III

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Un puñado de cifras sobre indicadores económicos y sociales difícilmente puede dar una imagen completa de la situación y perspectivas de un país, y menos en una coyuntura en la que factores internos y externos imprimen a las variables una gran inestabilidad o rompen en forma permanente las tendencias observadas. Es preciso, sin embargo, presentar esa información cuantitativa, acompañándola con algunas consideraciones que muestren, así sea someramente, las realidades sociales que están más allá del crecimiento de la economía.

Los indicadores de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos tres años, permiten afirmar que Colombia está saliendo de una crisis profunda y que, por lo menos en lo que respecta al crecimiento económico, ha iniciado un proceso de recuperación que se espera se mantenga y consolide en los próximos años.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la economía de Colombia creció 3,97% en el tercer trimestre de 2003 comparado con el mismo período de 2002 y 4,32% en el segundo trimestre de 2004.[6]

La situación fiscal que enfrenta Colombia es un factor que se debe tener en cuenta en el análisis de las políticas sociales, como las de empleo, educación y formación profesional, porque ella está en la base de políticas de eficiencia del Estado y disminución del gasto público que explican parcialmente medidas gubernamentales en esos campos (que serán escuetamente revisadas en el presente estudio).

Cabe anotar entonces, que el déficit fiscal pasó de 3,4% del PIB en el año 2000, a 3,3% en 2001, a 4,1% en 2002 y a 2,5% proyectado para 2004. Según el Ministerio de Hacienda, en noviembre de 2004 *"el gobierno nacional solicitó formalmente al Fondo Monetario Internacional –FMI–, la extensión de la vigencia del Acuerdo Stand-by actual hasta el 15 de abril de 2005. Agrega que la política fiscal limitará para*

[6] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE): Comunicados de prensa del 26 de noviembre de 2003 y del 1º de octubre de 2004 (en www.dane.gov.co).

2004 el déficit del sector público consolidado a no más del 2,5% del PIB y las reservas internacionales estarán por encima de lo establecido en el Programa con el FMI".[7] De acuerdo con estas cifras, uno de los retos más importantes que enfrenta el actual gobierno tiene que ver con la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que implica reducir de manera significativa el déficit fiscal del sector público y definir una estrategia para su financiamiento; estrategia que tiene, entre sus numerosos instrumentos, la reestructuración profunda de diversas entidades públicas con el objetivo de hacerlas más eficientes y pequeñas, y menos costosas.

En el terreno social, el desempleo se ha convertido en uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país. *"La gravedad radica en la magnitud y en la persistencia de un fenómeno con devastadoras consecuencias sociales. La complejidad reside en la multiplicidad de causas, asociadas tanto con el reciente período recesivo (desempleo cíclico); el desequilibrio entre las habilidades demandadas por el sector productivo y las encontradas en la fuerza de trabajo (desempleo estructural); como también las limitantes para la difusión de la información necesaria para la búsqueda y consecución de empleo (desempleo friccional)".*[8]

El desempleo se mantuvo por encima del 16% desde 1999 hasta marzo de 2003, cuando registró un 16,4% en el total nacional y osciló entre el 19% y el 20% en las siete principales ciudades. Según el DANE y de acuerdo con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares, en el tercer trimestre de 2004 la tasa de desempleo en el total nacional se situó en 12,8%; el desempleo de las trece áreas metropolitanas se ubicó en 15,0%; el subempleo en el total nacional presentó entre julio y septiembre de 2004 una tasa de 31,5% y la tasa de subempleo en las trece áreas metropolitanas fue de 32,4%.

Así mismo, en el total de las cabeceras municipales, se presentó una tasa de desempleo de 14,2%, lo que muestra que entre julio y septiembre del presente año había un total de 2.164.000 desocupados, mientras la tasa de desempleo en las zonas rurales (resto) fue de 8,7%, equivalente a 438.000 personas sin empleo.[9]

En un análisis sobre las relaciones entre el diálogo social y la formación profesional, en el cual uno de los factores determinantes es la concertación entre los voceros de los trabajadores organizados y los empresarios, es ineludible tener en cuenta la magnitud del empleo informal, en la medida en que una de sus características es justamente la de encontrarse por fuera de los circuitos formales de la negociación y contratación colectiva, y no tener instrumentos para influir sobre las políticas de capacitación y organización para elevar su productividad. *"La definición de empleo informal que se usa en Colombia agrupa categorías disímiles pues,*

[7] Ministerio de Hacienda y Crédito Público: "Colombia pide a FMI extender acuerdo actual". Comunicado de prensa del 23 de noviembre de 2004 (en www.minhacienda.gov.co).

[8] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado comunitario". DNP, Bogotá, 2002.

[9] DANE: Comunicados de prensa en www.dane.gov.co

además de los ayudantes familiares sin pago (2.5% del empleo informal) incluye trabajadores independientes (57.9%) y asalariados (39.5%). Los asalariados (empleados en microempresas o como servidores domésticos) operan un mercado laboral más flexible que el del sector asalariado moderno pero, todavía, regulado por el mínimo legal. En cambio los segundos –microempresarios (8.5%) y cuentas propia no profesionales (49.4%)– operan en un mercado de bienes no transables y de ingresos flexibles".[10]

El subempleo y la informalidad reflejan el deterioro de la calidad del trabajo, la pérdida de ingresos y el aumento de la desigualdad. Como se afirma en un reciente estudio de la Contraloría General de la República (CGR): *"La sociedad ha perdido buena parte de los beneficios que se derivan de la ocupación productiva de sus miembros. El nivel y la calidad del empleo y los ingresos son una condición necesaria de la estabilidad social. La postergación laboral y la inserción de los trabajadores en empleos precarios y de mala calidad son fuente inagotable de conflictos. Por el contrario, la garantía de empleo e ingresos suficientes para la población económicamente activa contribuyen a la reducción efectiva de la violencia. La seguridad de un ingreso permanente eleva los grados de participación social y profundiza la democracia".*[11]

Este balance de la CGR resalta, además, que por efecto de esta situación se pierde acumulación de capital humano y experiencia laboral, y quienes resultan más afectados con estas pérdidas son las personas y los hogares más pobres, para quienes *"los efectos de la crisis se prolongan más allá de la coyuntura, y se amplía la brecha de desigualdad que ha caracterizado a la sociedad colombiana".*

El panorama social no estaría completo si dejáramos por fuera la situación actual de Colombia frente a los indicadores de Línea de Pobreza (LP) y Línea de Indigencia (LI). El citado informe de la CGR presenta las siguientes cifras: *"En 2003, a pesar de la leve recuperación que el producto nacional ha tenido en los últimos años, la pobreza se ubica en el 64,2%. No sólo han aumentado los pobres, sino que éstos son cada vez más pobres. La brecha de pobreza, que mide la distancia relativa entre el ingreso promedio de los pobres y el valor de la LP, se incrementó de 0,437 en 1997 a 0,542 en 2003. (…) A la vez, la población total por debajo de la línea de indigencia creció en 5 puntos entre 1997 y 2000: mientras en 1991 la pobreza extrema cubría al 20,4% de la población, en 1997 había descendido a 18,1%, pero aumentó al 23% en 2000 y se estima en 31% en 2003".*

Una mirada especial al sector rural muestra que la abrupta apertura comercial de los años noventa, unida al agravamiento del conflicto interno armado, con sus secuelas de destrucción de la base productiva de numerosos campesinos, más la violencia y el desplazamiento forzado de grandes grupos de población, se traducen en un aumento de pobreza. Siguiendo el análisis citado de la CGR, en el sector rural *"de 68,4% de pobres en 1991 se pasó a 78,9% en 1997, a 82,6% en el 2000*

[10] SENA, Dirección General: *El SENA y sus servicios*. Bogotá, octubre de 2003.

[11] Contraloría General de la República: "Evaluación de la Política Social 2003". Bogotá, marzo de 2004 (disponible en www.contraloriagen.gov.co).

y a 85,3% en 2003. Hoy, sólo el 47% de la población rural logra asegurar los ingresos requeridos para adquirir una canasta básica de alimentos".

La población urbana, por su parte, también ve agravarse su situación de pobreza. La LP se ubica en 51% de la población en 2000 y en 57% en 2003, en tanto que la LI (miseria) *"avanza en forma crucial del 8,3% en 1997 a 15,8% en 2000 y a 23% en 2003".*

La citada evaluación de la CGR concluye el análisis de este tema con la siguiente reflexión: *"El aumento en los indicadores de pobreza e indigencia, especialmente en área urbana, y el alto valor que se mantiene en el rural, representan una tragedia nacional que demanda acciones inmediatas de emergencia en materia de empleo y sobrevivencia, y por la cual no se han hecho juicios de responsabilidad política, económica y social".*

Esta realidad económica y social debería estar presente en todos los ámbitos de análisis, discusión, concertación o negociación que emprendan los actores del diálogo social, que analizaremos en el presente estudio.