (editora) «La reforma laboral en América Latina: un análisis comparado». OIT, Lima, 2001.

Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (Cide) habló de 260 mil en 13 ciudades. Para la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), independientemente de las cifras que se manejen, es claro que la Ley 789 pauperizó el ingreso de los trabajadores en favor de los intereses de los empleadores (7).

En este sentido, el gobierno ha buscado desviar el debate argumentando que la reforma tenía otros objetivos en los cuales ha sido exitosa, como el de mejorar la capacitación, fomentar la iniciativa privada, poner la normatividad laboral al día con los estándares internacionales y proteger a la población más vulnerable.

Para respaldar estas afirmaciones, el gobierno se basa en el hecho de que, según la Encuesta Nacional de Hogares, para el 2002, la gente se demoraba 46,7 semanas en promedio buscando trabajo, mientras que en el 2006 el número de semanas había disminuido a 35,3. De igual forma se argumenta que en el 2000, la tasa de desempleo de jefes de hogar era de 8,1% en tanto que para el 2006 se había reducido a un 5,1%. Según estimados del gobierno, sólo un 2% de los trabajadores tuvieron una disminución en su ingreso, como resultado de la flexibilización laboral derivada de la reforma (7).

Esto sin señalar que los estudios que evalúan los impactos de la reforma fueron elaborados principalmente por quienes la formularon, lo que se presenta como un dilema ético además de causa de sesgos en los estudios. Guataquí señala que el tiempo promedio de búsqueda de trabajo, al quitar acotaciones de la población que lo realiza, supera las 60 semanas, muy por encima de lo que señalan los estudios (15).

Sin embargo, y específicamente para efectos del debate sobre los impactos de la reforma laboral, causa de nuevo gran preocupación la falta de consenso en cuanto a las cifras que se manejan, y el Dane que debería tener la última palabra en el manejo de las cifras estadísticas, es seriamente cuestionado en algunos casos por su parcialidad y en otros por las dudas que generan las metodologías aplicadas.

El tema ha tomado vuelo y existen iniciativas como la del partido liberal en el 2006, que hablan de la posibilidad de acabar con el Dane para dar paso a la creación de una nueva institución independiente del gobierno, encargada del manejo estadístico en Colombia.

DEBATE SOBRE LA METODOLOGÍA PARA MEDIR EL EMPLEO

Recientemente se ha presentado una amplia controversia en torno a los indicadores de desempleo y la metodología empleada por el Dane para realizar tales mediciones. En especial ha sido álgida la discusión generada por los resultados más recientes, que muestran un incremento en el desempleo y que contrastan con las cifras de crecimiento económico, que son las más positivas de los últimos años. En junio del 2007 la tasa de desempleo, según el Dane, llegó al 11,1%, lo cual implica que 2,2 millones de colombianos están hoy desocupados, superando el 10,5% registrado durante el mismo mes del 2006 (8).

La reacción del gobierno y de funcionarios de instituciones como el DNP ha sido la de afirmar que existen problemas con los datos aportados por el Dane, y en especial con la metodología utilizada, que ha sufrido importantes cambios en los últimos años. De acuerdo con este argumento, estos cambios metodológicos implicarían problemas para establecer comparaciones y se propone como alternativa utilizar los datos aportados por el sistema de seguridad social como los más indicados para inferir el comportamiento del empleo en el país.

Al respecto existen varios cuestionamientos y, como anota Juan Carlos Guataqui, profesor de la Universidad del Rosario, «usar indicadores aproximados para analizar el comportamiento del empleo sólo contribuye a incrementar la confusión, porque desvirtúa a la Gran Encuesta de Hogares como instrumento de monitoreo del mercado laboral» (9).

Stefano Farne, director del Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado, coincide en este sentido al llamar la atención sobre la debilidad de los indicadores de afiliación a la seguridad social, como instrumentos para determinar el comportamiento del empleo, pues un incremento en la afiliación no necesariamente implica un aumento en la población ocupada, por cuando podría indicar únicamente una formalización de la población que trabaja en la informalidad.

El incremento en la afiliación puede tener que ver, de igual forma, con la obligatoriedad de afiliación al régimen de seguridad social, exigido por algunos concursos para cargos en el sector público y privado, e incluso para el ingreso en algunas universidades. Por esta vía, muchos desocupados terminan afiliándose a la seguridad social, pero sin que ello garantice su incorporación al mercado laboral (10).

No obstante y contrario a lo que opinan muchos, Farne destaca que, de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Hogares, en los últimos años se ha presentado una mejoría en las tasas de ocupación y que ello implicaría que se están generando empleos a una tasa superior a la tasa de crecimiento de la población (10).

Sin embargo, el problema de fondo en este tema es que no existe unanimidad en torno a las cifras de empleo, y ello crea un ambiente de confusión que dificulta el análisis del mercado laboral, retardando cualquier política que pudiera implementarse para enfrentar los problemas existentes, sobre todo en lo concerniente con la calidad del empleo.

EL TEMA LABORAL EN LA NEGOCIACIÓN DEL TLC

Los tratados de libre comercio extendidos por el continente americano en los últimos años fueron concebidos en su inicio como instrumentos para facilitar el flujo de bienes y de servicios, pero sobre todo para proteger las inversiones y para garantizar el libre movimiento de los capitales. Salvo el caso del proceso europeo, los TLC no contemplan garantías para el libre flujo de personas, y menos aún para los trabajadores migrantes. Temas como el de las políticas para apoyar a las regiones más atrasadas o la armonización de políticas macroeconómicas tampoco hacen parte de la agenda de estos acuerdos.

Cuando se negoció el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, Nafta, entre Estados Unidos, México y Canadá, el tema laboral no tuvo relevancia y por ello el entonces candidato demócrata Bill Clinton advirtió que en tales condiciones no lo ratificaría.

Una vez posesionado, Clinton agregó al tratado dos protocolos adicionales referentes al tema laboral y ambiental, con lo cual se logró el tránsito exitoso del tratado por el Congreso de su país, siendo aprobado en última instancia por una mínima diferencia que según Paul Krugman, se obtuvo con compra de votos. Dichos protocolos tienen muy poca fuerza y en la práctica han conducido a que las empresas transnacionales demanden a los gobiernos por daño patrimonial cuando estos niegan una autorización para una inversión considerada nociva para el medio ambiente.

En el campo laboral, el anexo agregado al tratado establece que sólo los gobiernos podrán presentar reclamos entre sí, y resulta ob-

vio que ningún Estado querrá acusar a su socio para no ser objeto de una reclamación similar. Adicionalmente, las violaciones de los derechos laborales pueden ser reparadas con multas económicas y, lo que es peor, la pagan los gobiernos y no las empresas que han cometido la violación.

En el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana con los Estados Unidos (Cafta-RD), el texto acordado se limita a declarar que cada país cumplirá sus normas laborales internas, pero hay países que toleran la exigencia de la prueba de embarazo a la mujer que busca empleo o que por mucho tiempo se negaron (caso El Salvador) a ratificar los convenios 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical. Aun así, el tratado fue confirmado y entró en vigencia. En el caso de El Salvador, sólo por presión europea con la amenaza de imponer sanciones comerciales, dicho país ratificó los convenios internacionales.

En el caso de los tratados de libre comercio firmados por los Estados Unidos con Perú, Panamá y Colombia, se siguió el formato del tratado firmado con Chile y se mantuvo el criterio de que los países sólo se comprometen a cumplir su legislación laboral interna. Pero tras la victoria del partido demócrata en las elecciones del Congreso norteamericano, sus voceros manifestaron su total insatisfacción con el componente laboral de dichos tratados.

En esas condiciones exigieron y obtuvieron del Ejecutivo estadounidense la reapertura de los tratados de Colombia, Perú y Panamá para incluir en su contenido el expreso reconocimiento de los derechos laborales incluidos en la Declaración de Principios Fundamentales del Trabajo, promulgada por la OIT en 1998.

En estas condiciones se agrega, por ejemplo, el tema de la no discriminación, muy importante para defender a migrantes, mujeres, discapacitados, minorías étnicas e infectados de VIH en su acceso al empleo. Adicionalmente, estos tres países han sido forzados a modificar su legislación interna para producir normas que limiten

la temporalidad, regulen la subcontratación y aseguren el libre ejercicio de la afiliación sindical y negociación colectiva, por ejemplo, en el sector público.

Una misión de congresistas estadounidenses liderada por el senador Charles Rangel visitó el Perú e indicó con precisión las normas que deben modificarse, comprometiéndose a que este tratado se tramitará con prioridad y se convertirá en un «tratado insignia» en tanto que Panamá está a la espera de similar exigencia para proceder a realizar los cambios en la legislación laboral que le son demandados.

A Colombia, al igual que a Panamá y a Perú, se le obligó a aceptar la reapertura del tratado para modificar sus contenidos en los aspectos laboral, ambiental y de propiedad intelectual de medicamentos, con lo cual quedó demostrado que no era cierto que los textos firmados por los gobiernos eran intocables. Ahora será necesario que dichas modificaciones hagan también el trámite por el Parlamento y sean sometidas al control de la Corte Constitucional.

No resultaría improbable que, si los tratados con Centroamérica siguen siendo objeto de quejas por la persistencia de violaciones laborales en esos países o si las protestas contra los efectos negativos del Tlcan en agricultura mexicana siguen creciendo, dichos tratados también sean reabiertos y modificados.

Adicionalmente, a los países centroamericanos se les redactó un Libro Blanco con compromisos específicos de mejorar la inspección del trabajo, el registro sindical y combatir el trabajo infantil y la desigualdad de género. Y un libro blanco para Colombia titulado «Colombia Dimensión laboral y el desafío del conflicto civil: Restaurando la confianza y protegiendo los derechos de los trabajadores» acaba de ser entregado al país para su aplicación. Fue redactado por Andrew J. Samet, consultor del BID.

Resaltamos que este libro blanco reconoce el sistemático asesinato de los sindicalistas en Colombia y la persistencia de altísimos

niveles de impunidad al respecto, lo que ha sido denunciado internacionalmente desde hace varios años por el movimiento colombiano. De este modo, escribe Samet: «el arresto reciente del director del DAS por facilitar listas con nombres de líderes sindicales bajo la protección del programa a las AUC es otra de las situaciones donde se evidencia el peligro de los trabajadores sindicalizados» (16).

En el aspecto laboral hay que asegurarse que, con o sin TLC, se refuerce el respeto de los derechos de los trabajadores y trabajadoras tan afectados por las políticas de flexibilización en todos los países y por la continua persecución en contra de sus voceros y organizaciones sindicales en países como Colombia y Guatemala. No puede existir democracia en Colombia si se tolera el asesinato de los sindicalistas, como ha sucedido.

IMPLICACIONES DE ESTA POLÍTICA

En conclusión, se puede notar que, tras la crisis económica a finales de los años noventa, se ha presentado una recuperación más de orden cuantitativo que cualitativo. Por no decir que vista y realizada desde el escritorio.

En efecto, se ha presentado un proceso de relajación en las relaciones de trabajo por cuenta de un aumento en el cuenta-propismo, la subcontratación, la temporalidad y el trabajo vinculado a cooperativas e intermediarios. Por esta vía, las empresas se han descargado de sus obligaciones laborales, pasándolas a terceros y, en algunos casos, a los mismos trabajadores.

Para el caso colombiano, el estudio acerca del grado de satisfacción en el trabajo confirma tendencias que ya se habían observado y hace evidente la insatisfacción derivada de la informalidad, la subcontratación y la temporalidad.

Al respecto, y para el caso de otros países, se ha podido constatar que este tipo de situaciones conlleva un incremento en las tasas de

deserción laboral, altas tasas de rotación del personal y disminuciones evidentes en la productividad. Por esta vía, el ahorro en costos laborales podría ser eclipsado por los costos derivados de la menor productividad y por los problemas de salud relacionados con la alta insatisfacción laboral que, como la Ocede ha demostrado, afectan negativamente la estabilidad mental y emocional de los individuos.

Algunos de los temas de controversia más importantes en lo concerniente al aspecto laboral tienen como denominador común la posición del Dane y la validez de sus resultados estadísticos.

En relación con ello, un primer punto para tener en cuenta es el de los efectos de los cambios de metodología reciente, en la comparabilidad de datos y en la continuidad de los análisis realizados al estudiar el comportamiento de los indicadores. Ello se convierte en una dificultad para poder realizar estudios comparativos y proyecciones, a la vez que no permite contrastar los actuales resultados con muestras de años anteriores.

Por otra parte, la poca credibilidad del Dane genera confusiones y a su vez permite la aparición de posiciones encontradas fundamentadas en estudios realizados por particulares que no parten de una base común, y que, como es de esperarse, generan resultados contradictorios.

En el tema de los TLC, es claro que el aspecto laboral y la observancia de los estándares laborales internacionales tienen cada vez mayor peso dentro de la negociación de este tipo de acuerdos y, a su vez, son los instrumentos creados a nivel internacional para presionar cada vez más en este sentido y conducir a una estandarización de la normatividad laboral con base en las disposiciones de la OIT.

Para muchas empresas, la observancia de los estándares laborales se ha convertido en un factor de competitividad decisivo y ello está llevando a una revisión de muchas de las medidas de flexibilización implementadas, precisamente para garantizar una mejor inserción en los mercados internacionales.

Finalmente, mientras los crímenes contra los sindicalistas sean sólo atendidos porque existe presión internacional, no es posible construir una Colombia democrática. Es necesario que la sociedad colombiana asuma que los persistentes abusos contra los derechos humanos y laborales de los trabajadores son un límite para lograr un desarrollo equitativo y sostenible.

POR UN MODELO ECONÓMICO INCLUYENTE, ACUERDO TRIPARTITO MUNDIAL

Como impulsamos un sindicalismo político en el sentido exacto del término, no puede haber nada que afecte positiva o negativamente al país que sea indiferente a los trabajadores. Por tal motivo, dada la complejidad económica mundial, he retomado algunos criterios en la perspectiva de alertar sobre lo pertinente y viabilizar algunas salidas.

Según cálculos de Naciones Unidas, en el 2006 la economía mundial creció un 3,8%, siguiendo con el desempeño registrado desde el año 2003. Los países en desarrollo, con China e India a la cabeza, se destacaron al crecer un 6,5% en promedio en el mismo año.

El crecimiento promedio anual en los países menos adelantados alcanzó casi el 7% el año pasado. La economía de Estado Unidos creció 3,2% y también se recuperó el crecimiento en Europa y Japón, que antes había sido lento.

Estas tendencias son notables a la luz de las perturbaciones causadas por el aumento de los precios del petróleo, las guerras de Afganistán e Iraq, el terrorismo internacional y el fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales.

Pero las cifras del 2006 contrastan con las perspectivas de crecimiento para el 2007, que apuntan a un debilitamiento.

El informe de la ONU, titulado «Situación y perspectivas para la economía mundial 2007», advierte que un mercado de bienes raíces más débil socavarán el crecimiento en Estados Unidos y, en consecuen-

cia, la expansión económica mundial disminuirá, puesto que ningún otro país está listo para ser el principal motor de crecimiento.

Con una disminución del crecimiento económico mundial, las necesidades financieras de Estados Unidos podrían provocar una caída drástica de la confianza de los inversionistas en el futuro de los activos estadounidenses, lo que precipitaría una acelerada depreciación del dólar.

El informe señala que las políticas económicas nacionales y los mecanismos multilaterales existentes no están diseñados para mitigar efectivamente el riesgo de una desaceleración mundial o para abordar los desequilibrios.

Por supuesto que ningún gobierno puede por sí solo soportar todos los costos de las políticas que se necesitan para corregir los desequilibrios mundiales. Esta situación exige acordar de conjunto políticas que ayuden a reducir el riesgo de un menor crecimiento en las principales economías.

Esta alarmante situación tiene incidencia continental y nacional pero, en última instancia, seremos los trabajadores quienes asumiremos el golpe precarizando nuestros ingresos.

Ya el FMI prevé que el crecimiento de los países andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, disminuirá en 2007 y 2008 a consecuencia de la situación económica mundial. Así mismo, dicho organismo llamó a tomar difíciles decisiones políticas, que el sindicalismo conoce con precisión, razón por la que es imperativo articular acciones mundiales para impedir las.

En países como Perú y Venezuela, que dependen de los ingresos de las exportaciones de materias primas, el FMI señala que se debe ampliar la base fiscal, reducir las exenciones fiscales y mejorar la administración fiscal.

A Ecuador le recomienda «rigidez presupuestaria»; a Venezuela, «frenar el gasto gubernamental». Su PIB será del 6,2%, pero la infla-

ción llegará al 21,6% este año. Recordemos que su PIB en el 2006 fue de 10,3%.

Para que su economía tenga un crecimiento de 2,7% y 2,9% durante los años 2007 y 2008. En el 2006 fue del 4,2%.

Bolivia mantendrá su crecimiento en el 4,5% en el 2007 y aumentará al 5,3% en el 2008.

Perú tendrá un crecimiento del 6% en el 2007 y 5,5% en el 2008. Venía de tener en el 2006 un PIB de 8%.

Colombia crecerá un 5,5% en el 2007 y un 4,5% en el 2008 frente al 6,8% del 2006.

Teniendo certeza que el crecimiento económico que le sirve a un país es aquel que contribuye a la generación de desarrollo productivo y, como consecuencia de ello, a mejorar el empleo y el bienestar de la población más pobre, coincidimos en que se hace necesario trabajar por los siguientes puntos:

- 1) Estimular el crecimiento en Europa, Asia y los principales exportadores de petróleo a fin de compensar el efecto de contracción que tendría sobre la economía mundial el ajuste en Estados Unidos.
- 2) Realignar los tipos de cambio de manera coordinada para estimular las exportaciones de los países deficitarios y la demanda de importaciones de los que tienen superávit.
- 3) Reformular el FMI, incluyendo un cambio sustancial del poder de voto para armonizar la influencia de los países en desarrollo con el peso que hoy tienen en la economía mundial.
- 4) Utilizar esa nueva plataforma para lograr una reforma estructural del sistema monetario internacional, orientada a reducir su dependencia excesiva del dólar estadounidense como moneda de reserva. Es necesario desarrollar un sistema de reservas en múltiples divisas acordado multilateralmente o, incluso, a largo

plazo, una moneda mundial basada en los derechos especiales de giro emitidos por el FMI.

Si analizamos a quien le sirvió el crecimiento económico del 2006 encontramos que el gran favorecido fue el sector financiero. Además, así lo corrobora el estudio presentado por el departamento de asuntos monetarios y mercado de capitales del FMI.

El informe de estabilidad financiera mundial reafirma la rentabilidad del sector bancario de América Latina pero, como si fuera poco, plantea que el «desafío crítico» se subsanará aumentando las tasas de interés, justificando un aumento del 4% próximamente, lo que significa mayores dividendos al sector bancario.

Dada la gravedad que tiene la posible caída drástica del dólar y, con ella, de la economía de Estados Unidos y del mundo, se hace imperativo impulsar un acuerdo tripartito mundial para formular un modelo económico incluyente que aporte a un crecimiento económico y genere bienestar social y desarrollo productivo. El sindicalismo está presto a ello.

¡TODOS AL PARO NACIONAL!

El éxito del 1° de mayo se debió a que el trabajo unitario realizado se evidenció tanto en la calidad como en la cantidad de la movilización que cubrió todo el país. En Colombia, la presencia del compañero Víctor Báez, secretario general de la Orit fue sinónimo de solidaridad internacional y estímulo para que el 23 de mayo respondamos masivamente para impedir el recorte de las transferencias, la liquidación de las entidades estatales, el cercenamiento de las libertades sindicales y la eliminación de la contratación colectiva. Por lo tanto, es imperativo para toda la militancia de la CUT participar en el paro nacional del 23 de mayo.

NOTAS

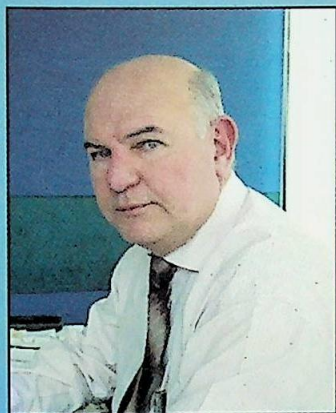
1. Documento presentado a la Junta Nacional de la CUT, el 24 de julio de 2003.
2. Plan Nacional de Desarrollo, 13 de octubre de 2003.
3. Documento escrito el 9 de noviembre de 2003.
3. Intervención de Carlos Arturo Rodríguez Díaz, presidente de la CUT, en el Foro «Reforma Tributaria o Proyecto de Ley 155 de 2003» organizado por la Contraloría General de la Nación, en la Universidad Nacional, el 2 de diciembre de 2003.
4. Documento presentado el 12 de enero de 2004.
5. Documento presentado al país el 20 de enero de 2004.
6. Documento escrito el 3 de marzo de 2004.
7. Intervención de Carlos Arturo Rodríguez Díaz en el Foro Nacional «El control de la deuda pública en Colombia» realizado el 29 de mayo de 2004.
8. «Balance social y ética», documento escrito en el 2004.
9. «Compromisos impuestos por el FMI», documento escrito por Carlos Rodríguez Díaz el 21 de febrero de 2005.
10. «Acuerdo contra la pobreza exige real responsabilidad social de las empresas», opinión de Carlos A. Rodríguez Díaz, 29 de abril de 2005.
11. «Nuevas reformas para cumplirle al FMI», comunicado de la CUT del 18 de julio de 2005.
12. «Utilidades del sector financiero e inversión social», publicado el 6 de agosto de 2005.
13. «No al presupuesto para la deuda y para la guerra», comunicado del 8 de agosto de 2005.
14. «¿Por qué esperar hasta el 2019 para alcanzar los resultados sociales?», comunicado del 24 de agosto de 2005.
15. «Exijamos presupuesto con prioridad social», 29 de julio de 2006.
16. «Por una tributación para la equidad y la justicia social», 6 de septiembre de 2006.

17. «De nuevo las transferencias en la mira», 19 de septiembre de 2006.
18. «Descentralización y sindicalismo», 21 de septiembre de 2006.
19. «Responsabilidad social empresarial», 13 de octubre de 2006.
20. Siendo ejemplo, el crecimiento de las remesas que ha provocado aumentos importantes en la población inactiva.
21. Este artículo sólo se concentra en la coyuntura, sin embargo, el artículo citado muestra cómo, sobre todo desde comienzos de los ochenta, la creación de empleos ha disminuido, con lo que puede inferirse un proceso estructural de destrucción de puestos de trabajo.
22. Asobancaria, «Reforma laboral: empleo y protección social», en *La semana económica*, N° 374, Bogotá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Farné, Stefano & Vergara, Juan Carlos (2007). «Calidad del empleo: ¿que tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?», Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
- (2) Diario Económico *Portafolio* (2006). «Se les cayó el ingreso a los trabajadores», septiembre del 2006.
- (3) Diario Económico *Portafolio* (2007). «La Corte fija nuevos límites a las cooperativa de trabajo asociado» agosto de 2007.
- (4) Kaiser, L. C. (2002), «Job Satisfaction: a Comparison of Standard, Non-Standard, and Self-Employment Patterns across Europe with a Special Note to the Gender/Job Satisfaction Paradox», *EPAG Working Paper*, N° 27, University of Essex.
- (5) Clark, A. y Oswald A. (1996). «Satisfaction and comparison income», *Journal of Public Economics*, Vol. 61, N° 3, september.
- (6) Gaviria, Alejandro, (2004) «Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?» *Documento Cede* 2004, 45. Universidad de los Andes.
- (7) García Segura, Hugo. (2006) ¿Derogar la Reforma Laboral? En semanario *El Espectador*. Septiembre del 2006.
- (8) Diario *El Tiempo*, 2007 «El desempleo en Colombia se ubicó en 11,1% en junio pasado». Agosto del 2007.
- (9) Guataquí, Juan Carlos (2007) «De doctores y desempleo». Diario Económico *Portafolio*. Agosto del 2007.
- (10) Farné, Stefano (2007) «Lo que dicen y lo que no dice el Dane». Diario Económico *Portafolio*, agosto 2007.

- (11) Reina, Manuel y otros (2006) «Con el sudor de tu frente. El presidente Uribe y los trabajadores». El Embrujo, Plataforma DESC, Escuela Nacional Sindical (ENS), Bogotá.
- (12) Sarmiento, Palacio, Eduardo (2007a) «La destorcida». Semanario *El Espectador*, agosto 25 de 2007.
- (13) Sarmiento, Palacio, Eduardo (2007b) «Prosperidad y desempleo». Semanario *El Espectador*, agosto 04 de 2007.
- (14) Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2006) «Bienestar y Macroeconomía. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible». Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- (15) «Algunos aspectos de la coyuntura laboral colombiana» (2007). Seminario. Macropolis, Universidad Nacional de Colombia, agosto, Bogotá.
- (16) Samet, Andrew (2007). «Colombia dimensión laboral y el desafío del conflicto civil: restaurando la confianza y protegiendo los derechos de los trabajadores». Ministerio de Protección Social, Consultoría realizada para el BID.



Carlos Arturo Rodríguez Díaz es actualmente el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la organización más grande y representativa del movimiento sindical colombiano. A su vez, es el coordinador nacional de la Gran Coalición Democrática, la cual agrupa a las centrales sindicales y a organizaciones políticas y sociales democráticas. Ha logrado la participación de la población en importantes luchas y movilizaciones, particularmente, en la derrota del referendo convocado por el gobierno para instaurar fuertes medidas contra la población y la democracia. Fue designado presidente del Congreso Fundacional de la Central Sindical Internacional

(CSI), que agrupa a 168 millones de trabajadores de 157 países y actualmente es uno de los 21 dirigentes del mundo que hace parte de su Comité Ejecutivo.

Participó en la fundación del Sindicato de Trabajadores de la Electricidad de Colombia (Sintraelecol) y fue presidente de ella en cinco oportunidades, logró alcances significativos en la negociación por rama específica. En los años 80, facilitó y participó como protagonista en la creación de la Unión Sindical de Trabajadores de Santander (USITRAS), experiencia que unificó a las filiales departamentales de la CSTC, CTC, UTC y el sindicalismo no confederado.

Es de resaltar la importancia de sus vínculos con el sindicalismo mundial para generar la solidaridad, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de lazos con el movimiento sindical colombiano, contribuyendo a la creación de la CSI en noviembre de 2006, organización a la cual está afiliada la CUT.

Carlos Rodríguez estudió electromecánica en el Sena, relaciones diplomáticas e historia en el Instituto Universitario Superior de Historia, economía en la Universidad de Chile, estudios políticos y resolución de conflictos en la Universidad del Valle y alta gerencia en la Universidad de los Andes. Ha participado en numerosos seminarios nacionales e internacionales y se preocupa, con dedicación, por adquirir conocimientos en temas relacionados con la sociología, la historia, la filosofía, la economía y la educación. Durante su constante actividad sindical y política, escribe documentos orientados a la defensa de los derechos laborales y sobre la situación social y política de Colombia y América Latina, los que también han servido como instrumento de estudio y formación sindical.





Carlos Arturo Rodríguez Díaz es actualmente el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la organización más grande y representativa del movimiento sindical colombiano. A su vez, es el coordinador nacional de la Gran Coalición Democrática, la cual agrupa a las centrales sindicales y a organizaciones políticas y sociales democráticas. Ha logrado la participación de la población en importantes luchas y movilizaciones, particularmente, en la derrota del referendo convocado por el gobierno para instaurar fuertes medidas contra la población y la democracia. Fue designado presidente del Congreso

Fundacional de la Central Sindical Internacional (CSI), que agrupa a 168 millones de trabajadores de 157 países y actualmente es uno de los 21 dirigentes del mundo que hace parte de su Comité Ejecutivo.

Participó en la fundación del Sindicato de Trabajadores de la Electricidad de Colombia (Sintraelecol) y fue presidente de ella en cinco oportunidades, logró alcances significativos en la negociación por rama específica. En los años 80, facilitó y participó como protagonista en la creación de la Unión Sindical de Trabajadores de Santander (USITRAS), experiencia que unificó a las filiales departamentales de la CSTC, CTC, UTC y el sindicalismo no confederado.

Es de resaltar la importancia de sus vínculos con el sindicalismo mundial para generar la solidaridad, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de lazos con el movimiento sindical colombiano, contribuyendo a la creación de la CSI en noviembre de 2006, organización a la cual está afiliada la CUT.

Carlos Rodríguez estudió electromecánica en el Sena; relaciones diplomáticas e historia en el Instituto Universitario Superior de Historia, economía en la Universidad de Chile, estudios políticos y resolución de conflictos en la Universidad del Valle y alta gerencia en la Universidad de los Andes. Ha participado en numerosos seminarios nacionales e internacionales y se preocupa, con dedicación, por adquirir conocimientos en temas relacionados con la sociología, la historia, la filosofía, la economía y la educación. Durante su constante actividad sindical y política, escribe documentos orientados a la defensa de los derechos laborales y sobre la situación social y política de Colombia y América Latina, los que también han servido como instrumento de estudio y formación sindical.



CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR