

Julián J. Arévalo B.*

¿Quién desarma el rompecabezas?

En su más reciente libro *Las piezas del rompecabezas*, Armando Montenegro y Rafael Rivas señalan lo que, a su modo de ver, consideran los problemas más importantes de la economía colombiana así como algunas de sus posibles salidas. La educación, a partir de una detallada evaluación de sus repercusiones sociales y económicas, se destaca —de forma acertada— como uno de los principales motores del desarrollo. De otro lado, en repetidas ocasiones, abogan por la generación de políticas que favorezcan directamente al crecimiento (opinión que contrasta con la de aquellos que consideran primordial las políticas distributivas o, en el mejor de los casos, una combinación de ambas). Y, por último, para no extenderme en la lista de los problemas mencionados en el libro, dedican buena parte de sus esfuerzos a tratar el tema pensional, los problemas relacionados con el empleo y algunos temas fiscales, así como los éxitos recientes conseguidos en materia de servicios públicos.

Me llamó la atención un aspecto reincidente a lo largo del texto: la importancia

reconocida a los grupos de presión, su habilidad en el disfraz de los intereses que representan, y la magnitud del impacto que logran tener sobre aspectos centrales de la vida económica del país. A continuación me refiero de forma específica a tres de los problemas enunciados y a sus respectivos protagonistas, específicamente la educación, el desempleo y el sistema pensional.

Educación

En *Las piezas del rompecabezas* se califica la educación a partir de su importancia en la formación de capital humano, así como desde una perspectiva ética en la cual ésta debe defenderse en favor de una búsqueda de igualdad de oportunidades. En este sentido, la educación tiene importantes repercusiones sobre el crecimiento económico —vía aumento en la calidad del trabajo— y sobre la pobreza y la desigualdad, a través de la movilidad social y la participación en la vida política del país, entre otros.

A pesar de las bondades de la educación, su diagnóstico en Colombia es poco satisfactorio: la tasa de analfabe-

* Comité Editorial, *Revista Divergencia*.

tismo es del orden del 8%¹, el promedio de escolaridad es de sólo nueve años, y la cobertura en la educación primaria es apenas cercana al 90%. Sumado a estos indicadores cuantitativos, se encuentra el hecho de que, en general, la educación que reciben los jóvenes colombianos no es de buena calidad. Por ejemplo, los resultados de algunas pruebas de matemáticas realizadas a estudiantes de secundaria de 41 países ubicaron a Colombia en el puesto 39, y en los estudios realizados por la UNESCO se ubicó a Colombia en un puesto intermedio en América Latina. Adicional a la mediocre ubicación alcanzada en comparaciones internacionales, se presentan marcadas diferencias en la calidad de la educación que reciben los jóvenes de diferentes clases sociales. De hecho, para Montenegro y Rivas esta diferencia en la calidad es el elemento que mejor sintetiza las diferencias sociales y económicas del país. Específicamente anotan: “El país ha construido un sistema educativo dual, de buena calidad para los jóvenes de estratos altos y de mala calidad para los pobres”.

Esta asimetría en la calidad de la educación se puede explicar por el tipo de escuela a la que asisten los estudiantes de estratos altos y los estudiantes pobres. Mientras una mayoría de los primeros asiste a escuelas privadas, la mayoría de los pobres asisten a escuelas públicas; desafortunadamente, salvo contadas excepciones, como es el caso de la Universidad Nacional, los indicadores de calidad favorecen de forma indiscutible a las primeras.

Es precisamente en este punto donde cobra importancia el papel de los grupos de presión y grupos sin representación; dado que las élites asisten a escuelas privadas, no hay mayor interés de los agentes con poder político para preocuparse por el tipo de educación de los pobres. Más aún, siguiendo a los autores, los partidos de izquierda —que se esperaría representaran los intereses de las clases desfavorecidas— permanentemente han llevado a cabo alianzas con sindicatos de educadores, que están más preocupados en defender sus intereses —salarios y demás prebendas laborales— que en promover mejoras en la calidad de la educación. “De esta forma, la educación de los jóvenes pobres ha quedado, en la práctica, con una vocería reducida y dispersa...”.

Así, frente al problema de la baja calidad en la educación que reciben los pobres, nos enfrentamos a una situación en la que un grupo desfavorecido enfrenta un sistema en el que no encuentra representación y en el que, además, sus intereses son manipulados hasta el punto de que quien pareciera representarlos termina actuando a favor de otros intereses.

Desempleo

Algunas de las medidas sugeridas para combatir el desempleo —que después de alcanzar una cifra superior al 20% se ubica actualmente alrededor del 12%— presentan amplias similitudes con las expuestas previamente. Sumadas a las recomendaciones del lado de la oferta,

¹ Las citas, fuentes y referencias bibliográficas de este artículo son todas tomadas del libro de A. Montenegro y R. Rivas, *Las piezas del rompecabezas* (2005), Ed. Taurus.

como la retención de los estudiantes en las escuelas, y algunas del lado de la demanda, como las medidas dirigidas a fortalecer el crecimiento económico, se encuentran dos propuestas sensibles, ambas, también, desde el lado de la demanda: la reducción del salario mínimo y la flexibilización del mercado laboral.

Aunque parezca sorprendente para muchos, de acuerdo con los estándares internacionales, el salario mínimo colombiano podría calificarse como “alto”. Por otro lado, los impuestos y cargas parafiscales modificados en los últimos 12 años han incrementado notablemente los costos en que incurrir los empresarios al contratar trabajadores. Las implicaciones de estos aspectos sobre el mercado laboral son notorias: un crecimiento inusitado del desempleo y un aumento considerable en la informalidad. Algunos analistas consideran que los impuestos y cargas parafiscales son el elemento más importante en el crecimiento del desempleo, mientras que otros señalan que las recientes modificaciones en el régimen laboral han generado un incremento en la tasa natural de desempleo de cerca de 6 puntos.

En este caso aparece nuevamente el problema de los grupos de presión y los grupos sin representación. Los sindicatos de trabajadores, en defensa de los intereses de sus afiliados —desde luego con empleo— llevan a cabo acciones en detrimento del bienestar de los desempleados quienes, estando dispersos y sin representación alguna, quedan al vaivén de las decisiones de política. Pero la situación en ese te-

rreno no es mucho mejor; siguiendo a Montenegro y Rivas: “...muchas de las decisiones de las Cortes colombianas, que nominalmente dicen defender a ciertos grupos de trabajadores [sindicalizados], terminan por agravar el problema del desempleo para millones de personas”.

Es claro, entonces, cómo el poder político de ciertos grupos interfiere con los intereses de muchos colombianos por fuera del mercado laboral o que ingresan a éste en condiciones precarias. En este sentido, una política seria de empleo debe estar dirigida prioritariamente a atender las necesidades de los desempleados y subempleados, y no sólo a responder a presiones de sindicatos y demás grupos con alguna clase de poder.

Pensiones

El tema de las pensiones es quizá el que presenta mayores complicaciones en materia de los grupos de presión, no sólo por sus fallas intrínsecas y por sus repercusiones sobre el presupuesto nacional, sino por la naturaleza de la oposición a sus posibles soluciones.

Un breve diagnóstico de la situación actual sería el siguiente: un poco más de 4 millones de personas tienen edad para estar jubilados, mientras que sólo 1,1 millones reciben algún tipo de pensión; el 40% de los jubilados pertenece al estrato 3 y casi el 40% a los estratos 4, 5 y 6; adicionalmente, el presupuesto nacional tiene que financiar el 66% de las pensiones iguales a un salario mínimo y el 48% de todas las demás pensiones. La magnitud y naturaleza

del problema se hace evidente si se tiene en cuenta que en la atención a los rubros mencionados se destina cerca del 30% del presupuesto nacional proveniente de impuestos. De esta forma, el sistema pensional se constituye como la política más regresiva en Colombia, en la medida en que transfiere un alto volumen de recursos de toda la sociedad hacia unas minorías favorecidas.

La Ley 100 de 1993 y sus ajustes, presentes en la Ley 797 de 2003, aparecen como intentos encaminados a mejorar la situación del sistema pensional. Por ejemplo, para Montenegro y Rivas con los ajustes al régimen de transición de la Ley 100, la Ley 797 de 2003 permitió reducir el pasivo pensional del 207% al 170% del PIB, una reducción de 1,5 veces el tamaño de la deuda externa. Sin embargo, el camino de estas medidas de política no ha sido expedito. No obstante las dificultades presentes al reformar el sistema pensional, dada la presión que puede ejercer el voto de los pensionados frente a la actitud pasiva de los pobres y los jóvenes —principales afectados por las condiciones actuales—, los mayores obstáculos no provienen de allí. La Corte Constitucional ha tenido varios fallos que, en defensa de los derechos de unos pocos que tienen acceso a pensión, han menoscabado la situación de la gran mayoría de colombianos. La extensión de la mesada catorce y el impedimento para recortar el período de transición de 2014 a 2008 son los golpes más fuertes que han recibido las reformas al sistema pensional. En este último caso, el argumento esgrimido se refiere a las restricciones para reformar políticas distributivas, sin importar, nuevamente, que la transferencia de recursos sea de los pobres hacia los ricos.

Al igual que antes observamos cómo unas minorías influyentes, a partir de sus votos o de su simple opinión, terminan siendo más importantes que los intereses de millones de colombianos que no encuentran representación en los centros de poder. La posición de algunos de estos frente a la opinión pública lleva en muchos casos a una manipulación del interés nacional hacia los intereses de una clase. De continuar por el mismo camino en materia pensional, en el mejor de los casos la sociedad colombiana hará cada vez mayores esfuerzos para que unos pocos obtengan acceso a jugosas pensiones.

Armando el Rompecabezas

Una vez identificadas las piezas del rompecabezas y el trasfondo de algunas de ellas, la pregunta que nos debería surgir sería la siguiente: ¿quién arma el rompecabezas? y, quizá más importante que esto, ¿quién está trabajando en una dirección que impide que este se pueda armar? Los puntos señalados, y otros que se escapan a esta evaluación, deberían ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar la política social y económica. El objetivo debe ser que ésta no se dirija únicamente hacia aquellos grupos que cuentan con capacidad de ejercer presión política, sino, por el contrario, hacia aquellas clases menos favorecidas que, al mismo tiempo, carecen de cualquier tipo de poder político o económico. Sólo de esta forma, y no como se ha hecho hasta ahora —respondiendo prioritariamente a los que tienen capacidad de ejercer presión, de donde quiera que ésta provenga—, será posible que algún día logremos armar el rompecabezas.