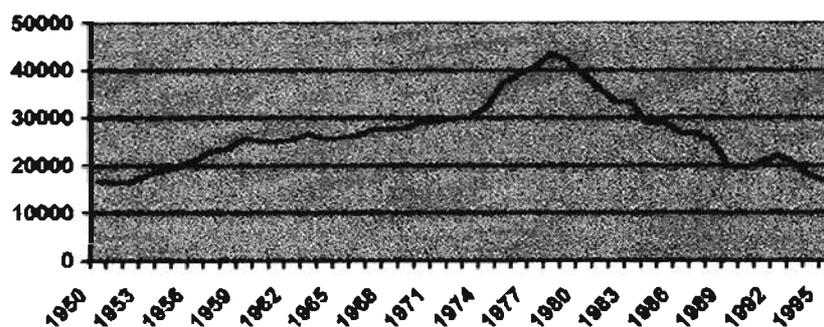


Gráfico 4.4 Ingreso real venezolano (Bolívares de 1984)



Fuente: Baptista 1997

Este descenso en el ingreso real, acompañado de la caída del ingreso familiar, ha afectado el mercado de trabajo, puesto que las familias se ven obligadas a buscar nuevas estrategias para cubrir sus necesidades. Según España (1997: 480), una manifestación de esta situación es el incremento en la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que subió de 17,1% en 1981 a 26,6% en 1996. Este hecho, combinado con el aumento de la deserción escolar (sobre todo a partir del 7º grado), significa para muchos hogares un ambiente de poca estabilidad familiar. En los hogares pobres, donde los niños también se ven forzados a entrar al mercado de trabajo, la situación tiende a agravar la precariedad familiar, lo cual dificulta el proceso de aprendizaje para los niños (falta de atención materna y aislamiento escolar debido a la necesidad de trabajar). En cuanto al futuro de Venezuela, la situación es preocupante ya que los niños constituyen más de la mitad de los pobres.<sup>13</sup>

### III. Impacto sobre la política social y sus resultados

Como sostenemos en este trabajo, los altos niveles de pobreza y desigualdad (concentración del ingreso, estructura del mercado de trabajo, etc.) obstaculizan la posibilidad de profundizar o consolidar la democracia. No obstante, tal vez lo más impactante del modelo neoliberal no sea tanto su influencia directa sobre la pobreza y la

<sup>13</sup> En un estudio conducido por José Malavé y Ramón Piñango se señala que Venezuela es un país joven y pobre, donde el 53% de la población con menos de 14 años se encuentra en situación de pobreza. Malavé y Piñango 1993: 1-2. Gustavo Márquez también afirma que más de la mitad de los niños crecen en un ambiente de pobreza, y una proporción significativa sufre de problemas nutricionales que pueden afectar su capacidad para el aprendizaje. Márquez 1995: 435.

desigualdad, como su manera de tratar el problema: la política social. Como ha sido común en otros países latinoamericanos, el nuevo enfoque de política social surgió en Venezuela en 1989 junto con el programa de ajuste neoliberal. A diferencia de los subsidios indirectos, cuyos beneficios llegaban también a los sectores medios y altos, como vimos en el caso de México, la política social se orientó específicamente hacia los más necesitados, sobre todo hacia los niños y las madres lactantes (Márquez 1995: 416-423).

De esta manera, en el *Plan de Enfrentamiento de la Pobreza* el gobierno estableció un conjunto de medidas destinadas a aminorar los efectos del ajuste neoliberal para los sectores más pobres de la población. Los programas incluyeron transferencias directas a familias con niños en el sistema escolar público, atención médica y entrega de alimentos para mujeres embarazadas y en etapa de lactancia y un sistema de seguro de desempleo. Uno de los programas más importantes fue la *Beca Alimentaria*, el cual entregaba a cada familia pobre un subsidio, equivalente a 8 dólares mensuales, por cada niño en edad escolar y logró una cobertura de 2.500.000 beneficiarios en 1991.<sup>14</sup>

Otro programa fundamental fue el de *Atención Materno Infantil* (PAMI), dirigido a los niños menores de seis años, a las mujeres embarazadas y a las madres lactantes de los estratos más pobres. Este programa, que fue administrado a través de las Unidades de Atención Primaria del Ministerio de Sanidad, llegó a 650.000 mujeres y a 1.848.000 niños en 1991. También existían programas bajo el nombre de *Plan de Empleo e Inversión Social*, diseñados para promover la economía popular en los sectores pobres, dentro de los cuales se incluía inversión en infraestructura y en desarrollo sociocultural (Calcaño 1997: 296-299).

A pesar del esfuerzo por atender a los pobres, sin embargo, el impacto de la nueva política social fue limitado. Dávila (1995: 18-26), por ejemplo, demuestra algunas de las contradicciones en la ejecución de la *Beca Alimentaria*, la que en 1992 llegó a ocupar casi el 70% del presupuesto total de los programas bajo el *Plan de Enfrentamiento de la Pobreza*.<sup>15</sup> Como parte de la tendencia neoliberal de focalizar la política social, el propósito del programa fue mejorar las condiciones nutricionales de niños provenientes de

---

<sup>14</sup> Para una discusión detallada de la Beca Alimentaria véase Mateo 1995: 72-96.

<sup>15</sup> La concentración del monto del gasto de la *Beca Alimentaria* fue incluso mayor al del gasto total del Ministerio de la Familia, organismo encargado de toda la política social. La Beca Alimentaria se presupuestó en el Ministerio de Educación. Véase a Dávila 1995: 17.

familias que viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, el hecho de que para 1992 la cantidad de niños beneficiarios había llegado a más de 80% de la matrícula total escolar, sugiere que el beneficio no llegaba sólo a los pobres (la pobreza en 1992 se ubicaba en 43,7%). Más aun, en un estudio empírico sobre la situación de la infancia en la ciudad de Mérida y su relación con los programas sociales del Estado, Dávila (1995: 19) encontró que un porcentaje significativo de muchachos provenientes de los sectores más pobres no recibían la beca. Entre 25% y 31% de los niños que vivían en pobreza crítica, pobreza extrema o trabajadores de la calle no recibían el beneficio, sugiriendo que tampoco lograron "focalizar" la política de manera efectiva.

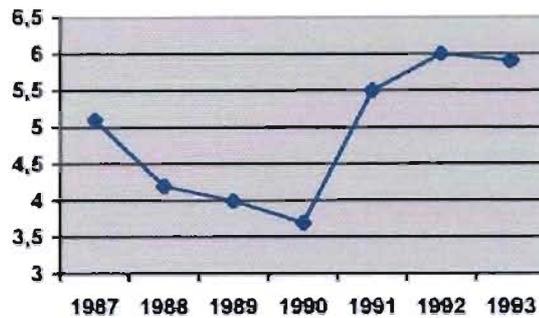
En líneas generales, estos programas no pudieron combatir el deterioro de los sueldos reales y de la caída del nivel de vida de los venezolanos entre 1989 y 1990 (Maingón 1995: 9). Además, como bien señalan Luengo y González (1995: 170-176), en países como Venezuela donde la pobreza llega a niveles tan altos ha sido casi imposible focalizar la política social. Según un estudio dirigido por Lourdes Yero (1996: 216-218), entre 1989 y 1993, el ingreso real de los grupos vulnerables se contrajo en 72%, pero los programas compensatorios sólo compensaron menos del 12% de esa pérdida. Además, se estimó que las becas sólo cubren un 37% del grupo al cual están dirigidas, lo cual confirma la tendencia que vimos en Mérida.

Otro problema de la política social en el caso venezolano, representativo del enfoque neoliberal, se relaciona con su orientación hacia políticas compensatorias en lugar de concentrarse en las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Entre 1989 y 1993, por ejemplo, se nota un crecimiento anual de 17% en el porcentaje del presupuesto asignado a programas compensatorios. Similar a lo que observamos en México con el *Pronasol*, a pesar de la aparición de programas como los programas de economía popular, entre 1989 y 1992 casi 70% de los recursos del programa de *Enfrentamiento a la Pobreza* se destinó a programas compensatorios (como la beca alimentaria), hecho que, según Maingón (1995: 9), revela que la política social del gobierno buscaba "privilegiar las acciones paliativas de la pobreza en vez de las acciones dirigidas a revertir la tendencia".

Es interesante notar que, a diferencia del caso mexicano, en Venezuela el ajuste neoliberal no afectó el gasto social respecto a su participación en el PIB e, incluso, podemos ver una tendencia alcista en 1990 (véase el gráfico 4.5). Sin embargo, a pesar de

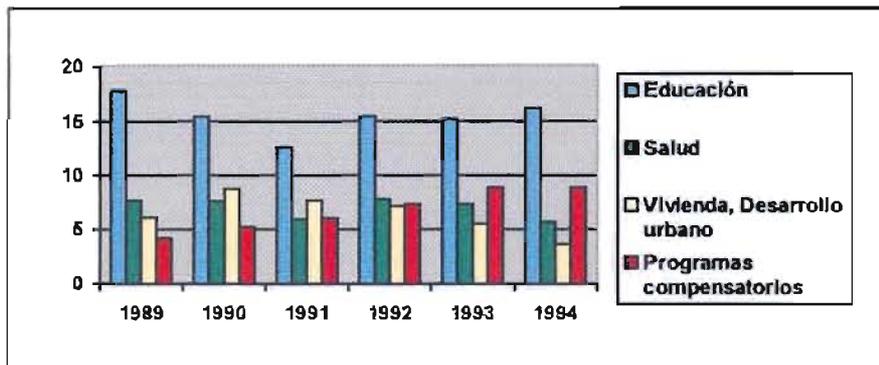
este aumento, hay un descenso en la participación de los sectores sociales tradicionales como educación, salud, seguridad social y vivienda y desarrollo social en el presupuesto nacional (véase el gráfico 4.6).

**Gráfico 4.5**  
**Gasto Social % del PIB (1985-1993)**



Fuente: Luengo y González 1995

**Gráfico 4.6 Participación de los sectores sociales en el presupuesto nacional**



Fuente: Cova 1996

Para algunos autores, el efecto de esta tendencia es particularmente grave en una sociedad como la venezolana cuyo sistema social se encuentra en crisis. Por ejemplo, un estudio dirigido por El CENDES concluyó que esta tendencia ha debilitado los servicios sociales permanentes y, en algunos casos, ha inducido su colapso. Este estudio menciona la existencia de las siguientes tendencias entre 1989 y 1992:

- **Salud:** Disminución del número de consultas médicas; disminución del número de camas per cápita en hospitales; disminución general de la prestación de servicios;

aumento de las enfermedades relacionadas con el ambiente (ej. malaria y dengue); aumento de las tasas de mortalidad infantil y bajos niveles de peso al nacer.

- **Suministro de agua:** Número creciente de hogares sin servicio de agua.
- **Educación pública:** Disminución del número de cupos en la educación secundaria y preescolar; repunte del analfabetismo; escasez de recursos, lo que afecta la calidad de educación.
- **Nutrición:** Una creciente proporción del ingreso asignado a compra de alimentos (más del 70% para muchas familias pobres en 1993); aumento de la desnutrición entre niños menores de 15 años.
- **Condiciones de vida en general:** Aumento sustancial de la población con necesidades básicas insatisfechas (en 1990, 45% con necesidades básicas insatisfechas y 20% en pobreza crítica; en 1993, 80% y 40%, respectivamente) (Centro del Estudios de Desarrollo, Universidad de Venezuela 1996: 216-218).

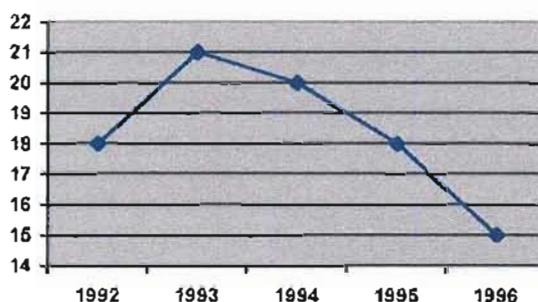
En términos más específicos, durante los últimos diez años se puede observar un desmejoramiento notable de la calidad y cobertura de los servicios de salud. Hay problemas relacionados con la falta de coordinación entre las distintas instituciones, un deterioro general en las condiciones de trabajo (bajos salarios, pocos incentivos, bajos niveles de productividad, aumento del ausentismo, falta de enfermeras, constantes cortes en el gasto real de este sector, insuficiencia de medicamentos, mantenimiento y adquisición de equipos, distorsiones en la distribución del presupuesto) con el 90% del gasto orientado a la atención médica hospitalaria a expensas de la medicina preventiva y una desigual distribución territorial de los recursos (Luengo y González 1995: 181-182).

Otra área especialmente afectada por el deterioro de los servicios sociales tradicionales en Venezuela fue el sector educativo, que a partir de los años ochenta entró en crisis, manifestándose en el deterioro de la imagen del maestro, la carencia de una preparación adecuada de éste y un crecimiento nefasto de la burocracia educativa (Duplá 1997: 514), además de una disminución en la tasa de escolaridad para algunos grupos y un aumento de la deserción y repetición. Cova (1996: 90) afirma que en la actualidad sólo uno de tres niños que comienza el primer grado termina su educación en Venezuela. Entre 1992-1993 y 1993-1994 la tasa de repetición saltó del 9% hasta al 11%.

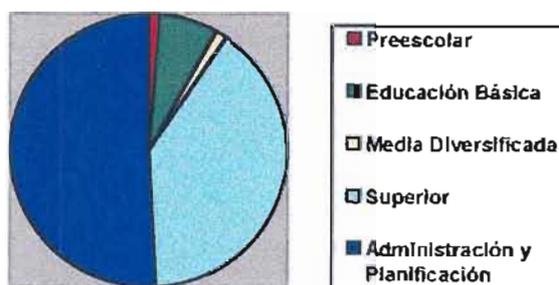
Estos problemas educativos quizás son comprensibles si se toma en cuenta el deterioro en el porcentaje del gasto social dedicado a la educación entre 1992 y 1996, el cual bajó de 18% a 15% (véase el gráfico 4.7). Como demuestra el gráfico 5.8, en 1996 sólo se dedicó un porcentaje pequeño del presupuesto a la educación básica y media diversificada, mientras que el porcentaje orientado hacia la educación superior fue

comparativamente muy alto. Esto representa una clara ventaja para las clases medias y altas, quienes tienen mayores oportunidades de llegar a la universidad. Vale recordar que la matrícula en básica y preescolar alcanzaba 6 millones de niños, mientras que la universitaria cubría sólo medio millón de estudiantes (CECODAP 1996: 88).

**Gráfico 4.7 Gasto educativo (%) en el Presupuesto Nacional**



**Gráfico 4.8 Distribución del presupuesto de Educación**



**Preescolar: 1,2%; Educación Básica 6,7%; Media Diversificada 1,5%, Superior 39%, Administración y Planificación 50%**

Fuente: CECODAP 1996 (Gráfico 5.5 y 5.6)

Una de las manifestaciones más claras de este deterioro del sistema educativo en Venezuela es la privatización de las instituciones educativas. En los niveles de educación preescolar, básica y media la matrícula escolar privada ha aumentado a un margen mayor que la matrícula escolar oficial. Por ejemplo, durante los últimos diez años la matrícula privada en preescolar creció en 61,62% mientras que la pública sólo se incrementó en 21,34%; en educación básica la matrícula privada creció en 61,47%, mientras que la oficial

lo hizo en 14%; en educación media mientras la matrícula oficial sólo muestra un incremento de 4,38%, la privada creció en 97,3% (la privada representa el 33,9% del total) (véase la tabla 4.8). Como explica Duplá (1997: 514-515), esta tendencia hacia la privatización de la educación representa una "respuesta silente pero significativa" de la sociedad venezolana a lo que se percibe como un sistema educativo de baja calidad.

**Tabla 4. 8**

**Matrícula de Educación Preescolar  
por dependencia**

Años Escolares	Total	Dependencia oficial	Dependencia privada
1985-1986	561.846	475.564	86.282
1990-1991	634.812	537.634	97.178
1994-1995	716.529	577.077	139.452

**Matrícula de Educación Básica  
por dependencia**

Años Escolares	Total	Dependencia oficial	Dependencia privada
1985-1986	3.593.890	3.091.170	448.720
1990-1991	4.052.947	3.495.806	557.141
1994-1995	4.249.389	3.524.830	724.559

**Matrícula de Educación Media Diversificada y Profesional,  
por dependencia**

Años Escolares	Total	Dependencia oficial	Dependencia Privada
1985-1986	268.580	211.171	57.409
1990-1991	281.419	206.864	72.867
1994-1995	333.704	220.419	113.285

Fuente: Duplá 1997.

La privatización de la educación demuestra que un número significativo de familias venezolanas ya no cuenta con educación suministrada por el Estado y, como resultado, busca institutos privados para asegurar la educación completa de sus hijos. En otras palabras, lo que no puede proporcionar el Estado lo está proporcionando el mercado. El criterio para cubrir las necesidades educativas se relaciona directamente con el poder adquisitivo. El problema de este escenario no es sólo que los niños de pocos recursos probablemente recibirán una educación de baja calidad, sino que el mercado tiende a segmentar a los grupos sociales en función de su estrato económico.

Como vimos en el caso mexicano, además de la privatización de los servicios sociales, se dio un proceso de descentralización. En Venezuela este proceso comenzó en 1989 bajo los auspicios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado<sup>16</sup> (COPRE), con la aprobación de una ley que permitió la elección directa de los gobernadores estatales y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Traslados de Competencias del Poder Público que transfirió ciertas competencias y recursos a los estados.

En cierta manera el proceso de descentralización en Venezuela ha sido caracterizado como exitoso. En el área de salud, por ejemplo, algunos hospitales experimentaron mejoras tanto en la calidad de la atención médica como en la capacidad administrativa y, además, lograron incorporar asociaciones de la sociedad civil (Calcaño 1997: 299-300). De acuerdo con Maingón (1995: 19) la presión de las comunidades locales, resultado de la elección directa del gobernador, ha conducido a estructuras más eficientes y eficaces.<sup>17</sup> En el campo de la educación también se han hecho ciertos avances, en los cuales destacan los estados Mérida y Bolívar como experimentos positivos en cuanto a la gestión regional de la educación básica (Calcaño 1997: 300-301).

A pesar de estas experiencias aisladas, sin embargo, el éxito del proceso de descentralización ha sido limitado. Según Machado de Acedo (1997: 109-111), en términos generales, la incapacidad del Estado de coordinar y colaborar de manera efectiva ha conducido a la duplicación de servicios, la fuerte influencia de entes corruptos y el derroche de recursos, donde se han repetido a nivel local los mismos vicios del gobierno central. Uno de los problemas del proceso de descentralización es el peligro de atribuir a la sociedad civil una capacidad de gestión y operación que todavía no tiene en forma masiva. En el caso de Venezuela, por ejemplo, la emergencia de tantas ONGs durante los últimos años se vincula más con la mala calidad de los servicios sociales y de la necesidad de llenar el vacío del Estado, que con la fuerza y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>16</sup> El gobierno creó esta organización en 1985.

<sup>17</sup> Maingón también menciona muchos de los problemas actuales en el proceso de descentralización como, por ejemplo, un desarrollo desigual entre los estados, una falta de coordinación entre los gobiernos locales y nacional, una lentitud y entramamiento del circuito administrativo-financiero, etc.

En un artículo reciente sobre el área metropolitana de Caracas, García-Guadilla (s/f) muestra algunos problemas del proceso de descentralización dentro del contexto de crisis económica y ajuste neoliberal. En términos generales, los municipios tuvieron que enfrentar una profunda escasez de recursos en la administración de la ciudad, lo que se tradujo en una situación de mayor autonomía política pero sin los recursos para ejercer tal función. Bajo un contexto neoliberal de eliminación de subsidios, liberalización de las tasas de interés y otras medidas de ajuste, el gobierno local no fue capaz de mantener una calidad mínima de servicios e infraestructura social, lo que deterioró las condiciones de vida para todos los habitantes de Caracas y generó un ambiente de ingobernabilidad urbana. Cabe mencionar que el deterioro de los servicios sociales, que se observa con más urgencia en las áreas de menos recursos, también está afectando ya a las capas medias, cuyos intereses entran en competencia con los de las clases bajas, creándose conflictos de clase, fenómeno casi inexistente en la historia venezolana.

#### **IV. Relación entre resultados sociales y profundización de la democracia**

Durante los últimos años la sociedad venezolana ha experimentado un grave deterioro de lo social: los niveles de pobreza y desigualdad aumentaron y la situación laboral empeoró notablemente. Además, la implantación de una nueva política social fue insuficiente para manejar la problemática social y, en algunos casos, contribuyó a su agudización. Este deterioro comenzó antes de la implantación del ajuste neoliberal, pero, como se ha demostrado, las políticas neoliberales no han sido capaces de revertir las consecuencias sociales negativas del agotamiento del modelo rentista petrolero. En el caso de Venezuela, la creciente pobreza y desigualdad, intensificadas por las políticas neoliberales, representan en sí obstáculos para la profundización o consolidación de la democracia. No obstante, como hemos insistido en este trabajo, la influencia del modelo neoliberal va más allá de la implantación de políticas económicas y sociales.

Una de las consecuencias más graves del modelo neoliberal se relaciona con la imposición de valores centrados en el *individualismo posesivo* en países con altos niveles de pobreza y desigualdad. En el caso venezolano, esto se manifiesta en parte a través la fuerte crítica neoliberal hacia los valores tradicionales democráticos, lo cual, según Lander (1995: 147), ha conducido a un proceso de deslegitimación de valores como solidaridad,

igualdad social y responsabilidad colectiva. Esto resulta preocupante considerando que todavía no han surgido nuevos valores capaces de sostener una cultura democrática. Esta ausencia de valores democráticos es más preocupante si tomamos en cuenta la propensión actual hacia el valor neoliberal del éxito individual y la riqueza material. Como bien expresa este autor, en una sociedad donde la riqueza material es impensable para la mayoría y donde se ve tanta impunidad ante la corrupción, ésta es "una combinación explosiva".

Dentro de este contexto, en la Venezuela actual se puede observar importantes cambios culturales sobre todo en las zonas populares. Por ejemplo, Pedrazzini y Sánchez (citado de Lander 1995: 148) se refieren a un proceso de desestructuración socioeconómica de la ciudad de Caracas, producto de un entorno social donde los mecanismos y formas tradicionales de socialización e integración se encuentran en deterioro. Existe una pérdida de los valores fundados en la paz social como, por ejemplo, la dignidad del trabajo, el valor de la educación y el de la familia.

*Mientras más pasa el tiempo, menos oportunidades hay y más crítica se hace la situación. Los mecanismos de integración de la sociedad dejaron de existir desde hace tiempo para la mayoría de la población, y por lo tanto el modelo de socialización vinculado con la escuela que forma, que educa, y al trabajo que emplea desapareció. Otros mecanismos de integración social se imponen, otros modelos de socialización por urgencia se imponen, ya la familia no es lo que era... Por el deterioro y pobreza se atomizan las relaciones, los niños se reparten o se obligan a salir temprano a buscar dinero, no a la escuela, hay tensión, hay castigo, hay abandono (Citado en Lander 1995: 148).*

El resultado es el surgimiento de nuevos valores que responden a las condiciones de pobreza económica y exclusión social. Emerge lo que se llama una "cultura de urgencia" caracterizada por un conjunto de valores "prácticos" de desconfianza hacia la sociedad oficial, donde predominan la violencia, la ilegitimidad e ilegalidad. Los "malandros", pandillas y niños de la calle son claras expresiones de esta cultura.

Desde el punto de vista de la profundización de la democracia, el surgimiento de una cultura de "urgencia" es un problema grave. La desigualdad de condiciones no sólo genera un ambiente de hostilidad, sino un proceso de segmentación cultural donde los valores dominantes se aplican de manera distinta de acuerdo con el estrato socioeconómico. El éxito individual obviamente no tiene la misma significación para una

persona que viven en condiciones de pobreza extrema que para alguien que proviene de la alta sociedad. La desigualdad extrema se traduce en una situación en la que se desarrollan culturas tan distanciadas que resulta sumamente difícil la consolidación de metas colectivas. Es aun más preocupante cuando la mayoría de la población se siente excluida de los beneficios políticos, sociales y económicos del modelo vigente. Los beneficios de las políticas gubernamentales se perciben como sólo para "algunos", sólo para los más privilegiadas de la sociedad.

Vale decir que nuestro argumento no intenta atribuir esta realidad social únicamente al modelo neoliberal. Desde nuestra perspectiva, lo grave es que el pensamiento neoliberal busca despolitizar la desigualdad económica y la exclusión social como problema social: se lo convierte en un problema del individuo y excluye la posibilidad de buscar soluciones colectivas. Para los neoliberales la solución para lo social se encuentra en la consolidación de un mercado libre, el único lugar donde el hombre puede desarrollar su máxima potencialidad como ente productivo y competitivo. De esta manera, la responsabilidad social no responde a la sociedad como un colectivo, sino al individuo como ente que contribuye al bienestar solamente de manera agregada. Para los países con altos niveles de pobreza y desigualdad, este pensamiento conduce a que la mayoría de la población se ve obligada a superar su condición de pobreza y exclusión social en el mercado libre, donde la educación y la salud representan bienes comerciales, cuya calidad depende de la capacidad de pagar.

En este caso observamos esta tendencia neoliberal mediante la privatización de los servicios sociales públicos (educación y salud) y la despreocupación del gobierno ante el deterioro de los servicios tradicionales. Como explican Malavé y Piñango (1993: 8-9), en Venezuela esto ha conducido a una especie de privatización informal, donde las clases altas por su poder adquisitivo tiene la opción de recurrir a los servicios sociales privados, mientras los pobres se ven obligados a utilizar los servicios públicos. Cabe resaltar que el fuerte deterioro de los servicios públicos se traduce en una situación en que los servicios para los pobres son inferiores, claramente insuficientes para resolver sus problemas y, en algunos casos, ausentes por completo. El resultado de este proceso, según estos autores, se manifiesta mediante una creciente "brecha comunicacional" entre las clases, caracterizada

por una heterogeneidad de intereses sociales y una fragmentación de la sociedad venezolana.

Como explicamos en el capítulo 2, este fenómeno afecta los procesos de democratización de maneras distintas. En primer lugar, conduce a lo que llamamos un proceso de privatización de la ciudadanía y, en segundo lugar, reduce el concepto de lo público. En cuanto al primero, debido a la importancia de los derechos sociales (salud y educación) para el ejercicio de la ciudadanía, resulta claro que bajo el esquema neoliberal la posibilidad de realizarse como ciudadano pleno se decidirá dentro del mercado libre o dentro de lo privado. En Venezuela el proceso actual de privatización de la educación es un ejemplo claro de esta tendencia: actualmente parece que recibir una educación de calidad depende principalmente de la capacidad de pagar por ella. En cuanto al segundo, esta misma situación (mala calidad de los servicios públicos), hace que los servicios públicos se reserven sólo para aquellos que no pueden pagar por los servicios privados. Es decir, lo público se convierte en un espacio únicamente para los pobres.

Desde nuestra perspectiva, este proceso de privatización que está experimentando el sistema educativo puede tener efectos profundos sobre la posibilidad de consolidar la democracia en el futuro. Como dijimos, en una sociedad como la venezolana donde la desigualdad económica y social es tan evidente, el patrón educativo vigente se caracteriza por un sistema dual basado sobre todo en el nivel socioeconómico. En tal sistema los niños se educan en un ambiente donde se relacionan principalmente con miembros de su propia clase económica, cuyas aspiraciones, necesidades y valores son propios de su estrato socioeconómico. ¿Cómo se enseñan los valores democráticos de convivencia, de tolerancia y de igualdad en un sistema escolar que es inherentemente desigual? En otros términos, ya que la escuela pública no representa un espacio público donde convergen los distintos intereses de la sociedad, se hace más difícil la tarea de inculcar valores democráticos en los jóvenes.

En términos más generales, esta progresiva desaparición de lo público y la privatización de la ciudadanía tienen serios efectos negativos sobre cualquier intento de profundizar la democracia. Como sostiene Lander (1995: 149-150), la meta de construir una sociedad democrática depende de que todos los estratos sociales tengan un acceso igual a los recursos de la sociedad y a las formas de organización y participación política,

algo que sería difícil en "una sociedad de apartheid que excluya la mayoría de la población". En nuestra opinión, una de las tareas fundamentales del Estado en una democracia es la creación de un ambiente propicio para la emergencia de ciudadanos con una verdadera cultura política democrática, es decir, capaces de percibir las cuestiones públicas como asuntos suyos en todos los aspectos (lo personal, familiar, laboral) y que, si bien defiendan sus intereses particulares, comprendan lo importante del bien común. Como manifiesta Arturo Sosa (1997: 451-452), a los ciudadanos con cultura política democrática "les duele lo público como sus propias posesiones individuales". En el contexto neoliberal actual en Venezuela es difícil imaginar un proceso hacia la profundización de la democracia.

En el caso venezolano, el modelo neoliberal ha intentado responder al problema de la democracia a través de la descentralización de los servicios públicos, la cual, en teoría, representa un proceso democratizador, ya que se trata de un desplazamiento de la formulación y toma de decisiones del gobierno central hacia instituciones regionales y locales, en las que se espera mayor participación y control de parte de la sociedad. No obstante, como se ha evidenciado en los casos de Venezuela y México, el proceso de descentralización de los servicios sociales tiene un alcance limitado y puede contribuir a una profundización de la desigualdad. El problema de ninguna manera tiene que ver con el concepto de descentralización, sino con el modelo neoliberal que destaca las virtudes del mercado libre y, al mismo tiempo, demoniza el papel del Estado en las actividades sociales. El resultado es, como vimos en este capítulo, la retirada del Estado nacional de las actividades sociales, dejando que los gobiernos locales, o los entes privados, llenen este espacio.

El efecto de este retiro del Estado también está afectando los procesos democráticos dentro de la ciudad de Caracas. En este caso, el proceso de descentralización actual entrega el papel de "ordenador" de la ciudad a los mecanismos del mercado y a la libre competencia, reduciendo el papel tradicional "regulador" del Estado. Esta orientación, como explica García-Guadilla (s/f: 8-11), está afectando "la configuración espacial y social de Caracas", manifestándose las siguientes consecuencias: la privatización del espacio urbano público, el incremento de la conflictividad social dentro del mismo, la creciente presencia de ideologías individualistas de organizaciones sociales urbanas y, en algunos

casos, la inviabilidad de las políticas y planes de regulación urbana y local. Dentro del esquema neoliberal, no existe una "racionalidad económica urbana" que se fundamente sobre un criterio de igualdad social, sino que los actores sociales buscan satisfacer sus intereses particulares por encima del bien colectivo. Como resultado, la conciencia vecinal se manifiesta como "individualista", situación que se complica por la falta de una autoridad metropolitana capaz de regular los procesos urbanos y de orientar a los distintos actores hacia soluciones comunes. De acuerdo con García Guadilla (s/f: 8-11), una de las consecuencias de este proceso ha sido la "desdemocratización de la ciudad".

Como dijimos, en Venezuela no podemos atribuir el deterioro de las condiciones sociales únicamente al modelo neoliberal, sobre todo debido a la fuerte influencia de la crisis económica que se venía profundizando desde principios de los años ochenta. Entre 1977 y 1997, por ejemplo, el PIB per cápita no petrolero cayó 30,8%, lo cual significó que el venezolano promedio vivía al mismo nivel que en 1965-1966 (VenEconomía 1997: 28). El modelo rentista petrolero estaba en un claro proceso de agotamiento, lo que indicaba la indiscutible necesidad de cambiarlo o reorientarlo. No obstante, como hemos demostrado en este capítulo, el cambio hacia el modelo neoliberal no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones sociales y, en algunos casos, su influencia ha sido claramente negativa.

En resumen, debido a su incapacidad de revertir el deterioro de las condiciones sociales, en nuestra opinión, el modelo neoliberal representa un obstáculo para cualquier intento de profundizar la democracia en Venezuela. Los crecientes niveles de pobreza y desigualdad han conducido a una sociedad dual, dividida en ricos y pobres. El problema principal de este modelo es precisamente su tendencia a menospreciar el concepto de igualdad dentro del contexto del desarrollo socioeconómico. Un ejemplo de esto es el constante deterioro de los servicios sociales tradicionales, lo que, si bien está afectado por la crisis económica, también es el resultado de la implantación de una nueva política social. Esto, combinado con la filosofía individualista del modelo neoliberal, crea una situación en la que el concepto de lo público se reduce a sólo ciertos espacios donde los intereses pueden converger. En una sociedad donde ricos y pobres crecen en mundos separados el fomento de una cultura democrática basada en el bien común se hace sumamente difícil.

## CAPÍTULO 5: COLOMBIA

Dentro del contexto de la política económica latinoamericana, Colombia es un país atípico. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas economías con frecuencia han pasado por momentos de crisis, Colombia se ha caracterizado por su estabilidad macroeconómica. Si bien es cierto que este país nunca ha registrado un milagro económico, tampoco ha experimentado un colapso, como fue el caso en casi la totalidad de América Latina durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Esta estabilidad ha conducido a una descripción de Colombia como un país "mediocre", lo que no necesariamente refleja una interpretación negativa, sino una apreciación de Colombia como un país ubicado en el medio, un país intermedio. De acuerdo con Ocampo (1992: 7), esa estabilidad macroeconómica y su caracterización como un país intermedio se deben a otra característica de mayor envergadura de este país: el enfoque gradualista de su política económica.

Este enfoque gradualista de Colombia resulta importante puesto que ha afectado significativamente el proceso de ajuste neoliberal. A diferencia de lo que ha pasado en la mayoría de los países latinoamericanos, en Colombia es difícil afirmar que haya ocurrido un "ajuste" neoliberal, ya que el cambio hacia un modelo exportador (una característica del modelo neoliberal) ha sido el resultado de un proceso lento que ha venido transcurriendo durante los últimos treinta años. Esto se diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, quienes, debido a una combinación de crisis económica e intervención de los organismos internacionales, se vieron forzados a implantar políticas destinadas a cambiar o a ajustar radicalmente la estructura económica del país (p. ej. el Gran Viraje de Venezuela). En Colombia, el cambio hacia políticas de mercado libre no provino de una crisis ni de la presión política externa y, de hecho, Colombia fue uno de los pocos países que no se vio forzado a recurrir al Fondo Monetario Internacional durante la crisis de la deuda de los años ochenta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Durante 1982 y 1983 diecisiete países latinoamericanos firmaron acuerdos con el FMI. Las excepciones fueron Venezuela, Colombia, Nicaragua y Honduras. En el caso de Venezuela, como ya explicamos, se podía postergar el ajuste neoliberal debido a la disponibilidad de abundante recursos económicos provenientes de la

### **Una aclaración previa**

Se hace necesaria una aclaración previa ya que existen ciertos elementos que complican cualquier análisis económico de este país. La influencia de factores como el narcotráfico, la guerrilla y la creciente presencia de grupos paramilitares sobre la economía hace difícil establecer una relación directa entre el neoliberalismo y lo social en este país. Según la mayoría de los analistas, por ejemplo, el ingreso proveniente del comercio de la droga oscila en Colombia entre 1,5 y 3 mil millones cada año, aproximadamente el 4% del Producto Bruto Interno e igual al doble del ingreso por cultivos agrícolas. Dentro del sector que está directamente involucrado con la producción de coca, amapola y marihuana, se estima que trabajan entre 250 y 300 mil personas (Nazih 1997: 58). En cuanto al resto de la economía, el impacto del narcotráfico es irrefutable. Los altos precios de la propiedad raíz, la naturaleza especulativa de los mercados financieros, la creciente entrada de artículos importados, la abundancia de centros comerciales, la sobreevaluación de la moneda nacional y el crecimiento de la bolsa de valores son elementos estrechamente relacionados con la entrada de dinero proveniente del narcotráfico (Restrepo Moreno 1995: 193).

Además, el interés del gobierno estadounidense en el problema del narcotráfico ha afectado de manera profunda sus relaciones políticas y económicas, socavando la capacidad del gobierno colombiano de tomar decisiones prudentes y efectivas. Por ejemplo, como resultado de la presión política proveniente de Washington, el gobierno colombiano puso en marcha un plan de fumigación aérea de los cultivos ilícitos en todo el país. Según Restrepo Moreno (1995: 195), este plan no sólo resultó ineficaz, sino que ha generado fuerte oposición de parte de los campesinos, cuyos cultivos tanto ilícitos como lícitos fueron afectados. Desde la perspectiva del gobierno colombiano, el plan ha servido para fortalecer la unión entre la guerrilla y el narcotráfico. En términos generales, la presión política estadounidense, manifestada en su política de "certificación" de Colombia, no sólo ha minado la capacidad del gobierno colombiano para enfrentar la guerrilla y el narcotráfico, sino que también ha debilitado la capacidad del Estado colombiano para tomar decisiones de política económica.

Finalmente, los conflictos bélicos entre el ejército, la guerrilla y los grupos paramilitares han contribuido a la desintegración del territorio colombiano, lo que hace

---

renta petrolera. En los casos de Nicaragua y Honduras, la ausencia del FMI se debe a la influencia de los

mucho más difícil la implantación de una política económica coherente, capaz de integrar los distintos sectores económicos. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo más poderoso de la guerrilla izquierdista, mantiene una presencia consolidada en 622 de los 1,072 municipios del país, un número que evidencia su poder en el país. Durante los últimos años la violencia en Colombia se ha intensificado, debido en parte a los intentos de los grupos paramilitares por contrarrestar la creciente fuerza de la guerrilla (Vargas Meza 1998: 22). Este problema afecta la capacidad del Estado para manejar la economía.

Para los fines de este trabajo es significativo el peso de estos factores dentro de la economía colombiana y, como resultado, en este caso puede ser más difícil atribuir los elementos sociales de nuestro estudio al modelo neoliberal que, por ejemplo, en los casos de Venezuela y México. Así, la complejidad de los distintos factores en este país puede dificultar la posibilidad de ver la relación entre el modelo neoliberal y lo social.

## **I. Llegada del Neoliberalismo**

### *De la ISI a un modelo gradualista*

Entre 1950 y 1967, igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el gobierno colombiano mantuvo una estrategia de sustitución de importaciones.<sup>2</sup> Mediante políticas keynesianas y un sistema complejo de controles de cambio, tarifas, cuotas y otras medidas, las administraciones de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Guillermo León Valencia (1962-1966) intentaron llevar a cabo un proceso de industrialización. Sin embargo, a finales de los años sesenta la economía colombiana comenzaba a experimentar problemas típicamente asociados con el agotamiento del modelo de la ISI: sobrevaluación de la moneda nacional, dependencia de la importación de bienes capitales (Juárez 1993: 80) y conformación de estructuras oligopólicas, que generaban un proceso inflacionario en el mercado nacional (Misas Arango 1996: 323). Esto, combinado con un marcado descenso

---

Sandinistas y la consecuente presión del gobierno estadounidense. Véase Green 1995.

<sup>2</sup> Si bien es cierto que en los años cincuenta la economía colombiana se caracterizó por el modelo de la ISI, la estrategia implementada en este país fue bastante diferente de la de Argentina, Brasil y Chile. Por ejemplo, el nivel de protección se mantuvo por debajo del de estos países y la política se basaba más en un proceso de negociaciones con los grupos elitistas que en la utilización de controles de precios estrictos. Véase Sheahan 1987: 281.

de los precios internacionales del café, condujo a una reorientación del modelo económico colombiano en 1967.

En marzo de ese año la administración de Carlos Lleras Restrepo implantó una serie de reformas que significó un cambio importante en la estrategia económica de Colombia. Como clara manifestación de la tendencia gradualista de la política económica, el gobierno implementó el Decreto Ley 444: por un lado, el gobierno estableció un sistema múltiple de cambio, el cual consistía en una serie de minidevaluaciones diseñadas para mantener la tasa de cambio a la par del nivel inflacionario. Esta medida se destacó en parte por el conflicto que surgió entre el gobierno de Lleras y el FMI, cuya preferencia era una gran devaluación.<sup>3</sup> Desde la perspectiva de los comerciantes, el nuevo sistema de minidevaluaciones implicaba una política económica internacional más estable y previsible, especialmente ventajosa para los exportadores; por otro lado, el gobierno colombiano hizo énfasis en la promoción de las exportaciones no tradicionales (o exportaciones menores), marcando un cambio significativo en la orientación interna de la política económica (Juárez 1993: 81).

Si bien hubo un cambio en la política económica colombiana hacia la promoción de exportaciones no tradicionales, esto no se logró a costa de las industrias protegidas, como en los casos de México y Venezuela. Como explica Juárez (1993: 81), el caso de Colombia es más análogo a la experiencia de países como Corea del Sur y Taiwan, donde se implementaron estrategias orientadas a promover el modelo exportador sin comprometer la protección de la industria nacional. De esta manera, Colombia hizo una transición temprana hacia un modelo mixto, que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Los resultados de este modelo fueron favorables en términos de la diversificación de su base exportadora y, como resultado, Colombia fue visto como un país ejemplar en términos de desarrollo a mediados de los años setenta (Ocampo 1992: 19). Por ejemplo, para 1973-1975, las exportaciones no tradicionales eran, en términos reales, casi cuatro veces superiores a las de 1964-1966 (Ocampo y Villar 1992: 167). Como se puede notar en la tabla siguiente, al comienzo de los años setenta se observa un

---

<sup>3</sup> En este conflicto entre el FMI y el gobierno colombiano se destacó la capacidad del presidente Carlos Lleras, cuya crítica a las organizaciones financieras internacionales y su imposición de políticas ortodoxas en países en desarrollo sería un ejemplo de los conflictos futuros entre los países latinoamericanos y el FMI. Véase Juárez 1993: 80.

proceso de creciente participación en las exportaciones como porcentaje del PIB, lo que produjo una mayor diversificación de la estructura exportadora durante toda la década.

**Tabla 5.1 Colombia: Exportaciones como % del PIB**

<b>Años</b>	<b>Café</b>	<b>Mineras</b>	<b>Menores</b>	<b>Total</b>
1970	6,25	1,09	3,07	10,68
1971	5,27	0,95	3,34	9,56
1972	5,61	0,84	4,70	11,15
1973	6,00	0,57	5,55	12,12
1974	5,46	0,90	5,41	11,77
1975	5,83	1,03	6,21	13,07
1976	8,43	0,53	5,47	14,43
1977	8,10	0,56	5,08	13,47
1978	8,32	0,83	4,69	13,84
1979	7,46	0,73	4,38	12,57
1980	6,61	1,26	4,99	12,86
1981	4,14	0,77	4,42	9,33
1982	3,89	1,02	3,52	8,43
1983	3,73	1,74	2,66	8,13
1984	4,53	2,07	2,87	9,47
1985	4,88	2,74	3,22	10,84
1986	7,85	3,51	3,90	15,26
1987	4,51	5,71	4,30	14,52
1988	4,13	4,76	4,73	13,62
1989	3,72	6,07	5,40	15,19
1990	3,35	7,15	6,50	17,00

Fuente: Ocampo y Villar 1992

En Colombia, por lo tanto, se pasó por un proceso de apertura comercial mucho antes que en la mayoría de los países de América Latina. No obstante, se trató de un proceso gradual y lento. A principios de los años setenta, por ejemplo, a pesar de la nueva orientación exportadora, el arancel promedio seguía siendo alto. Si bien a finales de 1973 la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) inició algunas medidas orientadas hacia una mayor liberalización, debido a su concentración en la importación de bienes intermedios, el efecto fue un aumento en el nivel de protección a los bienes finales producido en el país. El proceso de apertura se observó más claramente durante la administración de López Michelsen (1974-1978), cuando se tomaron medidas para reducir el arancel promedio en las importaciones de bienes de capital y de consumo. Esto abrió el camino a la implantación de un paquete de liberalización comercial más sustancial bajo el gobierno de Turbay Ayala en 1979, el cual incluyó una reducción de cerca de cinco puntos

del arancel promedio. Estas medidas condujeron a que más del 70% del universo arancelario y dos terceras partes de las importaciones privadas quedaran bajo un régimen de libre importación (Ocampo y Villar 1992: 166-169).

En términos generales, entre 1967 y 1980 el modelo mixto llevó a la economía colombiana a un crecimiento sostenido. El Producto Bruto Interno creció 5% durante este periodo y, debido a fuertes ganancias provenientes de las exportaciones, se registraron aumentos significativos en las reservas internacionales (Juárez 1993: 83). A principios de los años ochenta, sin embargo, la recesión internacional y, específicamente, el empeoramiento del mercado cafetero afectaron de manera negativa el dinamismo del sector exportador. Según Ocampo (1986: 239), en lugar de tomar medidas correctivas, el gobierno mantuvo una política de liberalización de importaciones y una política fiscal expansionista, financiada principalmente por el endeudamiento externo. Como resultado, para 1982, el déficit en la cuenta comercial alcanzó su nivel más alto en la posguerra, y el país entró en su peor recesión desde los años treinta.

Debido al éxito económico durante los años setenta, al entrar a la presidencia en 1982, Belisario Betancur contaba con la ventaja de las sólidas reservas internacionales del país. De esta manera, pese a la oposición del FMI, el gobierno pudo iniciar un ajuste heterodoxo, fundado en instrumentos tradicionales: control directo de las transacciones de divisas y de las importaciones, minidevaluaciones, aranceles altos y subsidios a las exportaciones (Ocampo 1986: 238-239). En términos concretos, esto significó un retroceso en el proceso de apertura iniciado en los años sesenta. Como señalan Ocampo y Villar (1992: 169-172), en sólo 18 meses se decretaron recargos arancelarios que igualaban al 65% de las tarifas previamente vigentes, se elevó la sobretasa a las importaciones en 8,5 puntos y se implementaron otras medidas que, en efecto, retornaron el país a un régimen restrictivo de compras externas. La estrategia fue bastante efectiva puesto que el control de las importaciones permitió una visible mejoría en la cuenta comercial y afectó de manera positiva el mercado doméstico. Además, mientras la economía vivía una recuperación económica, se pudo restablecer el equilibrio comercial de la balanza de pagos. De acuerdo con Ocampo (1986: 239), sin embargo, hubo un enorme drenaje de reservas internacionales, debido a factores externos como la crisis del mercado internacional de

capitales y el colapso económico venezolano y a factores internos, como la renuencia inicial del gobierno a aplicar un drástico control de importaciones.

#### *Nueva apertura económica: hacia el modelo neoliberal*

En 1985, debido en parte al drenaje de las reservas internacionales y a la creciente presión de parte del Banco Mundial para revertir las medidas tomadas en 1982, el gobierno de Betancur inició una nueva fase de liberalización de importaciones. De manera gradualista, el gobierno implementó medidas destinadas a abrir la economía sin poner en peligro la estabilidad económica y sin perjudicar a la industria nacional. Por ejemplo, se efectuó una liberalización de las restricciones cuantitativas a las importaciones y se redujo en cerca de 10 puntos el arancel promedio. Como consecuencia, un año más tarde se había trasladado más de la tercera parte del universo arancelario al régimen de libre importación. Sin embargo, se implementaron otras medidas como un incremento en la sobretasa a las importaciones, que tuvieron el efecto de aumentar la protección nominal. De hecho, a finales de 1989 el nivel medio de protección era superior al nivel que el país había experimentado entre mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta. Por otro lado, el gobierno también llevó a cabo medidas orientadas a incrementar las exportaciones como la devaluación de la moneda nacional, la cual, combinada con la recuperación del comercio intralatinoamericano, condujo a un incremento en las exportaciones no cafeteras en casi 170% entre 1983 y 1989 (Ocampo y Villar 1992: 172-173).

Estas medidas, representativas del cambio gradual de la política económica colombiana, condujeron finalmente a un cambio profundo en la orientación del modelo económico de Colombia. En febrero de 1990, la administración de Virgilio Barco (1986-1990) implantó el *Programa de Modernización Económica*, el cual representaba una nueva estrategia que pretendía reemplazar completamente el modelo de la ISI por uno basado en las exportaciones. El programa de Barco se basaba en la reforma del régimen comercial: en una primera fase se reemplazarían las restricciones cuantitativas por tarifas como instrumento principal de protección y en una segunda etapa, se reducirían los niveles de protección de acuerdo con un programa diseñado para llegar a un nivel aceptable (25%) para proteger la industria nacional. Para asegurar el cambio se implantaron otras medidas estructurales como la simplificación del sistema financiero y de los impuestos, la

flexibilización del mercado laboral y la privatización de ciertos sectores de la economía, como el ferrocarril y las telecomunicaciones (Juárez 1993: 85-86).

Al llegar a la presidencia en agosto de 1990, César Gaviria (1990-1994) anunció su propósito de profundizar el proceso de apertura económica iniciado por Barco. Para octubre de 1990 el gobierno había eliminado casi la totalidad de los requisitos administrativos de importación de productos; la tarifa promedio de 44,6% en 1989 se redujo a 34,5% en septiembre de 1990 y a 6,7% en 1992 (Juárez 1993: 86). Como explica Dombios (1998: 252), el programa de gobierno de Gaviria representó no sólo una apertura económica, sino una clara orientación hacia el modelo neoliberal. El gobierno tomó medidas destinadas a la desregulación de los mercados, las cuales buscaban impulsar la modernización y la competitividad tanto en el mercado doméstico como en el internacional. Además de implantar políticas que condujeron a la reducción drástica de las tasas y de las restricciones aduaneras, se efectuó una liberalización del control de divisas, se eliminaron las restricciones a las inversiones directas, se hizo una reforma laboral que profundizó la flexibilización los mercados de trabajo, se inició un ambicioso programa de privatización y se tomaron medidas para reducir el tamaño del Estado. En pocas palabras, estas medidas del gobierno de Gaviria representaron la más clara manifestación de su intento por consolidar el modelo neoliberal en este país (véase la tabla 5.2).

No queda duda de que en los últimos años Colombia ha adoptado plenamente el modelo económico neoliberal. Si bien es cierto que el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) intentó adoptar una versión más suave del modelo, con mayor énfasis en lo social, el recién electo Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) pretende profundizarlo aún más. Para los fines de este trabajo no es necesario entrar a discutir las políticas económicas de los gobiernos de Samper y Pastrana, ya que la presencia del modelo neoliberal en Colombia, como en Venezuela y en México, resulta evidente. Lo importante del caso colombiano, en cambio, es el proceso por el cual ha pasado la economía colombiana para llegar a este modelo. Una política de apertura gradual permitió que Colombia cambiara su estructura económica sin generar los efectos negativos —tanto económicos como sociales— de las políticas más radicales de ajuste económico de otros países latinoamericanos (Ocampo 1992: 20).

**Tabla 5.2 Colombia: Política de Importaciones**

Años	Arancel nominal promedio <sup>a</sup>	Sobretasa <sup>a</sup>	Importaciones de libre comercio como % de las totales	Importaciones como % del PIB Total
1970	51,9	3,0	18,5	17,4
1971			27,5	19,8
1972			27,9	15,9
1973			31,2	15,5
1974		5,0	43,6	16,1
1975	32,6	6,5	42,8	14,0
1976		6,5	39,8	15,0
1977		6,5	41,0	15,8
1978	30,5	6,5	42,8	17,6
1979	28,2	6,5	44,4	16,9
1980	26,0	6,5	44,0	19,2
1981	25,9		52,1	19,7
1982			54,7	21,1
1983			41,4	18,9
1984	41,7	7,0	21,1	17,5
1985	31,4	15,0	14,8	15,9
1986		15,0	42,4	15,6
1987		18,0	45,3	15,6
1988		18,0	47,2	16,2
1989	26,6	18,0	44,7	14,7
1990	21,1	13,0	61,7	15,0
1991	6,0 <sup>b</sup>	8,0 <sup>b</sup>	90,5 <sup>c</sup>	

<sup>a</sup> Fin de período. Promedio simple del arancel y la sobretasa respectivamente; <sup>b</sup> A septiembre; <sup>c</sup> Acumulado a julio

Fuente: Ocampo y Villar 1992.

## II. El impacto del modelo neoliberal sobre lo social en Colombia

### *Pobreza y Desigualdad*

Puesto que nunca ha tenido que ajustar su economía de manera radical es quizás más difícil establecer un vínculo directo entre el ajuste neoliberal y sus efectos sociales en Colombia. Para la mayoría de los autores entre los años cincuenta y mediados de los ochenta se observó un progresivo mejoramiento de los principales indicadores sociales en Colombia. Después de 1985, sin embargo, existen discrepancias respecto a la evolución de estos indicadores. De todas maneras, como veremos más adelante, el efecto social de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste es menor que en la mayoría de los países latinoamericanos. En la tabla 5.3 se puede notar el avance en los principales indicadores de educación y salud entre 1951 y 1985.

**Tabla 5.3 Principales Indicadores de Educación y Salud, 1951-1985**

	1951	1964 <sup>1</sup>	1973 <sup>2</sup>	1985 <sup>3</sup>
<b>Educación (% de la población con 15 años o más)</b>				
Ninguna	41,9	27,1	20,8	12,4
Primaria	48,6	58,6	54,5	48,8
Secundaria	8,8	13,2	21,9	32,7
Universitaria	0,7	1,1	2,6	6,1
<b>Tasa de analfabetismo (% de la población con 10 años o más)</b>				
Urbana	21,3	14,4	9,9	7,2
Rural	50,5	40,6	31,3	23,4
Total	38,5	26,6	17,7	12,2
<b>Expectativa de vida al nacer (años)</b>				
Urbana	n.d.	59,4	60,9	63,8
Rural	n.d.	56,0	56,5	58,3
Total	48,7	58,6	59,8	62,1
<b>Mortalidad Infantil (tasa por mil)</b>				
Urbana	n.d.	76,4	68,5	53,5
Rural	n.d.	95,3	91,6	81,0
Total	n.d.	81,0	74,1	60,9

<sup>1</sup> 1966 para la expectativa de vida y mortalidad infantil

<sup>2</sup> 1971 para la expectativa de vida y mortalidad infantil

<sup>3</sup> 1981 para la expectativa de vida y mortalidad infantil

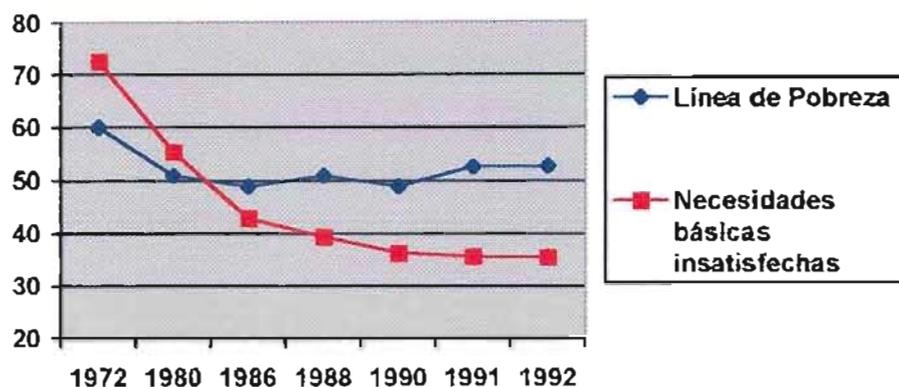
Fuente: Ocampo 1992.

Los indicadores de pobreza y de distribución del ingreso también muestran una mejoría progresiva, pero ésta se dio mucho más tarde que la de los indicadores de educación y salud. Según Carrizosa (1984), la pobreza en cuatro ciudades grandes bajó de 45,5% de la población en 1970, a 20,6% en 1984 y en tres ciudades intermedias se redujo de 52,7% a 34,6% durante los mismos años. Igualmente, para Sarmiento (1994: 280) la población bajo la línea de pobreza disminuyó del 60% en 1972 al 48,9% en 1986. Siguiendo la misma tendencia, el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo de 72% en 1972 a 42,9% en 1986 (véase el gráfico 5.1). En cuanto a la distribución del ingreso<sup>4</sup>, se observan tendencias similares durante los mismos años. Según Londoño (1990), el coeficiente Gini mejoró de 0,53 en 1971 a 0,48 en 1988; y de

<sup>4</sup> Vale mencionar que la desigualdad social aumentó en Colombia entre los años treinta y finales de los sesenta. El coeficiente Gini pasó de 0,45 a 0,56. Véase Sarmiento 1994: 274.

acuerdo con los datos de Ocampo (1992: 26-28), en el sector urbano este coeficiente cambió de 0,52 en 1970 a 0,45 en 1985 (véase la tabla 5.4).

**Gráfico 5.1 Evolución de la pobreza en Colombia, según metodologías Línea de Pobreza<sup>1</sup> y Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>2</sup>, 1972-1992**



<sup>1</sup>La línea de Pobreza corresponde al valor de la canasta de necesidades mínimas para los pobres, según investigación mensual de DANE.

<sup>2</sup>Las necesidades básicas insatisfechas hacen referencia a cinco indicadores:

- i) personas en viviendas con características físicas inadecuadas;
- ii) personas en viviendas con hacinamiento crítico;
- iii) personas en viviendas sin servicios básicos;
- iv) personas en viviendas con alta dependencia económica;
- v) personas en viviendas con menores no asistentes a la escuela.

Fuente: Sarmiento 1994.

**Tabla 5.4 Distribución del Ingreso en Colombia, 1970-1985<sup>1</sup>**

Año	Deciles				Coeficiente de Gini
	1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (sectores medios)	9 (medio alto)	10 (alto)	
1970	15,9	25,8	14,8	43,4	0,52
1976	16,9	25,5	15,5	42,1	0,51
1978	19,0	25,8	15,2	40,0	0,48
1980	21,2	26,5	15,2	37,1	0,45
1983	21,6	27,4	15,8	35,3	0,43
1985	21,8	26,5	15,3	36,4	0,45

<sup>1</sup>Sector Urbano receptores individuales

Fuente: Ocampo 1992

De acuerdo con Ocampo (1992), Sarmiento (1994,1997) y otros, el mejoramiento en los indicadores de la pobreza y la distribución del ingreso durante estos años se debió en gran parte a cambios estructurales en la economía nacional. Las fuertes migraciones hacia

las ciudades en los años cuarenta y cincuenta redujeron los excedentes de mano de obra rural, afectando de manera positiva los sueldos agrícolas (Ocampo 1992: 24). Entre 1950 y 1973, el periodo denominado "edad de oro" del siglo XX, el crecimiento económico llegó a un promedio de 5,2% y el PIB per cápita se elevó al 2,3% anual (Darío Urbe, Suarez, Tolosa 1996: 30). Hubo una mejor distribución de las oportunidades educativas, resultado de un mayor esfuerzo en materia de gasto social a partir de los años cincuenta. Estos esfuerzos contribuyeron a reducir significativamente las diferencias en los ingresos de trabajadores con distintos niveles educativos, lo cual fue resultado del aumento de la oferta relativa de trabajadores con mayor grado de calificación dentro de un contexto de alta demanda de fuerza laboral. Finalmente, producto de una reducción considerable en las tasas de dependencia, se observó la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo. Todos estos factores fueron importantes en la elevación de los ingresos per cápita de los hogares, sobre todo para los más pobres (Ocampo 1992: 24).

Como se explicó anteriormente, existen ciertas discrepancias con respecto a la evolución de la pobreza y de la desigualdad a partir de la segunda mitad de los años ochenta, precisamente los años en que se observa con mayor claridad la presencia del modelo neoliberal en Colombia. De acuerdo con Londoño (Ministro de Salud durante el gobierno de Gaviria), por ejemplo, la pobreza y la desigualdad han disminuido considerablemente entre los años setenta y noventa (1997: 31-33). Según este autor, entre los años setenta y ochenta hubo una disminución considerable en el nivel de pobreza y desigualdad, una desaceleración de esta disminución durante los años ochenta y, otra vez, un mayor descenso a principios de los noventa. Entre 1990 y 1994, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas bajó en 3,1% y la pobreza medida por ingreso bajó en 0,8%. En cuanto al indicador del coeficiente Gini, hubo una reducción de 0,05 puntos en los ochenta y 0,10 puntos en los noventa. Sin entrar en detalles, Londoño concluye que, al contrario de las expectativas de muchos críticos, las políticas neoliberales no han resultado en aumentos de la pobreza y de la desigualdad en los años noventa.

Estos resultados, no obstante, parecen contradecir las opiniones de otros autores. Para Corredor Martínez (1995: 133-134), por ejemplo, la aceleración del modelo neoliberal durante el gobierno de Gaviria en 1991-1992, una política que significó la ruptura con la tradición de transformación gradual de la economía, se ha traducido en enormes costos

sociales para Colombia. La pobreza aumentó de 37,8% a 43,8% entre 1986 y 1988, bajó a 40% entre 1989 y 1991 y aumentó otra vez en 1992, alcanzando al 44,8% de la población de las siete principales ciudades.<sup>5</sup> De la misma manera, si comparamos la pobreza durante los años neoliberales (1986-1992) con la de los años anteriores (1972-1986), de acuerdo con Sarmiento (1994: 280), se observa un claro deterioro durante los años neoliberales. Según el método de la Línea de Pobreza, la pobreza bajó desde 60% en 1973 a 48,9% en 1986, pero aumentó hasta 52% en 1992. En cuanto al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, la pobreza bajó en casi 30 puntos (72,5% a 42,9%) entre 1972 y 1986, pero sólo en 7,4 puntos (42,9 a 35,5) durante los años neoliberales (véase gráfico 5.1).

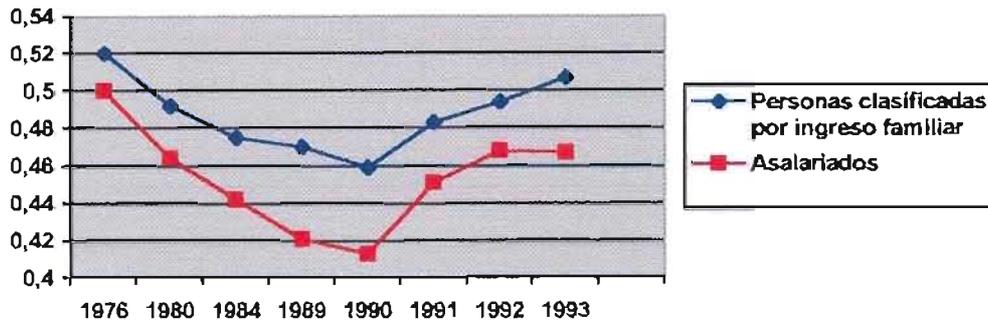
En cuanto a los indicadores de desigualdad, contrario a lo que concluye Londoño, existen estudios que sugieren un aumento en la desigualdad a partir de la profundización del modelo neoliberal en Colombia. De acuerdo con Berry (1997: 23-26), en un estudio de tres ciudades grandes (Bogotá, Medellín y Barranquilla), entre 1976 y 1990 el nivel de desigualdad según el coeficiente Gini disminuyó significativamente, algo que fue más obvio entre asalariados (de 0,50 a 0,41) que entre personas clasificadas por ingreso familiar (de 0,52 a 0,46). Para este autor, el nivel de desigualdad probablemente llegó a su punto más bajo a finales de los ochenta, momento en el cual se comienza a ver un aumento importante en la desigualdad. Este aumento resultó más drástico entre asalariados, cuyo coeficiente aumentó de 0,41 en 1990 a 0,51 en 1993, pero también fue alto entre individuos, quienes vieron un aumento de 0,47 a 0,51 durante los mismos años. Vale destacar que, según este estudio, entre los asalariados el único grupo que vio un aumento en su porción de ingreso fue el decil más alto y los grandes perdedores fueron los deciles más bajos. Debido a la caída de los sueldos agrícolas entre 1990 y 1993, Berry opina que es posible que el nivel de desigualdad nacional sea aún mayor que lo que demuestra este estudio.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Estos datos también concuerdan con los de González, quien sostiene que el número de personas que estaban por debajo de la línea de pobreza aumentó de 37,8% en 1986 a 40,8% en 1990 y a 45% en 1993. Véase González Posso 1994.

<sup>6</sup> Según Berry, mientras los sueldos urbanos aumentaron 18% entre 1990 y 1993, los sueldos agrícolas bajaron 5%, implicando mayor desigualdad a nivel nacional. Esta desigualdad también sugiere que probablemente estaba aumentando el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza. Sin embargo, de acuerdo con este autor, en Colombia existen serios problemas con la disponibilidad de datos precisos para las áreas rurales.

Gráfico 5.2 Distribución del ingreso en Colombia desde 1976 según Coeficiente Gini en Bogotá, Medellín y Barranquilla



Fuente: Berry 1997

### *Mercado de Trabajo*

En el caso colombiano, determinar la influencia del modelo neoliberal sobre el mercado de trabajo también puede resultar complicado debido a la existencia de opiniones discrepantes. De acuerdo con Londoño, los indicadores sugieren tendencias positivas durante los años neoliberales. Por ejemplo, a finales de los cincuenta, según éste, se observaba un aumento considerable de la participación del trabajo en el ingreso nacional, algo que parece continuar durante los años del modelo neoliberal: de 50% a 70% del ingreso nacional en los noventa. De acuerdo con los datos de Londoño, los casi 400.000 campesinos que perdieron su empleo entre 1988 y 1993 pudieron ubicarse en centros urbanos, debido a una creciente demanda de trabajo en las ciudades. El auge de la construcción, el desempeño de las exportaciones manufactureras y del comercio minorista y la flexibilización de la legislación laboral fueron factores que contribuyeron a un auge "sin precedentes" del empleo urbano en Colombia, donde hubo una caída en la tasa de inflación (de 16% a 8%) entre 1986 y 1994 y un crecimiento en los salarios urbanos entre 1992 y 1994 (Londoño 1997: 22-27).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vale mencionar que, según González Posso, los salarios de la población trabajadora no han mejorado su capacidad de compra real y el salario mínimo decreció durante la administración de Gaviria. El salario mínimo bajó en 1990 en 2,6% con respecto a 1989, 3,3% en 1991 y 2,1% en 1992. Las tendencias son las mismas para 1993 y 1994. Véase González Posso 1994: 64. Una baja en el sueldo mínimo, como sostiene González, combinada con un aumento en los sueldos urbanos, como mantiene Londoño, sugiere que el nivel de desigualdad entre los trabajadores asalariados se incrementó durante los años neoliberales.

No obstante, para Corredor Martínez (1995:134), si bien es cierto que hubo una reducción significativa en la tasa de desempleo, estas cifras deben ser examinadas con cuidado. El empleo en Colombia durante los últimos años se ha visto favorecido por dos factores principales: la transición demográfica, algo que ha reducido la población económicamente activa, y el buen comportamiento de la construcción, la que ha generado empleo pero de baja calidad. El problema de la calidad del empleo, según esta autora y otros (Sarmiento 1994, 1997; López 1993; Zuluaga 1994; González 1994), representa una clara tendencia en los años noventa: el empleo informal aumentó de 31,0% en 1990 a 33,0% en 1993, el subempleo de 14,7% a 16,2% y el empleo temporal de 15,8% a 19,5% durante estos mismos años (véase la tabla 5.6). De igual manera, en 1993 el 54,8% del empleo urbano estaba localizado en unidades económicas que ocupaban menos de 10 trabajadores, la mayoría de las cuales no cumplía con las normas laborales básicas (pago de salario mínimo legal, prestaciones sociales, afiliación a un sistema de seguridad social, pago de horas extras y otros) (Londoño Botero 1997: 89).

**Tabla 5.6 Mercado Laboral, 1990-1993 (siete ciudades principales, %)**

	1990	1991	1992	1993
Desempleo total	10,5	10,2	10,2	8,6
Empleo informal	31,0	31,2	32,3	33,0
Subempleo	14,7	15,0	15,6	16,2
Empleo temporal	15,8	17,1	18,9	19,5

Fuente: Corredor Martínez 1995.

Este problema de la calidad del empleo se debe en parte a la implantación de las políticas neoliberales iniciada en los noventa. La flexibilización del empleo, manifestada mediante la Ley 50 de Trabajo de 1990, ha provocado una sustitución progresiva de empleos permanentes por empleos temporales y "casi la tercera parte de los nuevos enganches se están haciendo bajo la modalidad de trabajo temporal". (López, citado en Londoño Botero 1997: 95). La reforma laboral de 1990, según González Posso, "representa la más retrógrada contrarreforma laboral en este siglo" al aumentar la desprotección del trabajador colombiano. Con la Ley 50 y las medidas complementarias, se ha logrado institucionalizar la temporalidad del trabajo: las agencias de servicios temporales

recibieron garantías; se facilitó la subcontratación para evitar prestaciones; se suprimió la duración mínima de los contratos de trabajo a término fijo; se eliminó la acción de reintegro para los trabajadores con más de 10 años de servicio y se flexibilizaron las condiciones para la suspensión del contrato de trabajo y para los despidos colectivos (González Posso 1994: 67).

Igualmente preocupante, la modernización del sector productivo ha conducido a un proceso de informalización y desconcentración de las actividades manufactureras, algo que ha debilitado la fuerza laboral en Colombia. La dispersión de los trabajadores, la heterogeneidad de las condiciones laborales y la informalización del empleo han dificultado las posibilidades de organización sindical. Además, la modernización del aparato estatal bajo las administraciones de Gaviria y Samper se ha traducido en la desvinculación de un número significativo de trabajadores de las organizaciones sindicales. De acuerdo con estimaciones de Ríos (citado en Londoño Botero 1997: 95), el programa de modernización estatal ha sido la causa de la pérdida de 40.000 afiliados de los sindicatos del sector público.

Otra manifestación de la debilidad del movimiento sindical colombiano se observa en la reducción de la influencia de los sindicatos en la población total de trabajadores en Colombia. Como señala Londoño Botero (1997: 96), la tasa de sindicalización bajó del 9,3% en 1984 a 6,7 en 1992. Cabe destacar que Colombia es un país con un grado de sindicalización históricamente mucho más bajo que el promedio latinoamericano (22,4% según estadísticas de la OIT en 1994). De acuerdo con Dombois (1998: 258), esta tendencia es positiva para los defensores del neoliberalismo, quienes no sólo promueven un proceso modernizador de las empresas sino también la despolitización de las relaciones laborales.

Las nuevas tendencias sindicales en Colombia se relacionan también con la distribución de la afiliación sindical por ramas de actividad. Según Londoño Botero (1997: 96), durante los últimos años hay un aumento en los trabajadores del sector servicios, los establecimientos financieros y el comercio, mientras que el peso de los trabajadores de la industria, el transporte, la construcción y el sector agropecuario ha ido disminuyendo. El único grupo que aumentó su grado de sindicalización fue el de los trabajadores del sector financiero, que aumentó de 12,7% a 14,3% entre 1984 y 1990. Mientras los trabajadores

sindicalizados en la industria manufacturera se mantuvieron en poco más del 8%, los demás sectores experimentaron descensos en sus tasas de sindicalización.<sup>8</sup> Como afirma este autor, "de continuar esta tendencia en pocos años tendremos un sindicalismo dominado por los empleados de 'cuello blanco' y una población obrera muy desprotegida".

### **III. La Política social neoliberal y sus resultados**

En Colombia, se observa un cambio en la orientación de la política social a partir de los años noventa. Como suele ocurrir en el modelo neoliberal, la política social ha venido perdiendo su carácter universal e integral y ha adquirido un aspecto fragmentario, compensatorio, asistencialista y focalizado (Sarmiento 1997: 63). Si bien es cierto que esta tendencia prevaleció en las últimas tres administraciones presidenciales (Barco, Gaviria y Samper), el fenómeno se ve con más claridad durante el gobierno de Gaviria. Su política social se basó en tres principios neoliberales: 1) la focalización del gasto social hacia los sectores de menores ingresos, 2) el uso de subsidios a la demanda en lugar de aquellos orientados hacia la oferta de servicios y 3) el diseño de un esquema de política social a través de la privatización y de la descentralización de los servicios sociales. Según Ocampo (1992: 28), el gobierno pretendía así implantar un sistema en el que el sector privado asumiera la prestación de los servicios sociales y el Estado se encargara de distribuir subsidios a los sectores más pobres.

Otro elemento considerado fundamental en la política social de Gaviria fue el concepto del "capital humano". De acuerdo con González Posso (1994: 60-61), lo nuevo del Plan de Desarrollo de Gaviria denominado "La Revolución Pacífica" fue precisamente su énfasis en el capital humano, lo cual supone que el éxito de la apertura económica no solamente depende de una menor injerencia del Estado en la economía, sino también de la capacidad del Estado para invertir efectivamente en aquellas áreas donde el sector privado carece de incentivos o recursos. La inversión estatal en actividades que pueden generar "externalidades positivas", como educación o investigación en ciencia o tecnología, es considerada un factor positivo, sobre todo, respecto a su incidencia en los mercados. La inversión en capital humano, según esta teoría, representa la mejor forma de generar

---

<sup>8</sup> Las pérdidas más fuertes se presentaron en el sector de Transporte y Comunicación con un descenso de 24%; en el sector agropecuario y la construcción se experimentaron descensos de 0,3% y de 0,8% respectivamente. Véase Londoño Botero 1997: 96.

equidad y una mejor distribución de los recursos; por lo tanto, no es necesario concentrarse en políticas que conduzcan a la redistribución de la propiedad, a la universalidad y solidaridad de los servicios sociales y al aumento del empleo o de la demanda salarial. Las políticas de focalización y privatización de los servicios sociales responderían de manera más eficiente a las demandas del mercado, según los criterios del modelo neoliberal.

Los resultados de la política social en Colombia son difíciles de percibir. De acuerdo con el ex Ministro de Salud Londoño, la política social de Colombia entre 1970 y 1995 incidió de manera positiva en el contexto social colombiano. El gasto social creció al 4,0% anual entre estos años, afectando, por ejemplo, el gasto per cápita en pensiones, el cual aumentó 7,4% por año. El estudio de Londoño muestra avances notorios en materia de educación y salud y considera que la progresividad<sup>9</sup> del gasto público condujo a un mejoramiento en el nivel de vida de los colombianos durante esos años. Si bien es cierto que Londoño (1997: 29) sugiere que esta tendencia progresiva continuó durante los años neoliberales, no queda tan clara la relación entre la política social neoliberal (focalización, subsidios a la demanda y privatización) y este progreso social.<sup>10</sup>

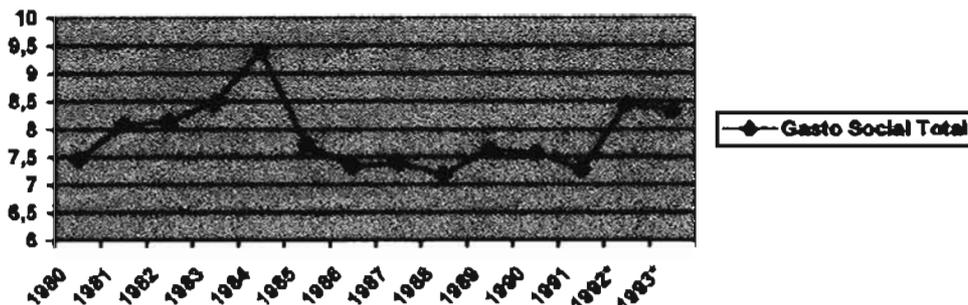
Esta visión positiva de Londoño del impacto de la política social neoliberal sobre los distintos indicadores sociales contrasta con la de otros autores. De acuerdo con Sarmiento (1994: 291), por ejemplo, el porcentaje del gasto social alcanzó su punto culminante en 1985 (al comienzo de la profundización del modelo neoliberal) y desde ese año comenzó a caer hasta 1992, cuando se nota sólo un avance mínimo (véase el gráfico 5.3). De igual manera, para Martínez, la prioridad social del gobierno de Gaviria resultó meramente retórica, si vemos la diferencia entre las cifras sobre la participación de la inversión social en el presupuesto general y las promesas del Plan de Desarrollo del gobierno de Gaviria. Mientras que el Plan prometió un incremento gradual de 11% en 1991 a 19,6% en 1992 y a 22,5% en 1993, la realidad resultó ser distinta: de 10,4% en 1991, a 9,45% en 1992 y a 7,9% en 1993 (Martínez 1995: 133).

---

<sup>9</sup> Según Londoño, la progresividad o "el impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso depende de su monto, de la forma como se financia y de la manera como se distribuye sus beneficios entre los usuarios". Véase Londoño 1997: 29.

<sup>10</sup> El autor especifica que el efecto positivo del gasto social provino de una mejor progresividad (un nivel de concentración bajo) y una mejor focalización del gasto social. Sin embargo, debido a que el estudio abarca desde 1970 hasta 1995 es difícil determinar el efecto específico durante los años neoliberales.

**Gráfico 5.3 Gasto Público social. Sector Central y Entidades Descentralizadas  
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Sarmiento 1994

Nota: (\*) Datos estimados con base en proyecciones DNP-UDS.

De igual manera, González Posso (1994: 57-77) afirma que junto con la política económica neoliberal, la política social de la administración de Gaviria ha incidido de manera negativa sobre los indicadores sociales de Colombia, ya que se caracterizó por la inexistencia de elementos que pudieran haber contribuido al fortalecimiento de lo social como la democratización de la propiedad, el incremento progresivo de los ingresos y la generación de empleo. Además, la política social de ese gobierno, basada en el concepto de capital humano, en el uso del subsidio directo a la demanda y en la focalización, en la mayoría de los casos tuvo limitaciones y, en otros, fracasó totalmente.

Una de las limitaciones de la nueva política social en Colombia ha sido la aplicación de estos principios a la realidad social y económica. El modelo de subsidios de demanda focalizados presupone la existencia de oferta privada en cantidad y calidad, algo que no existe en Colombia; y en la mayoría de los casos sería sumamente costoso implantar programas de subsidio directo. Por ejemplo, pensar en un subsidio directo para el pago de servicios de agua, luz y teléfono, en las palabras de Ocampo (1992: 29), sería casi "surrealista". También existen problemas relacionados con la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. En un sistema social caracterizado por fuertes disparidades distributivas, como el colombiano, la oferta de servicios de calidad tiende a orientarse hacia los sectores de ingresos altos. El resultado es la consolidación de un sistema mixto, en el cual la oferta privada apunta hacia los sectores de mayores recursos

y la pública atiende a los de menores recursos. Estos principios conducen, entre otras cosas, a una mayor segregación social, unos de los problemas más evidentes en Colombia.

Otra limitación fundamental del subsidio directo a la demanda y de la privatización de los servicios sociales se relaciona con la aplicación de principios de mercado a programas que deben tener fines netamente sociales. La empresa privada no responde adecuadamente a principios como igualdad en la distribución de recursos y solidaridad entre ricos y pobres. Un ejemplo concreto de este problema es el proyecto de privatización de la seguridad social iniciado por el gobierno de Gaviria, que propuso reemplazar el sistema de reparto simple por un sistema de capitalización individual, donde las entidades privadas estarían encargadas de administrar los fondos de pensión (González Posso 1994: 69).

De acuerdo con González Posso, las prioridades de esta reforma tenían mucho más que ver con las necesidades del sistema financiero que con un interés colectivo por superar la crisis de la seguridad social. Así, desde su inicio el gobierno evitó la posibilidad de incluir mecanismos diversos para aumentar la cobertura o el número de beneficiarios.<sup>11</sup> Debido a la necesidad de hacer el sistema económicamente viable, la reforma de pensiones y seguros económicos se tradujo en un recorte en los beneficios de los trabajadores. Las propuestas del gobierno y de las empresas privadas no se fundamentaban en estudios serios y científicos en base a criterios sociales, sino exclusivamente en criterios de rentabilidad económica. Como resultado, se propuso cortes en el período pensional; se minimizó la base salarial promedio para la liquidación de beneficios en pensiones por invalidez o muerte; se propuso un incremento en el número de semanas mínimas de cotización para tener derecho a prestaciones y una reducción en el número de beneficiarios por accidentes de trabajo e incapacidad laboral. En las palabras del decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes de Bogotá, "... en esencia, la reforma afecta negativamente el empleo, favorece a los trabajadores de mayores ingresos y significa grandes ganancias para los grupos financieros y congela la cobertura en un Estado incipiente" (Citado en González Posso 1994: 70-71).

---

<sup>11</sup> El autor menciona posibilidades como la no actualización de cotizaciones según los diseños originales, la utilización de reservas pensionales de parte del Estado para subsidiar a empresarios y socializar las pérdidas del sector privado y el lento crecimiento de la cobertura. Véase González Posso 1994: 69-70.

Según Cecilia López (1994: 30), exdirectora del Instituto de Seguridad Social de Colombia, la prioridad del gobierno no fue mejorar la equidad aumentando la cobertura, sino utilizar la gran cantidad de recursos disponibles para fortalecer el modelo económico neoliberal. El gobierno se concentró en la creación de fondos privados como clave principal de la reforma de seguridad social, ya que estos fondos tienden a garantizar una pensión más baja que la que pudiera garantizar un sistema de reparto. El gobierno justificó la reforma de la seguridad social sosteniendo que el Seguro Social era "una bomba de tiempo", resultado de una burocracia ineficiente y corrupta. Para López esta justificación es equívoca, ya que el gran problema de la seguridad social en Colombia es la cobertura, la que se mantiene en sólo 20%.<sup>12</sup> El propósito del gobierno parece claro: buscar una solución orientada hacia el funcionamiento del mercado y del modelo neoliberal y no hacia un objetivo social.

Otra área donde se puede notar los problemas del subsidio a la demanda es la política de vivienda de Gaviria, la cual, según González Posso (1994: 286), resultó un total fracaso. Se propuso la construcción de 540 mil viviendas de interés social en los cuatro años de su administración, 360 mil de las cuales recibirían un subsidio directo. Para marzo de 1993, ni el cobro de subsidios ni la construcción efectiva de viviendas habían alcanzado el 10% de la meta propuesta. González menciona numerosas razones por las cuales el programa tuvo problemas: la baja rentabilidad y el alto riesgo para las corporaciones de ahorro y vivienda; las limitaciones de gestión individual de los potenciales usuarios; la debilidad de los municipios para implementar bancos de tierra y demás instrumentos de la ley urbana y la influencia del clientelismo en la selección de planes. No obstante, la razón principal del fracaso de los programas de vivienda sería la reducción de la política de vivienda a un subsidio a la demanda, un mecanismo ineficiente para afrontar el déficit de vivienda, cuando se necesita acción estatal e implantación de programas integrales para atacar la problemática urbana en Colombia.

Algunas deficiencias de la política social neoliberal (subsidio a la demanda y focalización) también se observan al analizar los programas diseñados para atender a los sectores más pobres. Un ejemplo de esto es el programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HOBIS), diseñado para atender a niños menores de 7 años en el hogar de una

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el Instituto de Seguros Sociales, para principios de los noventa la cobertura sólo alcanzaba

madre comunitaria, quien recibe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), un pago mensual, alimentación, menaje y un préstamo para la adecuación de la vivienda. El programa se inició bajo la administración de Barco pero continuó y se expandió<sup>13</sup> durante el gobierno de Gaviria. Cabe mencionar que se hicieron avances importantes en algunos aspectos del proyecto: respecto a la cobertura, en 1992 el programa logró prestar servicios a 1.279.600 menores de 7 años y se ha demostrado asimismo un impacto positivo en el desarrollo psicomotor de los niños involucrados en el proyecto y una intensa participación de 65.000 madres comunitarias (Puyana 1994: 185-191).

El problema de estos programas no se relaciona con el diseño o la ejecución del programa en sí sino con el concepto general en términos de la nueva tendencia de la política social. Puyana (1994: 188-189) considera que la principal contradicción del programa HOBIS es que mientras se amplía su cobertura, se acentúan los problemas sociales que lo hacen necesario como consecuencia de la política neoliberal vigente. Es decir, el incremento del desempleo y la naturaleza precaria del empleo actual, combinados con una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos, se traduce en mayores demandas sociales y, como consecuencia, estos programas se ven obligados a aumentar su cobertura, la cual normalmente da lugar a una disminución de la calidad. Este problema se acentúa debido a la filosofía neoliberal que exige una reducción en el tamaño del Estado.

En el caso de los HOBIS, a pesar de que la cobertura aumentó de 250.000 niños en 1987 a un millón y medio en 1992, el personal técnico encargado de la planeación, el apoyo y el seguimiento del programa no ha aumentado. Debido a la falta de capacidad del ICBF, por ejemplo, no se han podido seguir formando madres comunitarias, quienes necesitan un proyecto de formación permanente (Puyana 1994: 188-189). Además, dada la agudización de los problemas sociales, los servicios son "insuficientes y residuales". Las mismas evaluaciones realizadas en los HOBIS demuestran que el 23% de los niños del programa todavía padecen desnutrición leve y el 9,2%, severa. Según estas evaluaciones, los altos niveles de desnutrición se deben principalmente a bajos ingresos familiares, lo que también contribuye a fomentar la lógica popular de un estado de emergencia económica: esperar que el ICBF alimente a los que tienen esa posibilidad. Para Puyana (1994: 190),

---

a un 17% de la población y a un 26% en los municipios. Véase Sarmiento 1994: 286.

<sup>13</sup> Bajo la administración de Gaviria se creó el FAMI, dirigido a dar becas y suplementos alimenticios a mujeres que atienden menores de 2 años. Véase Puyana 1994.

mientras no se desarrolle una política destinada a mejorar el nivel de empleo e ingresos, las carencias nutricionales de los niños continuarán aumentando y el presupuesto estatal será insuficiente.

Otro sector deficitario de la política social neoliberal es el campo educativo. Las tendencias actuales de la política educativa colombiana se ubican dentro del llamado Plan de Apertura Educativa, diseñado por el gobierno de Gaviria en marzo de 1991. Los principios de esa política parten del concepto de una "teoría de capital humano", donde, como ya hemos visto, lo que más destaca es su énfasis en obtener resultados económicos. Según el Plan, "la política con efectos más perdurables sobre la marcha social es aquella que acrecienta las oportunidades económicas para la gente, al tiempo que fortalece la capacidad de los individuos para aprovechar estas oportunidades. (...) Y, en esta perspectiva, la educación representa un papel primordial. Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico." Rodríguez (1994: 213-215) observa al respecto que mientras no se puede negar que, en términos económicos, la educación es una inversión rentable, una visión que privilegie el factor económico sobre las otras dimensiones humanas puede resultar peligrosa: "Este tipo de plan acrecienta nuestras tragedias, puesto que el mayor valor de un amplio sector de la sociedad colombiana es el económico, muchas veces llegando al enriquecimiento fácil, causa de nuestros mayores males: la corrupción y la violencia".

De acuerdo con un diagnóstico realizado por el Departamento Nacional de Planeación, la situación educativa en Colombia en 1991 era preocupante: tenía una cobertura de 84% en primaria, 46% en secundaria y 11,3% en la educación superior; el 25% de los niños en las zonas rurales no estaban escolarizados; si bien el 90% de los niños ingresaban al primer grado, el 40% no lograban permanecer cinco años en el sistema. Frente a esta coyuntura, el gobierno estableció tres líneas principales para su política educativa: 1) ampliación de la cobertura y retención del sistema 2) mejoramiento de la calidad y 3) descentralización. Rodríguez (1994: 217), sin restarle importancia a las otras dos metas mencionadas aquí, considera que el problema central de la educación en Colombia es su baja calidad, sobre todo porque no responde a las necesidades de la realidad colombiana. Un programa de mejoramiento de la calidad de la educación representaría el eje principal de cualquier intento hacia una democratización auténtica de la

educación. A pesar de que el Plan contiene elementos positivos (renovación curricular, estímulo a las metodologías activas, reforma de los modelos de formación de docentes, etc.), no define qué significa calidad educativa para el contexto colombiano. Según este autor, según los principios expuestos en el Plan parece que el término calidad se reduciría a un concepto meramente económico: capacidad del sistema para utilizar eficientemente sus recursos en la formación de otros recursos.

#### **IV. Relación entre resultados sociales y profundización de la democracia**

##### *El modelo neoliberal y la Constitución de 1991*

Como hemos intentado explicar en este capítulo, no es totalmente clara la relación entre el ajuste neoliberal y sus efectos sociales en el caso de Colombia. Además de la existencia de problemas como el narcotráfico, la guerrilla y la influencia del gobierno estadounidense en los procesos políticos, el proceso de apertura económica fue distinto en Colombia al de la mayoría de los países latinoamericanos. Estos factores complican el análisis colombiano y, por tanto, ha sido más difícil llegar a conclusiones concretas respecto al impacto del modelo neoliberal en este país. Esta complejidad, sin embargo, no significa que un estudio sobre la relación entre el modelo neoliberal y la posibilidad de profundizar la democracia no sea relevante.

Por el contrario, como hicimos referencia antes, Colombia es un país que se encuentra en un proceso de apertura política, manifestado en la Constitución de 1991, la cual estableció un nuevo contrato social basado en la dignificación del ser humano y el reconocimiento universal e indivisible de los derechos humanos (Sarmiento 1997: 24). La nueva constitución se orienta a superar el carácter excluyente y partidista de la democracia colombiana mediante la implantación de una democracia participativa, pluripartidista y representativa de la sociedad colombiana. Si bien estos principios todavía no se han consolidado, no se puede negar que en el país existe un auténtico empeño por la profundización y ampliación de la democracia (Zuluaga 1994: 39). Así, en el caso de Colombia el efecto del modelo neoliberal sobre "lo social" puede ser todavía más pertinente debido a su incidencia sobre la posibilidad de construir una verdadera democracia.

De acuerdo con algunos estudiosos colombianos (Zuluaga, Sarmiento, Londoño Botero y Ocampo) la existencia simultánea de dos procesos (la apertura económica y la apertura política) ha generado tensiones, conflictos y contradicciones. Para Zuluaga, se trata de la superposición de dos lógicas contradictorias ya que la Constitución de 1991 define el Estado como un Estado "social" de derecho, lo que implica que éste debe incidir de manera positiva en el bienestar social. Más aún, según este autor, "la intervención del Estado es necesaria para garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos sociales, vigorizar los instrumentos que posibiliten y estimulen la participación ciudadana en los diversos ámbitos de la vida y orientar el desarrollo hacia metas de crecimiento, equidad económica y justicia social". El modelo neoliberal, en cambio, le concede las decisiones en cuanto a producción y distribución de la riqueza al funcionamiento del mercado, un proceso que frecuentemente subordina los principios de equidad económica y justicia social a las exigencias del crecimiento económico (Zuluaga 1994: 40).

El gobierno de Gaviria creyó posible armonizar una transición democrática, basada en el liberalismo social, con una reforma neoliberal, basada en principios del libre mercado. Se intentó abordar la economía y la política como dos procesos independientes, cuando en realidad se condicionan fuertemente. Por un lado, la Constitución de 1991 explícitamente le otorga un papel protagónico al Estado en términos sociales y políticos, mientras que la política económica y social neoliberal tiende a reducir ese papel a través del proceso de privatización y la libre competencia de los servicios sociales básicos. Por otro lado, mientras la apertura política fomenta condiciones para la promoción de procesos de integración social, según Zuluaga (1994: 39-40), los efectos del modelo neoliberal tienden a acentuar la desintegración social y la exclusión existentes en la sociedad colombiana.

En nuestro análisis esta contradicción se observa especialmente en la aplicación de la política social neoliberal durante la administración de Gaviria. Por ejemplo, el artículo 366 de la Constitución no sólo establece que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales del Estado", sino que también "el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier asignación" y "el presupuesto de inversión no se podrá disminuir con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones". Sin embargo, como hemos visto en este capítulo, el gasto social

durante los años neoliberales no sólo es bajo (menos de 10% del PIB), sino que ha tendido a disminuir en relación a los años anteriores (véase el gráfico 6.3). De acuerdo con los parámetros internacionales de países que han logrado avances en el bienestar de su población y en la reducción de la pobreza, el gasto social debe establecerse en una cifra cercana al 20% del PIB.<sup>14</sup>

En términos más generales, la política social neoliberal muestra incoherencia con los principios y metas propuestas en la Constitución de 1991. En el marco de un Estado social y democrático de derecho la cuestión social no se limita a las necesidades de salud, educación y vivienda en su relación con el gasto público social, sino, como especifica el artículo 334, "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, (...) para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo ..." (Sarmiento 1997: 94). Dentro de este contexto, en palabras de Sarmiento (1997: 24), "el interés privado cede al interés público o social (...) y, en general, los derechos sociales, económicos y culturales constituyen el centro de gravedad de todo el régimen económico".

Si analizamos el concepto de capital humano manejado por el gobierno de Gaviria es difícil ver su afinidad con estos principios. En primer lugar, González Posso (1994: 60-61) destaca que este concepto proviene de las teorías neoclásicas (neoliberales) que suponían que la mejor forma de llegar a integrarse a los mercados internacionales —la única manera de mejorar el bienestar de la población— sería a través de una menor injerencia del Estado en la economía. El Plan de Desarrollo Económico y Social de Gaviria confirma esta suposición cuando habla de "la bondad de eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como verdadera fuente de desarrollo económico y social". Como ya se explicó en este capítulo, dentro de este contexto, el concepto de capital humano reduce el papel del Estado principalmente a generar "externalidades positivas" que incidan de manera positiva en la actividad privada. Desde esta perspectiva, la política social se percibe como una herramienta, primero, para mejorar la condición económica del país y, segundo, para mejorar el bienestar de la población.

---

<sup>14</sup> Debe mencionarse que el gasto social en 1991 en Costa Rica y Chile se ubicaba en 16,7 y 16,2 por ciento del PIB, respectivamente.

Este énfasis en lo económico y en el funcionamiento de un mercado libre resulta inconsistente con las supuestas metas "sociales" de la Constitución. En el caso de la reforma de la seguridad social, la prioridad del gobierno de Gaviria fue la creación de fondos privados, cuando el problema fundamental de la seguridad social en Colombia es la escasa cobertura que no aumentará con la reforma de los fondos de pensiones. En este caso, en lugar de concentrarse en el mejoramiento del bienestar colectivo, la prioridad fue poner en funcionamiento un mercado libre. Otro ejemplo similar de este énfasis en lo económico fue la reforma laboral, manifestada en la Ley 50, la cual pretendió flexibilizar y liberalizar la relación salarial. El resultado de esta reforma ha sido una tendencia hacia el aumento del empleo precario en los años noventa (aumentos en el subempleo y el empleo temporal). De acuerdo con Zuluaga (1994: 41-42), en este caso los objetivos de integración social quedaron en un plano secundario en relación a las metas de favorecer la integración de Colombia al mercado mundial. En efecto, el gobierno abandonó los principios del liberalismo social consagrados en la nueva constitución para imponer la competencia como mecanismo regulador de los ingresos y del empleo.

La política económica en Colombia históricamente se ha caracterizado por su naturaleza gradual y mixta. De alguna manera, en el debate político-económico los colombianos han podido mantener un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado y entre tendencias capitalistas y socialistas. Según Ocampo (1992: 5-40), esta capacidad política de apaciguar la existencia de fuertes dogmatismos es una de las virtudes tradicionales en este país y, tal vez, la razón por la cual se experimentó estabilidad económica y un progresivo mejoramiento de los indicadores sociales desde los años cincuenta. Esta naturaleza moderada del cambio en la política económica, sin embargo, dio un fuerte vuelco con la llegada de la administración Gaviria en 1990, cuya política se definió como fuertemente neoliberal. Para los fines de este trabajo, este caso es particularmente interesante considerando que desde 1991 también se ha iniciado un proceso político orientado hacia una mayor profundización y ampliación de la democracia colombiana. Según el punto de vista de varios autores, estos dos procesos resultan contradictorios.

En términos políticos, la política neoliberal —"relativamente radical"— de Gaviria ha afectado las posibilidades democráticas en el país. Sin entrar en detalles, Ocampo

presenta algunos de los efectos políticos del modelo neoliberal que "van en contravía del objetivo político fundamental que se ha expresado en fortalecer la democracia": la polarización de las ideologías políticas, la creciente influencia de la tecnocracia neoliberal (antidemocrática) y el debilitamiento de las instituciones tradicionales (el congreso y el senado). Desde nuestro punto de vista, sin embargo, no debemos analizar la cuestión de la democracia sólo desde una perspectiva política institucional, sino tomar en cuenta la importancia de "lo social" para la construcción de una verdadera democracia. Es por eso que hemos intentado mostrar el impacto de la política neoliberal precisamente sobre los elementos sociales en los tres casos de estudio. Hemos hecho hincapié en lo complicado del caso colombiano y, a pesar de su importancia, lo difícil de llegar a conclusiones respecto al impacto de la política neoliberal sobre lo social en este país. De este modo, nuestro aporte se centró en presentar algunos de los hechos más importantes del contexto social durante la administración de Gaviria y en observar su incidencia sobre la posibilidad de construir una verdadera democracia en Colombia.

Si bien es cierto que existe cierta discrepancia en algunos de los indicadores sociales en Colombia durante los años noventa (Sarmiento vs. Londoño), no se puede negar que desde 1985, con el comienzo de la profundización del modelo neoliberal, el progreso social que venía experimentando Colombia ha sufrido una desaceleración y aún un retraso. Aunque no podemos atribuir este retraso definitivamente al modelo neoliberal, podemos sostener que el modelo no ha incidido positivamente sobre el contexto social colombiano. Desde los años de la profundización de este modelo (Barco y Gaviria) se observan tendencias tales como una mayor concentración del ingreso, una mejoría más lenta de los indicadores de pobreza, una alta precariedad en el mercado de trabajo (empleo de baja calidad) y el debilitamiento de las organizaciones sindicales (ya comparativamente débiles en Colombia). De igual manera, se ha observado que la nueva política social en Colombia se fundamenta en principios neoliberales: focalización del gasto social, privatización y descentralización de los servicios sociales y políticas de subsidio a la demanda. Los resultados de esta política, si bien difíciles de percibir con total claridad, son preocupantes sobre todo desde la perspectiva de la profundización de la democracia.

Tal vez el problema principal del neoliberalismo en Colombia ha sido su tendencia a enfatizar los principios del mercado. Como resultado, parece que sus objetivos giran en

torno a metas principalmente económicas, dejando los objetivos sociales como secundarios. Esto lo vimos en el caso de la reforma de la seguridad social y parece que el plan de educación va por el mismo camino. En términos de la profundización de la democracia este énfasis en las virtudes del mercado puede ser problemático, como señalamos al mostrar las contradicciones del modelo de desarrollo de Gaviria con la Constitución de 1991. Igualmente preocupante, las condiciones sociales que se pueden observar durante los años neoliberales no parecen concordar con un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil colombiana. Los incrementos en los niveles de desigualdad y los graves problemas en el mercado de trabajo no son factores idóneos para la creación de una sociedad civil capaz de defenderse frente al Estado. De acuerdo con Jon Elster (citado en Sarmiento 1997: 127), "lo único que puede motivar a la gente a la acción colectiva por el cambio social será percibir que la reforma es una cuestión de justicia básica y no de eficiencia económica".

## CAPÍTULO 6: COMPARACIÓN DE LOS CASOS

En términos políticos los tres países analizados poseen características similares: a pesar de tener largas tradiciones de estabilidad democrática, todos poseen una democracia mínima. Venezuela y Colombia son casos especialmente parecidos: en ambos se derrocaron dictaduras militares en 1958 para implantar un sistema de democracia restringida, donde importantes elementos de reforma social fueron subordinados por metas destinadas a establecer democracias "estables". En los dos países emergieron partidos políticos capaces de monopolizar el sistema político, en efecto, obstaculizando el proceso democrático. El caso de México es similar en cuanto a su larga historia de democracia y estabilidad política, no obstante, debido al dominio absoluto de un partido (el PRI) y, por lo tanto, de una ausencia casi total de competencia política, el sistema ha sido caracterizado como más antidemocrático que los de Venezuela y Colombia.

Otra característica sobresaliente en el caso venezolano ha sido el impacto de la renta petrolera sobre el sistema político. Debido a que el petróleo es propiedad del Estado y a que Venezuela depende principalmente de los recursos petroleros para satisfacer las demandas de la sociedad, el Estado se convirtió en el principal poder político. Al disfrutar de un espacio privilegiado respecto a su acceso a los recursos estatales, los partidos políticos (AD y COPEI) se convirtieron en máquinas para extraer renta petrolera y proteger los intereses políticos existentes. En México, un país que también depende de la renta petrolera, el Estado es igualmente omnipotente, pero por razones distintas. En este país el poder estatal es el resultado de una cierta fusión entre el Estado y el partido principal, cuyo origen se debe a una estructura corporativista iniciada por Cárdenas en los años treinta. Además, como se mencionó, la historia mexicana se caracteriza por una relación de dominación/subordinación entre la élite (criolla) y la masa (indígena), la cual se ha traducido en una relación clientelista, institucionalizada a partir de la estabilidad política de los años treinta. Como resultado de estas tendencias, el Estado en México y en Venezuela ha dominado el proceso político.

En Colombia, si bien los partidos políticos tradicionales han sido dominantes, la influencia del Estado nunca ha sido tan fuerte como en México y Venezuela. En cambio, lo que destaca es la posición omnipotente de la oligarquía económica, la cual, mediante una estrecha relación con los partidos tradicionales, ha podido, en efecto, privatizar el Estado

en este país. El sistema político colombiano, como en el caso mexicano, se caracteriza por fuertes relaciones clientelares, basadas en vínculos entre líderes locales y una pequeña élite a nivel nacional, dominada por la oligarquía económica. En Colombia, igual que en Venezuela y México, estos elementos han servido para obstaculizar el surgimiento de organizaciones capaces de luchar por sus derechos sociales dentro del ámbito democrático.

No obstante este problema democrático, en todos los casos hemos visto manifestaciones que indican esfuerzos hacia una profundización de la democracia. La lucha de los *zapatistas* y el proceso de apertura política impulsada y sostenida por la sociedad son señales inequívocas de un deseo por lograr una democracia cualitativamente mejor en México. De igual manera, el proceso constituyente que experimentó Colombia en 1991 y la elección reciente de Hugo Chavez en Venezuela, donde en la actualidad se observa un proceso constituyente similar al colombiano, subrayan la existencia de movimientos democráticos en estos países. En este estudio hemos argumentado que el modelo neoliberal representa un obstáculo para estos esfuerzos democráticos en gran parte por su efecto sobre lo social. Mediante los estudios de caso, durante los años neoliberales percibimos un deterioro en los indicadores de pobreza y desigualdad, la generación de trabajos de baja calidad (empleo informal, empleo temporal y subempleo) y un cambio notable en el concepto de la política social, cuyos resultados han sido insatisfactorios.

Hasta hora hemos visto el proceso de ajuste (o transición) neoliberal y su efecto sobre lo social en los tres casos de manera particular y aislada. No hemos pretendido atribuir los problemas sociales actuales de estos países únicamente a la implantación del modelo neoliberal, ya que existe un número significativo de factores que obviamente inciden en el desarrollo social de un país. Uno de ellos es precisamente el problema democrático que acabamos de mencionar. No obstante, con la intención de ver con más precisión el efecto del modelo neoliberal, se pretende abordar este capítulo de manera comparativa. De tal manera, por un lado, se extrapolarán algunos de los resultados similares con el fin de determinar el grado de influencia del modelo neoliberal. Por otro, trataremos de explicar algunas de las diferencias más notables en cada caso.

## **I. La llegada del neoliberalismo**

Uno de los aspectos más importantes desde la perspectiva comparativa es cómo llegó el modelo neoliberal a los países miembros del G-3. Los casos de México y Venezuela son similares y el caso de Colombia es atípico. En los primeros dos el factor más importante es el hecho de que el ajuste neoliberal surgió de una crisis económica, lo que implicó un periodo de estabilización económica y un acuerdo con el FMI, un patrón común en la mayoría de los países latinoamericanos. En el caso colombiano, debido a que el proceso de apertura gradual comenzó en 1967, este país no ha tenido que "ajustar" su economía de un modelo a otro. El proceso fue mucho más gradual y, por lo tanto, en este caso podemos hablar de una transición económica, acelerada a partir de 1990, más que de un ajuste económico.

En los casos de México y Venezuela, como en otros países latinoamericanos, el proceso de ajuste giró en torno a dos factores externos de gran importancia: los precios del petróleo y las tasas internacionales de interés. En ambos países la caída del precio del petróleo combinada con los incrementos en las tasas de interés, se tradujo en que sus gobiernos se vieron forzado a recurrir al FMI, implicando un ajuste económico con una marcada orientación hacia el mercado. En el caso colombiano, si bien no se puede descartar la influencia internacional como factor relevante, la decisión de abrir su economía se tomó de acuerdo con términos colombianos. Es decir, en ningún momento el gobierno colombiano se vio obligado a aceptar "la receta" o "el paquete" del Fondo, debido a una situación de crisis económica. De hecho, en 1982 cuando la mayoría de los países tuvo que aceptar los famosos "paquetes de rescate", la administración de Betancur implantó un ajuste heterodoxo, al cual el FMI se opuso abiertamente.

Podemos observar, por lo tanto, que la experiencia colombiana contrasta fuertemente con la mexicana y la venezolana en cuanto al proceso de cambio hacia el modelo neoliberal. Es también interesante notar que el proceso de ajuste posterior a la crisis inicial en México sigue un cierto patrón: crisis económica, seguida por ajuste neoliberal, un periodo breve de estabilidad, seguido por otra crisis y otro ajuste destinado a profundizar aún más el modelo neoliberal. Desde 1982 se han visto en México tres fuertes crisis económicas (crisis de la deuda en 1982, los terremotos de 1985 combinados con una caída de los precios del petróleo en 1986 y la crisis financiera de 1994), todas seguidas de

un ajuste y una profundización del modelo neoliberal. En este caso, también se ha destacado la participación de la comunidad financiera internacional y, particularmente, el interés del gobierno de los Estados Unidos que considera a México un país estratégicamente importante.

En Venezuela, si bien se pudo postergar el ajuste hasta 1989, el proceso desde entonces se caracteriza por un ajuste radical que condujo a cierta estabilidad macroeconómica, pero provocó una fuerte reacción popular, que eventualmente llevó a un periodo de ajuste moderado (o postergación del ajuste neoliberal), seguida por otra crisis económica y otro ajuste neoliberal. Tal vez lo que resulta más llamativo en este caso ha sido el peso que ha tenido lo político sobre la posibilidad de implementar un ajuste económico neoliberal. Carlos Andrés Pérez ganó las elecciones en 1988 en parte porque la población vinculó este presidente con los años "dorados" del auge petrolero y, cuando éste intentó llevar a cabo un proceso de ajuste neoliberal, la población se opuso. Esto condujo a la elección de Rafael Caldera quien pretendió evitar un ajuste neoliberal, pero finalmente se vio forzado a tomar medidas similares a las que tomó Pérez. Vale la pena mencionar que en 1998 el pueblo venezolano escogió a Hugo Chávez como presidente de la república, alguien que criticó fuertemente las políticas neoliberales del FMI durante su campaña presidencial.

En resumen, el modelo neoliberal llegó a México y a Venezuela bajo circunstancias similares. En ambos países el ajuste fue el resultado un deterioro del modelo previo (ISI) combinado con fuertes problemas de endeudamiento externo, lo que hizo obligatorio el acuerdo con el FMI y el consiguiente ajuste neoliberal. De tal manera, la dependencia de los precios de la renta petrolera y de las tasas internacionales de interés representan factores fundamentales en los dos casos. Tal vez la diferencia principal entre estos dos casos es que, desde una perspectiva política, ha sido más difícil implantar el modelo neoliberal en Venezuela que en México, donde parece que la crisis económica ha sido el factor clave en su implantación y profundización. En Colombia, factores externos como el precio de las exportaciones (café en este caso) y el nivel de las tasas internacionales de interés no fueron tan importantes, sobre todo, desde la perspectiva de la necesidad de cambiar la estructura económica.

## **II. Impacto neoliberal sobre lo social (pobreza, desigualdad y mercado de trabajo)**

Debido a que el caso de Colombia representa un caso atípico, resulta interesante compararlo con los casos de México y Venezuela, más o menos típicos dentro del patrón de ajuste latinoamericano. Según Ocampo (1992: 20), el gradualismo económico permitió que Colombia evitara los efectos sociales negativos normalmente asociados con políticas radicales de reestructuración económica. En términos generales, al comparar los resultados sociales del caso colombiano con los de México y Venezuela, nuestro estudio tiende a confirmar esta opinión. No obstante, debido a la ausencia de una fuerte crisis económica en Colombia, el impacto del modelo neoliberal quizás se ve con más claridad en este caso. Es decir, en el caso colombiano podemos descartar el factor de crisis económica como contribuyente a los crecientes niveles de pobreza y desigualdad.

### *Pobreza*

Según los estudios de Levy, CEPAL y Hernández-Laos sobre el caso mexicano, al considerar el factor de la subdeclaración, la pobreza aumentó significativamente entre 1984 y 1989, los primeros años del ajuste neoliberal: de 44,4% a 55,9%; de 16,1% a 26,3% y de 49,6% a 61%, respectivamente (Lustig 1996: 1231). En Venezuela los indicadores de pobreza muestran tendencias similares. Según los datos de AGROPLAN, la pobreza aumentó de 61,6% en 1989 a 71,2% en 1994; y de acuerdo con los del OCEI, se aumentó de 44,4% en 1990 a 48,89% en 1994 (Cova 1996: 69, 73). En los dos casos durante un periodo relativamente corto las estadísticas muestran un aumento significativo de la pobreza. En cambio, si se observa la evolución de la pobreza en el caso colombiano los resultados son distintos. Según Londoño (1997: 31-33), entre 1990 y 1994, la pobreza medida por ingresos bajó en 0,8% y, para Sarmiento, entre 1986 y 1995, la pobreza aumentó sólo de 52% a 52,4% (Sarmiento 1997: 82). Existen otras investigaciones que sugieren mayores incrementos durante los años neoliberales, como las de Martínez y González Posso<sup>1</sup>, pero todavía los incrementos son de menor magnitud que en los casos de México y Venezuela.

---

<sup>1</sup> Según Martínez, la pobreza aumentó de 37,8% a 43,8% entre 1986 y 1988, bajó a 40% entre 1989 y 1991 y aumentó otra vez en 1992, alcanzando al 44,8% de la población de las siete principales ciudades. Para González Posso la pobreza aumentó de 37,8% en 1986 a 40,8% en 1990 a 45% en 1993. Véase González Posso 1994.

En Venezuela la necesidad de implantar políticas neoliberales surgió en gran parte como resultado de una larga crisis económica, que, por cierto, comenzó mucho antes del proceso neoliberal. Por lo tanto, es más difícil atribuirle la caída en el nivel de pobreza después de 1989 al modelo neoliberal en este caso, puesto que este nivel ya estaba aumentando cuando se tomaron medidas de ajuste neoliberal. El nivel de pobreza aumentó de 36% en 1984 a 46,4% en 1988, un año antes del ajuste neoliberal. En México, no es tan clara esta tendencia pues, según los estudios de la CEPAL, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se mantuvo en 34% entre 1970 y 1984 (Rosenthal 1996: 22) para luego aumentar a partir de entonces<sup>2</sup>. En este caso, debido a los problemas metodológicos mencionados, es difícil comparar las estadísticas de 1970 con las de 1984. De todas maneras, parece que el aumento en la pobreza comenzó a partir de 1984, después de la implantación del ajuste neoliberal, indicando un mayor vínculo entre el modelo neoliberal y el aumento de la pobreza.

Como Colombia nunca se vio obligada a ajustar su economía de manera radical, esto, parece haber contribuido a un menor impacto sobre la pobreza a partir de la implantación del modelo neoliberal. No obstante, observar el desarrollo de los indicadores de pobreza antes de 1986, el año en que comenzó a profundizarse la tendencia neoliberal en Colombia, puede arrojar algunos resultados interesantes. De acuerdo con la gran mayoría de los estudiosos colombianos, entre principios de los años setenta y mediados de los ochenta hubo un progreso notable en los niveles de pobreza: para Carrizosa (citado en Ocampo 1992: 28), en 1970 la pobreza bajó de 45,5% a 20,6% en cuatro ciudades grandes; y según Sarmiento (1997: 82) la pobreza disminuyó de 60% en 1972 a 52% en 1986. Parece claro que a partir de 1986 se observa en Colombia un aumento en los niveles de pobreza (Martínez 1995, González Pozo 1996) o, de acuerdo con otros autores (Londoño 1997) (Sarmiento 1997), un estancamiento en el progreso logrado a partir de los años setenta.

Es decir que no existe duda alguna de que la disminución de la pobreza que venía experimentando Colombia en los años setenta se estancó notablemente a partir de la implantación o profundización del modelo neoliberal. Desde esta perspectiva, existe más evidencia del impacto negativo del modelo neoliberal sobre la pobreza en el caso

---

<sup>2</sup> Según Altimir, la pobreza bajó en México de 32% en 1977 a 30% en 1984. Véase Lustig 1995c: 10.

colombiano que en Venezuela y en México. En Venezuela, debido al marcado deterioro del modelo anterior y al impacto de la crisis económica que comenzó a principios de los años ochenta, resulta difícil vincular el modelo neoliberal y el crecimiento de la pobreza. En México, el crecimiento de la pobreza corresponde a los años de la implantación del modelo neoliberal, pero, debido a la existencia de serios problemas metodológicos, debemos manejar este caso con cautela. Sin embargo, vale destacar que el modelo neoliberal no ha podido resolver los altos niveles de pobreza previos en ninguno de los tres casos.

### *Desigualdad*

Cuando comparamos la evolución en los niveles de desigualdad de acuerdo con el coeficiente Gini, encontramos resultados más o menos similares en todos los casos. Quizás el único caso en el que existió cierta discrepancia fue en el de Colombia. Por ejemplo, Londoño (1997: 31) mostró un mejoramiento en la distribución del ingreso entre 1971 y 1993, cuando el coeficiente Gini se redujo en 5,3 puntos. Durante este período hubo mayor reducción en los años setenta (0,47 puntos), una pequeña reducción en los ochenta (0,05 puntos) y una leve aceleración de esa reducción en los noventa (0,10 puntos). No obstante, según Berry (1997: 23-25), si bien es cierto que el nivel de desigualdad entre 1976 y 1990 se encontraba en descenso, el nivel de desigualdad aumentó significativamente entre 1990 y 1993: de 0,41 a 0,47 entre asalariados y 0,47 a 0,51 entre individuos.

Además, si comparamos el progreso de los indicadores de desigualdad antes y después de la implantación del modelo neoliberal, se nota aun más la incapacidad de las políticas neoliberales para resolver la desigualdad en Colombia. Por ejemplo, la mayoría (Londoño, Berry, Sarmiento, Ocampo) acepta que entre 1970 y 1985 el nivel de desigualdad se estaba reduciendo. Por ejemplo, de acuerdo con Berry<sup>3</sup> (1997: 23-25), el nivel de desigualdad entre individuos cayó de 0,52 en 1976 a 0,47 en 1989 (1997: 26) y, para Sarmiento (1997: 87) a nivel nacional la desigualdad alcanzó su punto más alto en 1970 (0,56+) y disminuyó a su punto más bajo en 1985 (0,47+), cuando se inició otra vez una tendencia alcista, llegando a 0,52 en 1995. Incluso para Londoño (1997: 31), el

---

<sup>3</sup> Este estudio toma en cuenta Bogotá, Medellín y Barranquilla.

proceso de resolución de la desigualdad es claramente mayor en los años setenta y principios de los ochenta, antes de la profundización del modelo neoliberal en Colombia.

En los casos de México y Venezuela es evidente la existencia de mayor desigualdad a partir de la implantación del modelo neoliberal. En México, según Pastor y Wise (1997), se observó un aumento en el coeficiente Gini (indicando mayor desigualdad) de 0,46 en 1984 a 0,51 en 1994. En Venezuela, hubo un aumento de 0,57 a 0,59 entre 1988 y 1995 (Baptista 1997). En los dos casos, todos los estratos, menos los más altos, perdieron una porción del ingreso nacional. Según Berry (1997: 21), lo llamativo del caso mexicano es el incremento dramático entre asalariados, cuyo coeficiente aumentó de 0,42 en 1984 a 0,52 en 1992. En Venezuela, la clase media (40%) perdió la mayor porción del ingreso proveniente del trabajo, cayendo del 34% en 1988 a 30% en 1991 (Lander 1995: 36). Además, como explicamos en sus respectivos capítulos tanto en México como en Venezuela las clases altas aumentaron su proporción de ingreso en forma considerable.<sup>4</sup>

### *Mercado de Trabajo*

Otro indicador principal en nuestro análisis fue el impacto del modelo neoliberal sobre el mercado de trabajo. Como hemos explicado, dos elementos principales de la política neoliberal son la apertura comercial y la desregulación laboral, cuyo propósito es aumentar la capacidad exportadora del sector privado. De acuerdo con este esquema, mediante la eliminación de las regulaciones estatales los empresarios aprovecharían la totalidad de su potencial creativo y competitivo, creando empresas eficientes y rentables. Los efectos de esta política, adoptada de distintas formas en los tres países, fueron diferentes en algunos aspectos y similares en otros. Quizás los que más destacó en todos los casos fue la relación entre el modelo neoliberal y el aumento de la precariedad del mercado de trabajo.

En México y Colombia se observó una tendencia similar: bajos niveles de desempleo y proliferación de empleos con bajos sueldos, inestables y sin beneficios (Rendón y Salas 1997: 21). En cuanto al empleo, entre 1985 y 1995, en México, el

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Berry, existe evidencia de que el número de "super ricos" ha aumentado significativamente en México. En 1991, sólo dos mexicanos estaban incluidos en la lista de mil millonarios de la revista *Forbes*, pero en la lista de 1994 hubo veinticuatro. Para este autor, esto puede significar que los datos utilizados en su trabajo quizás subestimen los incrementos en desigualdad, puesto que las encuestas por hogar casi nunca incluyen el grupo pequeño de familias "muy" ricas. Véase Berry 1998.

desempleo se ubicaba en menos de 4% anual y, en Colombia, entre 1986 y 1995, el desempleo bajó de 16% a 8%. La situación laboral en Venezuela, en cambio, se caracterizó por una combinación de altos niveles de desempleo (de 9,6% en 1991 a 12,5% en 1996) y un grave deterioro en las condiciones de trabajo.

En el caso mexicano, el bajo nivel se explica por la falta de seguros de desempleo, que obliga a los trabajadores a aceptar a trabajos de baja calidad; por una marcada caída del sueldo real, que les permite a las empresas reducir sus costos sin recurrir a despidos masivos y, finalmente, por la posición geográfica respecto a Estados Unidos, que les proporciona una salida a los trabajadores que no encuentran trabajo en México (Lustig 1995b: 76). En el caso colombiano, la baja tasa de empleo durante los años noventa se debió principalmente a dos factores: una transición demográfica, que redujo la población económicamente activa y un auge de la construcción, probablemente impulsado por el narcotráfico (Corredor Martínez 1995: 134). El bajo nivel de desempleo en Colombia, por lo tanto, parece ser el resultado de situaciones más bien coyunturales.<sup>5</sup> En los dos casos, debido a estas razones, resulta difícil atribuirle los bajos niveles de empleo al modelo neoliberal.

La tendencia más evidente en todos los casos fue un aumento en la precariedad del mercado de trabajo, tanto en la informalización del mercado laboral como en la creación de trabajos de baja calidad dentro de la economía formal. En Venezuela, por ejemplo, el sector informal<sup>6</sup> se incrementó de aproximadamente 36% en 1993 a casi 50% en 1997 (Pulido de Briceño 1998: 16-17). En el caso colombiano mostramos circunstancias similares, ya que en los años noventa se observaron incrementos significativos en el empleo informal, el subempleo y el empleo temporal. En 1993, más de 54% de los trabajadores urbanos estaban localizados en unidades económicas que ocupaban menos de 10 trabajadores (Londoño Botero 1997: 89). Igualmente, en México, según Sheahan (1997: 22), el porcentaje de trabajadores en el sector informal aumentó de 26% en 1985 a 36% en 1992. Para 1997, algunos estudios habían colocado el sector informal en 40% de la población económicamente activa mexicana (Pastor y Wise 1997: 436).

---

<sup>5</sup> De hecho, según los últimos datos, el desempleo en Colombia durante los últimos años es mucho más alto.

<sup>6</sup> Este sector está constituido por microempresas de 1 a 4 trabajadores, por el servicio doméstico y por los trabajadores no profesionales por cuenta propia.

En todos los casos encontramos señales que indican una tendencia hacia la creación y concentración de trabajos de baja calidad. En México y Colombia, por ejemplo, aparte de recortes en los sueldos mínimos<sup>7</sup>, se notó una fuerte concentración del ingreso entre asalariados, lo que quizás refleja una creciente brecha entre trabajadores calificados y trabajadores no calificados.<sup>8</sup> En México, la concentración fue particularmente notable entre los trabajadores con niveles altos de educación, sobre todo en los estados fronterizos, donde está ubicada la mayoría de la industria maquiladora (Berry 1997: 23). En el caso venezolano, debido a la existencia de una fuerza laboral con bajos niveles educativos (57% que posee sólo una educación básica), la concentración en trabajos de baja calidad se está convirtiendo en un problema estructural. Además, el pobre nivel educativo de los trabajadores venezolanos debería traducirse en superávit de trabajadores sin calificación, lo que, como en México, tendría el efecto de reducir el sueldo de trabajadores no calificados.

### **III. Impacto sobre política social y sus resultados**

El concepto de política social en América Latina cambió en gran parte debido a los efectos sociales de los programas de ajuste neoliberal en los años ochenta, los cuales hicieron que las organizaciones internacionales comenzaran a incluir una agenda "social" dentro de sus programas de reforma económica para América Latina. Lo esencial de la reforma neoliberal con énfasis en las virtudes del mercado libre no cambió, pero, dadas las "posibles" consecuencias negativas del ajuste económico, se consideró necesario incluir una serie de políticas destinadas a "proteger" a los sectores más vulnerables de la población. De esta manera, se observa la implantación de políticas focalizadas, orientadas a los más necesitados, y de políticas compensatorias a corto plazo. Tal vez lo más claro en nuestro análisis fue que la conceptualización de esta política social giró en torno a la lógica del mercado y a su capacidad de suministrar servicios sociales de manera más efectiva y eficiente que el Estado tradicional. Esta creencia se manifestó en la política de privatización y descentralización de los servicios sociales.

---

<sup>7</sup> Según Sheahan (1997: 20), entre 1982 y 1987 el sueldo mínimo bajó en 39%. El salario mínimo decreció en 1990 en 2,6 con respecto a 1989, 3,3 en 1991 y 2,1 en 1992 y las tendencias son las mismas para 1993 y 1994. Véase González Posso 1996: 64.

<sup>8</sup> Para Berry (1998) México probablemente posee una de los coeficientes de ingreso salarial más alto en todo el mundo (0,52).

En cuanto a la focalización de la política social hacia los sectores más necesitados, en todos los casos, encontramos problemas similares. Por un lado, debido a la existencia de altos niveles de pobreza y desigualdad, resultó sumamente difícil focalizar la política social. Por otro, en muchos casos la influencia de mercado estorbó la posibilidad de alcanzar metas verdaderamente sociales. Además, factores como la falta de compromiso social del gobierno central, la incidencia de elementos netamente políticos y la creciente pobreza y desigualdad por efecto de las políticas macroeconómicas contribuyeron a complicar el proceso, lo cual hizo difícil el logro de las metas sociales.

El problema de focalizar la política social dentro de un contexto de creciente pobreza y desigualdad fue particularmente evidente en el caso colombiano, con el programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HOBIS). Como explicó Puyana (1996: 188-189), los efectos sociales negativos de la política económica (desempleo, pobreza y desigualdad) se tradujeron en una intensificación de las demandas sociales, mientras que, debido principalmente a la filosofía neoliberal de reducir el tamaño del Estado, el apoyo por parte del gobierno no aumentó al mismo ritmo que la demanda social. Por lo tanto, los resultados fueron "insuficientes y residuales".

De igual manera, según Márquez (1995), si bien las políticas sociales iniciadas bajo Carlos Andrés Pérez en 1989 representaron el mayor esfuerzo por parte de un gobierno venezolano para apoyar a los grupos de bajos recursos en Venezuela, los resultados del *Plan de Enfrentamiento de la Pobreza* fueron limitados. Un ejemplo de esto fue la *Beca Alimentaria*, un programa que se entregaba mediante la red escolar, lo que, en efecto, excluyó al grupo de niños —tal vez el más necesitado— que por distintas razones no asiste a la escuela. Por otro lado, como explicaron Luengo y González (1995: 188), la falta de coordinación institucional presente en la red social venezolana hizo casi imposible la entrega "eficiente" de los servicios sociales. En términos generales, el programa no pudo alcanzar las metas propuestas.

También hubo problemas fundamentales con la implementación del programa que fue diseñado específicamente para atender a los más pobres en México: *Pronasol*. Tal vez lo más evidente de ese programa fue su fuerte orientación política, algo que no sólo obstaculizó su meta de atacar las causas estructurales de la pobreza, sino que hizo surgir dudas respecto a sus verdaderos objetivos. Por ejemplo, entre 1988 y 1994 el presupuesto

de éste nunca llegó a constituir más del 1% del PIB y sólo 3% de ese presupuesto fue destinado a Empresas de Solidaridad, el principal programa orientado a combatir las causas estructurales de la pobreza. Como explicaba Fox (1994: 168), los programas eran proyectos "visibles" de infraestructura (parques, puentes, canchas, etc.), la mayoría de los cuales no tenían nada que ver con reducir la pobreza. Además, los programas como Empresas de Solidaridad establecieron requisitos, basados en criterios de eficiencia, que los más pobres difícilmente pudieron cumplir.

En resumen, en todos los casos se detectaron problemas no sólo con el concepto de la focalización dentro de un ámbito de creciente pobreza y desigualdad, sino también con la ejecución de los programas. En Colombia el ejemplo del HOBIS resaltó la difícil tarea de focalizar en lugares de creciente pobreza y desigualdad, sobre todo, dentro de un contexto neoliberal de reducción del tamaño del Estado. La situación en Venezuela fue similar a la colombiana, donde los intentos de focalizar la política social no pudieron mantenerse al ritmo del deterioro de los sueldos reales y de la calidad de vida de los ciudadanos. Y en México, a pesar de las declaraciones del presidente acerca de los fines del programa, el *Pronasol* se utilizó como herramienta política para tranquilizar a los sectores más pobres de la población, pero no para "atacar" los problemas fundamentales de pobreza. En algunos casos, debido a la importancia dada a los criterios de eficiencia económica, los más pobres fueron excluidos de los beneficios de estos programas.

Otro elemento fundamental de la política social neoliberal es la privatización de los servicios sociales, caracterizada por la firme creencia en la eficiencia y efectividad del mercado como ente idóneo para proporcionar servicios. Un problema que encontramos, sobre todo en los casos de México y Colombia, se relaciona precisamente con la prioridad dada al funcionamiento del mercado libre y al modelo económico por encima de metas netamente sociales. Por ejemplo, el proyecto de privatización de la seguridad social iniciado por Gaviria falló precisamente porque el gobierno dio prioridad a las necesidades del sector privado financiero en lugar de orientarse hacia metas colectivas. El gobierno se concentró en la creación de fondos privados como clave principal de la reforma sin ampliar la cobertura (González Posso 1994: 69).

En el caso mexicano, similar al colombiano, la implantación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 representó un cambio radical en el concepto de la seguridad

social en este país: se sustituyó el sistema de fondos colectivos por fondos individuales y se cambió el régimen de administración pública por uno privado; paralelamente se introdujo un cambio equivalente en los fondos de vivienda de seguridad social (Fovisste e Infonavit). Como explica Laurell (1995: 183), con estas modificaciones legales se lograron transferir a la banca privada, en el transcurso de dos años, un monto de fondos públicos casi dos veces mayor que la totalidad del presupuesto del programa contra la pobreza (*Pronasol*). Además, el gobierno mexicano intentó impulsar la privatización del sistema de salud mediante dos tipos de subsidios: uno orientado hacia los gastos médicos y seguros privados y el otro dirigido hacia la compra de seguros privados para los empleados y trabajadores del sector público. El segundo subsidio, en efecto, se tradujo en una situación de doble aseguramiento, totalmente irracional.

En Venezuela también se observó el impacto de la privatización de los servicios sociales, pero, quizás como resultado de la crisis económica y el deterioro de la política social tradicional más que de la política neoliberal, encontramos un deterioro notable en la calidad y cobertura de los servicios de salud y educación. En el área de salud se encontraron problemas relacionados con las condiciones de trabajo, constantes recortes en el gasto real e insuficiencia de medicamentos y equipos. En el campo educativo la situación fue igualmente preocupante por inadecuada preparación de los maestros, disminución en la tasa de escolaridad para algunos grupos y el aumento de deserción y repetición. Tal vez la más clara manifestación del deterioro del sistema educativo público en Venezuela es el marcado aumento en el número de instituciones educativas privadas a todos los niveles.

En cuanto a la descentralización de los servicios sociales, un proceso que en teoría debería conducir a una mayor democratización pues el ciudadano tendría acceso directo a los gobiernos locales, en muchos casos el proceso se ha llevado a cabo de una manera incompleta ya que el gobierno central entrega la responsabilidad de gestionar pero sin los recursos adecuados para cumplir cabalmente con su responsabilidad social. Además, debido al nivel de desigualdad que existe entre los estados, en muchos casos, la descentralización genera aun más desigualdad social. Por ejemplo, un estudio sobre estados relativamente pobres de México concluyó que el proceso de descentralización ocasionó una disminución del número total de personas que reciben asistencia médica y,

mientras declinaba la participación de los grupos más pobres, los grupos con mayores recursos vieron un aumento en sus servicios (Pastor y Wise 1997: 450-451).

En Venezuela notamos algunos problemas similares en el proceso de descentralización. En el caso del área metropolitana de Caracas, se observó un proceso "incompleto" de descentralización, que creó municipios con mayor autonomía política, pero, debido a la crisis económica y a los recortes neoliberales el proceso coincidió con una mayor escasez de recursos para gestionar la ciudad. Para García-Guadilla (s/f) esto se tradujo en un aumento de la desigualdad social entre municipios ricos y pobres, un deterioro general de los servicios básicos y un desmejoramiento de la calidad de vida. En términos más generales, el Estado venezolano no ha sido capaz de coordinar y colaborar de manera efectiva con los gobiernos locales, lo cual, en muchos casos, ha resultado en una duplicación de los mismos servicios y "vicios" del Estado central (Machado de Acedo 1997: 109-11).

#### **IV. Relación entre resultados sociales y profundización de la democracia**

Con el fin de ver con más claridad la influencia del modelo neoliberal sobre los procesos de democratización, en cada caso presentamos algunos de los ejemplos más contundentes al respecto. En los casos de México y Venezuela se observaron algunas tendencias similares, quizás resultado de las similitudes tanto políticas como económicas entre estos dos países. En Colombia, sin descartar la presencia de estas mismas tendencias, se consideró algunas de las contradicciones entre la nueva Constitución redactada en 1991, la cual pretende profundizar la democracia, y las tendencias neoliberales del gobierno de Gaviria. Vale recordar que nuestro interés principal en este trabajo es ver la influencia del modelo neoliberal sobre los procesos de democratización en el G-3, nos concentramos en el efecto de este modelo sobre cada caso. Es decir, debido a que nuestro punto central es el modelo neoliberal, consideramos más importante destacar lo más relevante del impacto neoliberal en cada caso.

Uno de los efectos más claros del modelo neoliberal, más evidente en México y Venezuela, fue su despreocupación por la desigualdad económica y la exclusión social, factores que sin duda inhiben la consolidación de una democracia fundamentada en metas colectivas. Debido a su insistencia en la libertad individual como valor principal, el modelo

inevitables de exclusión social. Como resultado, tanto en México como en Venezuela vimos una creciente segregación de la sociedad, donde la distancia entre los ricos y los pobres aumentó de manera alarmante. En Colombia, si bien fue menos clara, también hubo evidencia de mayor desigualdad a partir del modelo neoliberal.

En el caso venezolano Lander (1995: 148) se refirió a un proceso de segregación social mediante la existencia de una sociedad de "apartheid" que excluye la mayoría de la población. En México, se observaron aumentos significativos en los niveles de violencia y delincuencia en la ciudad, producto en gran parte del deterioro socioeconómico, lo que ha incentivado la segregación de las clases sociales. Las clases altas se han encerrado en sus propias urbanizaciones, mientras que los más pobres han quedado excluidos de muchos servicios básicos. Como explicó Pradilla Cobos (1998: 190), debido a la modernización y a una filosofía individualista neoliberal, surgieron territorios fragmentados, en efecto, aislados en la ciudad. De igual manera, Malavé y Piñango (1993: 8-9) hablaron de una "brecha comunicacional", manifestada en una creciente heterogeneidad de intereses entre las clases sociales en Venezuela. Y para García-Guadilla (s/f: 7), la filosofía individualista del modelo neoliberal aumentó el nivel de conflictividad entre los grupos de ingresos bajos y medianos en un país (Venezuela) donde hasta finales de los ochenta no había conocido conflictos de clase.

Si bien esta situación de deterioro social ha sido en parte producto de la crisis económica y del agotamiento del modelo ISI, el neoliberalismo agudizó la brecha entre las clases sociales. El deterioro de las instituciones tradicionales, combinado con una política social basada en criterios del mercado que incentiva la privatización de los servicios sociales, ha resultado en lo que hemos denominado la privatización de la ciudadanía. En los casos de Venezuela y México es particularmente evidente. En el primer caso, vimos un deterioro de los servicios como salud y educación, provocando lo que Malavé y Piñango (1993: 8-9) llamaron un especie de privatización informal, donde los grupos de mayores ingresos recurren a los servicios privados, mientras que los de menores ingresos no tienen alternativa. En el caso mexicano, igualmente se ha visto la creciente privatización de los servicios de salud, educación y seguridad social, junto con el grave deterioro de los servicios sociales tradicionales. Es claro que a partir de la implantación del modelo

neoliberal, la posibilidad de adquirir los derechos sociales necesarios para ejercer la ciudadanía comenzó a depender de la capacidad de pagar tanto en México como en Venezuela.

La privatización de los servicios sociales, junto con el deterioro de las instituciones públicas, ha conducido además a una segmentación de lo público. Como se observó, bajo el modelo neoliberal, los espacios públicos tienden a asociarse principalmente con los grupos de bajos recursos, mientras que lo privado se convierte en lugar de las clases medias y altas. En México, aunque la crisis económica incidió en este proceso de segmentación de lo público, la despreocupación social del gobierno mexicano durante los años neoliberales y la política de subsidios hacia el sector privado (véase p. 74) provocaron aun mayor segmentación. En Venezuela, el proceso ha sido similar: despreocupación gubernamental por los servicios tradicionales públicos, creciente privatización y, consecuentemente, segmentación de lo público. En estos casos lo público no fue solamente segmentado, sino también reducido, algo ejemplificado con la privatización de los espacios públicos como parques, zoológicos, áreas deportivas, museos y bibliotecas, excluyendo a los grupos de bajos ingresos de estos lugares.

Otra característica del modelo neoliberal que afectó la democratización fue la desvinculación de los grupos sociales de lo público. En México, por ejemplo, los movimientos obreros se debilitaron fuertemente como resultado de nuevos reglamentos impuestos por las empresas y apoyados por el gobierno. Como vimos, las industrias automotriz y maquiladora fueron particularmente afectadas. De igual manera, en Colombia la organización sindical se debilitó en gran parte como resultado de las políticas neoliberales. En este caso vimos un claro descenso en la tasa de sindicalismo y lo que Dombois denominó la despolitización de las relaciones labores (1998: 258). Además resulta interesante que en Colombia el único grupo que aumentó su grado de sindicalización entre 1984 y 1990 fue el de los trabajadores del sector financiero (Londoño Botero: 1997: 96).

Esta desvinculación de los grupos de lo público fue particularmente evidente al analizar la estrategia política del gobierno mexicano en el caso de *Pronasol*. Aquí vimos como el gobierno estableció una relación asimétrica entre grupos pequeños, no organizados, obviando la necesidad de recurrir a organizaciones intermediarias. Zermeño

(1998: 77) describió esta relación como neopopulista, en la cual el gobierno se vincula de manera "dispersa, contradictoria y discontinua" con la masa popular, representada por "agregaciones inorgánicas de individuales", sin un sentido de colectividad. En el caso venezolano presentamos un contexto similar en la ciudad de Caracas, donde mediante un proceso de descentralización neoliberal el papel de ordenador de la ciudad fue entregado a los mecanismos del libre mercado. El resultado fue el surgimiento de organizaciones sociales urbanas con ideologías individualistas sin una racionalidad económica urbana basada en un sentido de lo colectivo o lo público. García-Guadilla (s/f: 11) se refirió a este proceso como la "desdemocratización de la ciudad".

En el caso de Colombia presentamos algunas de las contradicciones entre la Constitución redactada en 1991, que explícitamente pretende profundizar la democracia, y la reforma neoliberal del gobierno de Gaviria. Quizás el elemento de mayor incoherencia respecto a esta yuxtaposición entre neoliberalismo y democratización se relaciona con el papel del Estado frente a los derechos sociales. En contraposición a lo que predica la ideología neoliberal, la constitución colombiana se basa en una visión de libertad positiva en la que la intervención del Estado es necesaria para garantizar los derechos sociales fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía.

Vimos como el gasto social tendió a descender durante la administración de Gaviria, incluso después que la constitución estableció que éste no podía disminuir con relación al año anterior. De igual manera, a pesar de que el artículo 334 de la Constitución especificó que el Estado intervendrá en la economía para mejorar la calidad de vida de los habitantes, el concepto de capital humano manejado por el gobierno de Gaviria reduce el papel del Estado al generar "externalidades positivas" que inciden de manera productiva en la actividad privada. También observamos otros ejemplos específicos, como la reforma de la seguridad social y del mercado de trabajo, donde la prioridad de gobierno fue poner en funcionamiento el libre mercado antes que atender a lo social (véase el cuadro 6.1).