

Crisis, exclusión social y democratización en Colombia¹

Por: Luis Jorge Garay S.

A. Introducción

Los actuales desafíos para la democracia colombiana son quizás los más determinantes de los enfrentados en la historia reciente del país. El frustrado proceso de los diálogos para la resolución del conflicto armado y su posterior rompimiento, los graves problemas derivados del narcotráfico y la producción de drogas psicotrópicas, y sus implicaciones en la convivencia ciudadana, la precariedad de lo público, la crisis de lo político y los partidos, la frágil institucionalidad y representatividad democrática del Estado, la desactivación productiva que viene de tiempo atrás pero que se ve agravada por la falta de dinamismo del sector terciario y de recursos naturales en el último quinquenio, la agudización de la exclusión social con elevados niveles de desempleo y pobreza representan algunos de los serios problemas que requieren enormes esfuerzos y acciones integrales por parte de la ciudadanía, el gobierno y el apoyo de la comunidad internacional.

Por fortuna se cuenta con algunas dinámicas sociales a nivel local, a pesar de la aguda fragmentación del tejido social, que si bien no alcanzan en su conjunto a influenciar las decisiones políticas y sociales de fondo para el conjunto del país, constituyen un capital colectivo con un potencial innegable para la transformación de la sociedad colombiana.

Uno de los retos más fundamentales de sociedades como la colombiana para la instauración de una democracia moderna e incluyente en el marco de un Estado Social de Derecho, reside en avanzar decididamente en la verdadera inclusión social de una gran parte de la población que hoy se encuentra

¹ El presente ensayo se basa en: Garay, Luis Jorge (1999), *Construcción de una nueva sociedad*, Cambio y Tercer Mundo Editores, Bogotá; Garay, Luis Jorge *et al.* (2002), *Repensando a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, PNUD-ACCI, Bogotá; Garay, Luis Jorge (2002), “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho”, en: *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto; Garay, Luis Jorge (2002), “En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia”, Bogotá, octubre (próximo a publicar), y Garay, Luis Jorge (2002), “Inclusión social y construcción del Estado Social de Derecho”, ensayo presentado en el seminario *Inclusión social y nuevas ciudadanía: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*, convocado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, noviembre.

sumida al margen de progresos esenciales alcanzados por la humanidad, que les impide potenciar y aprovechar sus habilidades y capacidades para el enriquecimiento de la vida, la ampliación de las libertades, la solidaridad y sentido de pertenencia, la cooperación y construcción participativa a través de instituciones y prácticas democráticas, y el desarrollo y bienestar económico y social.

Pero para poder progresar en esa dirección se han de superar múltiples obstáculos y condicionalidades determinantes en diversas instancias, al reconocerse que, por ejemplo: sin desarrollo productivo y creación de riqueza colectiva no es posible avanzar efectiva y sostenidamente hacia la inclusión social; la educación y la cultura son una base insustituible para la refundación de la sociedad, al configurar un elemento central para la inclusión social y el desarrollo de la civilidad, la formación de ciudadanos protagonistas y la aplicación social de los saberes y conocimientos; la recuperación de lo político y la superación de aquellas prácticas políticas que producen una crisis de representación política de lo social son condiciones necesarias para la construcción y enriquecimiento democrático de lo público; la revalorización del papel del Estado como principal garante de la convivencia ciudadana, árbitro final de la tramitación de la diversidad de intereses y símbolo de la identidad nacional y de su capacidad para la preservación del orden y de la integridad territorial, la aplicación de la ley en derecho --bajo criterios rectores de igualdad y universalidad-- y la observancia de los principios básicos de la convivencia ciudadana, de acuerdo con una concepción democrática de seguridad, integrada a la reproducción del capital social y la promoción del desarrollo humano, social y económico.

El grave problema es que todavía no se han podido formular respuestas únicas y suficientemente sólidas para abordar un propósito de esa naturaleza. Ahí reside un reto y responsabilidad de múltiples actores sociales en países como Colombia.

B. Rasgos críticos de la problemática de la sociedad colombiana

La problemática central de la sociedad colombiana se expresa en múltiples campos y frentes críticos, íntimamente relacionados entre sí, de los cuales son de destacar²:

² Para mayor detalle, véase a: Garay, Luis Jorge (1999), *ibid.*.

- *La aguda exclusión social* --consecuente con la desigualdad tanto de oportunidades para la potenciación de capacidades y la participación en el desarrollo en condiciones similares, como de ingreso, de conocimiento y de posibilidades de realización humana-- constituye uno de los principales factores limitantes del desarrollo y la democratización. Todavía más grave cuando la exclusión social se erige como un proceso “autoperpetuador”, que se reproduce intergeneracionalmente, en clara contraposición con logros en otras sociedades y con exigencias inevitables en el mundo de hoy.

- *La subordinación de lo público* en favor de intereses privados privilegiados y excluyentes que han adquirido poder político, económico, cultural y social, de maneras tanto legítima como ilegítima, y sin que se produzca una adecuada retribución a la sociedad por parte de éstos como contrapartida al usufructo de su excepcional condición en la estructura social. La escasa participación efectiva de amplios grupos poblacionales en el debate y deliberación sobre propósitos e intereses colectivos-públicos --desde lo comunal y local a lo regional y nacional-- y la falta de vindicación de lo político --como el proceso de construcción colectiva del orden social -- se reflejan en un bloqueo al enriquecimiento, la legitimación y la preeminencia democráticas de lo público. Esta situación se encuentra íntimamente relacionada con la profunda fragmentación del tejido social, la crisis de lo político, de los partidos y de la representatividad política de lo social para la definición e implantación colectiva de propósitos públicos y solidaridades, y la crítica precariedad del Estado como ente encargado de preservar efectivamente intereses y propósitos colectivos.

- *La precariedad del Estado* por su insuficiente representatividad democrática y débil institucionalidad, ha favorecido el resquebrajamiento de funciones y responsabilidades básicas e inalienables de un Estado de Derecho, como son: garantizar el respeto de los derechos humanos constitucionales de todos los ciudadanos, asegurar la irrestricta vigencia de la ley en derecho ---en condiciones de equidad y universalidad--, propender por la preservación del orden democrático instituido y velar por la integridad territorial.

- *La fragilidad de la convivencia ciudadana* en múltiples instancias del ordenamiento social en el país con la creciente utilización del uso de la fuerza, la coacción o el poder de influencia de unos grupos poderosos sobre otros grupos de la población, para el logro de sus propios fines individualistas, egoístas, y frecuentemente en contra de la estabilidad social y de los intereses propiamente de carácter público. Esta situación resultó potenciada, entre otras

cosas, por una dinámica más profunda que es la “cultura mafiosa del narcotráfico”, en medio de un conflicto armado, que ha tenido una profunda transformación en el tiempo y que hoy día también se relaciona de manera directa e indirecta con actividades ilegales, en particular el narcotráfico.

- *La reproducción de prácticas de ilegalidad* en ciertos ámbitos de las relaciones sociales con una manifestación determinante en el narcotráfico, con raíces históricas que no han sido resueltas, al punto que su espectro de acción ha ido consolidándose y ampliándose a través del tiempo --por ejemplo, el contrabando, la posesión ilegal de la tierra, la apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo y la compra de votos, el secuestro--, el narcotráfico como la actividad ilegal quizás de mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha alcanzado un poder desestabilizador y amplificador de toda la problemática colombiana de la “crisis social”. El narcotráfico se desarrolla en Colombia no solamente tomando provecho para su propio beneficio de las ventajas geográficas y estratégicas del país para la realización de las primeras etapas de la cadena internacional del negocio, sino también --y de manera determinante-- de la fragmentación del tejido social y de graves problemas estructurales, como los mencionados.

- *La tendencia hacia la desactivación productiva* con la paulatina pérdida de participación de las actividades agropecuaria e industrial en el PIB desde inicios de los ochenta, a favor de una creciente importancia del sector de recursos naturales durante los ochenta y parte de los noventa y de sectores como los de servicios de gobierno, construcción o financiero --dependiendo del ciclo económico--. A diferencia de los países desarrollados y en los de reciente industrialización, el proceso de terciarización en el país no ha sido centrado en el desarrollo de sectores con eslabonamientos y relaciones con el resto de la economía, cada vez más modernos, tecnificados y productivos; sino más bien uno pasivo y no productivo.

Es así como si bien se había logrado una capacidad de mantener estabilidad con crecimiento durante varias décadas (hasta 1998-1999), en medio del proceso de apertura a la competencia externa durante la última década surgieron serios interrogantes tanto sobre la sostenibilidad y las fuentes del crecimiento como sobre la capacidad de la economía colombiana para poder competir y alcanzar una inserción productiva al mercado internacional³.

³ Además, se enfrenta a una difícil situación de la mesoeconomía del país: (i) la educación y capacitación de los recursos humanos adolecen de graves fallas estructurales, al punto de que la composición del gasto público en educación corresponde al de un sistema económico y social más bien primario --un 80% está

A manera de síntesis, todos los conflictos básicos en su conjunto y la íntima relación “autoalimentadora” entre ellos configuran un proceso de crisis social --con la consecuente pérdida del sentido de la pertenencia de la que se adolece en amplios grupos de la sociedad-- y con profundas connotaciones en el ordenamiento social, económico, político bajo el contexto de la globalización.

C. Bases para la transición hacia un Estado Social de Derecho

1. Aproximación programática

No obstante la proclamación constitucional del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho (ESD), la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, al punto en que no se ha logrado siquiera haber implantado todavía un verdadero Estado de Derecho --por ejemplo, ante la ausencia de una irrestricta garantía al derecho más fundamental para todos que es el derecho a la vida--. La construcción de un ESD tiene que partir de la valoración y compromiso sociales con el cumplimiento incondicional de los derechos fundamentales. La búsqueda, consensuada como utopía colectiva, de un ESD impone la implantación social de una agenda programática de transición en la que se estipulen propósitos colectivos, compromisos, deberes y derechos entre ciudadanos, grupos sociales, entes representativos y el Estado.

dirigido a la educación primaria y menos del 0,4% del PIB se dedica a la “capacitación para el trabajo” por parte de la entidad estatal especializada--, lo que conduce, en un mundo de creciente competencia, a una falencia estructural de capital humano en el país. (ii) La precariedad de la infraestructura en confluencia con las distancias, las dificultades geográficas y el estado de las carreteras y de la localización lleva a que los fletes para el transporte interno sean incluso superiores a los fletes externos para buen número de bienes, perdiéndose competitividad con respecto al resto del mundo. (iii) La grave falencia del financiamiento interno para la inversión se hace más restrictiva en la medida en que la inversión extranjera directa, como la otra fuente de financiación más decisiva por su aporte tanto de capital como de tecnología, ha sido mucho más baja en proporción al PIB que en la mayoría de los países de América Latina en los últimos quince años y que se ha concentrado especialmente en el sector primario para poder aprovechar la explotación de recursos naturales (petróleo, carbón). (iv) La excesiva inestabilidad y complejidad del régimen impositivo, las elevadas tasas nominales de impuestos y la alta concentración de la carga impositiva en un número relativamente reducido de contribuyentes --con la proliferación de exenciones, deducciones y excepciones, el otorgamiento de importantes prebendas a favor de unos pocos, y elevados niveles de corrupción, evasión y elusión tributarias--, han llevado no solamente a un esfuerzo tributario insuficiente de la sociedad en su conjunto (respecto al PIB) y a una desinstitucionalización del deber tributario del ciudadano con la colectividad, sino además al encarecimiento de costos para las empresas con respecto a las de otros países. Y, entre otros, (v) el ambiente de precariedad institucional, la aculturación rentística y prácticas ilegales como la corrupción han llegado a tal profundidad en el país, que atentan seriamente el clima de negocios --la garantía de los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos, la estabilidad de las reglas y normas regulatorias, el incremento de los costos de transacción, la corrupción--, imponen serias limitantes a la competitividad sistémica y a la modernización del aparato productivo en el país.

En este contexto sobresalen algunos fundamentos para guiar la transición, entre ellos: la vigencia del principio de la preeminencia de lo público y de los intereses colectivos construidos y legitimados con el concurso y activa participación ciudadana; la prioridad colectiva de avanzar hacia el desmonte de la exclusión social como requisito esencial para la solidaridad, convivencia y sentido de pertenencia, la cooperación y construcción participativa de lo público a través de instituciones y prácticas democráticas; la vindicación de la política como institución social para la tramitación y renovación de intereses y pertenencias, mediante procedimientos participativos, democráticos, y para la representación eficaz y legítima de lo social --despojándole al uso de la fuerza la tramitación de conflictos sociales como se ha hecho tradicionalmente en el país--; la legitimación del Estado como institución social con suficiente representatividad y poder políticos validados a través de los instrumentos y mecanismos de la democracia, con la debida autoridad para velar efectivamente por los intereses individuales y colectivos de la sociedad y con la solidez y eficiencia en la administración y gestión de un conjunto bien definido de responsabilidades indelegables; la primacía de la justicia como sistema social; el compromiso con la formación y educación de ciudadanos protagonistas; el propósito indeclinable de la generación de riqueza colectiva bajo condiciones de justicia distributiva.

En efecto, el desarrollo de la civilidad moderna y de la democracia deliberante en un mundo crecientemente globalizado, se relaciona con la instauración de la preeminencia y la legitimación democrática de lo público entendido como proceso social de construcción colectiva de un orden siempre imperfecto e inacabado, a través del proceso de participación ciudadana bajo las más diversas modalidades (partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, asociaciones comunitarias, etc.) en la deliberación, definición y promoción de los intereses colectivos de la sociedad, bajo principios del respeto de las diferencias y del acatamiento de las reglas establecidas.

Consecuentemente, Colombia tendrá que avanzar hacia la instauración de un *nuevo contrato social* para la transformación de la sociedad y la superación de la crisis actual bajo principios y propósitos de una sociedad moderna, incluyente y democrática. Un contrato que ha de abarcar de una manera integral y coherente a múltiples instancias, relaciones y procesos determinantes de la sociedad: lo productivo, lo educativo y cultural, lo jurisdiccional, lo político, lo social. Ello sólo será viable con la creación de una cultura ciudadana y del compromiso de la sociedad en su conjunto en una amplia esfera de cooperación colectiva, que implica el propósito indeclinable

de avanzar hacia una verdadera inclusión social y una concepción moderna y democrática del Estado y la sociedad.

2. *La observancia de los derechos sociales y el ESD*

Uno de los requisitos para avanzar hacia la inclusión social es la satisfacción progresiva de los derechos sociales a grupos cada vez más amplios de la población, en cumplimiento de los postulados de un ESD. En el mundo moderno ante las exigencias y condicionamientos de la globalización, las obligaciones positivas del Estado para garantizar derechos sociales no tiene que hacerse únicamente a través del presupuesto --especialmente por las limitaciones fiscales agudizadas en un ambiente en competencia-- sino mediante otros medios o con la intervención activa de otros miembros de la sociedad como sujetos obligados. En este sentido, se han de sopesar debidamente las inmanentes tensiones entre los costos sociales y los costes de transacción --o de intercambio mercantil-- y, por otro lado, entre las restricciones fiscales y del gasto público, la mercantilización/desmercantilización de la provisión de servicios públicos y los derechos sociales⁴.

En algunos casos la obligación del Estado se puede realizar efectivamente con el establecimiento de algún tipo de regulación mediante el desarrollo de la institucionalidad, aplicación de normas o instauración de organizaciones. En otros se logra a través de la imposición de alguna limitación o restricción o de obligaciones a las personas particulares y no sólo al Estado --por ejemplo, la obligatoriedad de las normas laborales privados y de responsabilidades medioambientales para los empleadores públicos--.

En una multiplicidad de modalidades “novedosas” de responsabilización y acción del Estado y de grupos ciudadanos decisivos por su lugar en la estructura económica y social, reside la posibilidad de avanzar eficazmente a un Estado postbenefactor garante de una progresiva observancia de derechos fundamentales --civiles, políticos y sociales--, la defensa de la ciudadanía y la profundización de la democracia sustantiva en sociedades en desarrollo.

En este contexto, ha de especificarse la secuencia tipológica⁵ para la formación del ESD en términos de: (i) la generalidad de sus programas

⁴ Alonso, Luis Enrique (1999), *Trabajo y ciudadanía*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 51-60.

⁵ Muñoz de Bustillo, Rafael (2000), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 39-40.

sociales, variando de la selectividad orientada a ciertos colectivos hasta la universalidad para todo ciudadano independientemente de su situación socioeconómica; (ii) la amplitud del rango de sus actuaciones, desde los meramente asistenciales a los más desprotegidos a través de programas de alimentación y salud básicas a programas integrales de protección social; (iii) la calidad de los servicios prestados, a partir de unos mínimos en cada uno de los campos de actuación hasta niveles considerados deseables; (iv) la institucionalidad del sistema prestacional bajo modelos de “desmercantilización” de los servicios con prestación directa a cargo del sector público, de provisión mixta o de elevada “mercantilización”; y (v) la financiación de programas sociales con cargo a imposición general o cotizaciones individuales y/o impuestos específicos e individualizados.

Al fin de cuentas, de lo que se trata es de un acuerdo social para la transición hacia un modelo de Estado en consulta con los mandatos constitucionales y las realidades económicas, políticas, sociales y culturales en medio de los condicionamientos de la globalización, lo suficientemente innovador para evitar reproducir los graves problemas observados en otras sociedades: una especie de *Estado Social de Derecho postbenefactor*.

Acertar en esta tarea inaplazable para la construcción de democracias modernas e incluyentes, constituye uno de los grandes retos para las sociedades como la colombiana, con un claro compromiso político y una responsabilidad especial a cargo de los actores sociales más representativos, los partidos y movimientos políticos, los grupos empresariales y los poseedores del capital.

a. La lucha contra la inequidad, la precariedad y la inseguridad económica y social: papel esencial de un ESD

Desde muy diversas ópticas, se acepta el papel insustituible del Estado en el ejercicio de ciertas funciones de estricto carácter público y en el establecimiento de condiciones básicas tanto para evitar y subsanar “fallas” en el mercado como para aprovechar las economías de escala y las indivisibilidades en la provisión de bienes públicos, y así poder reducir sus costos de prestación.

Uno de los campos que requiere especial atención en los procesos de transición es el relacionado con la institucionalidad existente para hacer frente a la situación de precariedad en las condiciones de vida de amplias capas de la

población e inseguridad o incertidumbre económica y social asociada con la transformación del entorno en el que se desarrollan las relaciones sociales⁶.

Diversos analistas de corrientes alternativas del pensamiento⁷ han llegado al convencimiento de que una región como América Latina requiere especialmente una visión alternativa sobre cómo asegurar la cohesión social frente a profundas desigualdades y a ingresos altamente volátiles, que han sido agravadas por una creciente intervención de las fuerzas del mercado. El problema es que todavía no se han podido desarrollar respuestas útiles y suficientemente sólidas para abordar un replanteamiento de esa naturaleza. Ahí reside el reto y responsabilidad de múltiples actores sociales con las generaciones por venir en estos países.

b. Pertinencia de la protección social ante situaciones de crisis

Para mostrar la urgencia de reflexionar sobre la construcción de una adecuada institucionalidad social para enfrentar situaciones de crisis, resulta muy pertinente ilustrar el contraste tan tajante entre la experiencia de los Estados Unidos ante la Gran Depresión⁸ y la de América Latina ante la crisis de la deuda de los ochenta y la apertura y reforma en los noventa.

Con la Gran Depresión se introdujeron importantes innovaciones institucionales que expandieron ampliamente el papel del gobierno en la economía y brindaron especial atención a las políticas públicas para la seguridad social en campos en los que se percibían falencias en el funcionamiento del mercado, como compensación para el desempleo, obras públicas, seguros de depósitos, medidas a favor de la sindicalización.

Se reconoció la conveniencia de construir una institucionalidad de normas, reglas de juego, compromisos y responsabilidades entre los sectores público y privado, para el suministro y provisión de servicios públicos en ámbitos como educación, salud, seguridad social, pensiones, etc., debidamente regulados, evaluados y supervisados por autoridades competentes y con la fiscalización y

⁶ La inseguridad económica como la define el Banco Mundial, se refiere al ambiente incierto que enfrentan los trabajadores y los hogares a raíz de los movimientos erráticos de las cantidades y precios económicos clave, como el empleo, el ingreso y el salario real. La incertidumbre que se reproduce sobre sus valores futuros en medio de una alta variabilidad del entorno, constituye la esencia de la inseguridad económica. Banco Mundial (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington.

⁷ Por ejemplo, Dani Rodrik.

⁸ Con sustento en: Rodrik, Dani (1999), "Why is there much economic insecurity in Latin America?", J. F. Kennedy School of Government, Cambridge, October.

participación ciudadana bajo principios rectores como eficiencia, cobertura, calidad y pertinencia, e integralidad de los programas sociales. Al Estado le competió irrenunciablemente buscar garantizar la atención de aquellos sectores excluidos que no puedan tener acceso a los servicios prestados a través de mecanismos de mercado.

Por su parte, los sistemas de prestación social en países como los de América Latina han adolecido tradicionalmente de graves problemas e irregularidades que se han manifestado en altos grados de ineficiencia y elevados costos de servicios públicos; insuficientes niveles de cobertura, calidad y pertinencia y serias iniquidades en su provisión, agravados ante la apropiación indebida de recursos públicos; frágil supervisión y evaluación de los programas con una marcada ausencia de participación ciudadana; elevados sobrecostos incurridos por prácticas como la corrupción así como condiciones financieras que impiden asegurar su viabilidad y sostenibilidad.

Como agravante, se han agudizado las presiones sociales para aumentar el gasto público cuando al mismo tiempo se recrudecen los riesgos de choques adversos y las restricciones fiscales impuestas en un ambiente de apertura a la competencia externa.

En respuesta durante la década del noventa se observó un proceso de reforma de las políticas sociales en sectores como salud, pensiones, educación y vivienda, en términos de la focalización, integración y complementación, descentralización, regulación, supervisión y privatización o mercantilización en la prestación de ciertos servicios, con miras a mejorar cobertura y calidad en la protección social. Además, se hicieron grandes esfuerzos para incrementar el gasto público social a niveles cercanos al 15-16% del PIB hacia 1998-2000, pero sin lograr todavía alcanzar el promedio latinoamericano --estando por debajo en un diez por ciento--.

A pesar de algunos avances a favor de ciertos grupos de la población, la profundidad de la problemática social y la fragilidad institucional, operacional y financiera de los sistemas de prestación social, no han logrado corregir iniquidades distributivas ni impedir el grave deterioro de las condiciones de vida y la exclusión de amplios estratos de la población.

La precariedad de la situación social exige la instauración de un régimen integral de protección y seguridad social --como sistema de inclusión social--

en calidad de verdadero *propósito nacional* en el marco de una agenda pública y privada en una perspectiva de mediano y largo plazo.

c. La prioridad de un sistema integral de protección y seguridad social

La inclusión social requiere del cumplimiento del derecho a la alimentación, la educación, la salud y la vivienda básicas y los servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado y aseo) como un verdadero *sistema social* caracterizado por condiciones de acceso, calidad y pertinencia en condiciones de equidad -- independientemente de la clase social a la que se pertenezca-- y bajo claros criterios de solidaridad y justicia distributiva, particularmente en los casos en que su provisión sea a cargo de recursos públicos. En países como Colombia resulta inevitable la erradicación de profundas raíces de exclusión social que permean y condicionan la concepción, la institucionalidad y la lógica política y económica de los modelos y políticas de prestación y protección sociales. Las inmanentes iniquidad y estratificación excluyentes en el acceso, la calidad y la financiación de sistemas como los de la educación, salud y pensiones todavía constituyen algunas de las características esenciales de su estructura social.

Así se ha de implantar la solidaridad social como principio rector del sistema y se deben superar graves anomalías que han caracterizado tradicionalmente a los sistemas de prestación social en países como los de la región latinoamericana.

La bondad de una estrategia eficaz que combine debidamente la aplicación de diversos instrumentos para contribuir a enfrentar la pobreza y la desigualdad y a respaldar a los trabajadores para afrontar la pobreza, el riesgo y los costos de desempleo, dependerá de los costos, la rentabilidad social y la sostenibilidad de los programas prioritarios en consulta con las limitaciones fiscales existentes a nivel macro y local. La eficacia de la estrategia estará determinada por el éxito que pueda alcanzar en términos de un reforzamiento de una razonable seguridad para los estratos más desfavorecidos de la población, de la autoprotección de los trabajadores y de la complementación del seguro de mercado.

En este sentido se propone la instauración de un sistema integral de protección y seguridad social sustentado en una estricta integración funcional entre los programas públicos de protección para los grupos más desfavorecidos --en educación, salud, capacitación, vivienda, pensiones y desempleo-- con los

programas de aseguramiento privado mediante mecanismos y modalidades de mercado, bajo un esquema regulatorio que a la vez de darle plena vigencia a los principios esenciales de la *solidaridad*, la *progresividad* y la *eficiencia* a través de todo y cada uno de los componentes del sistema, promueva el desarrollo y aplicación de una institucionalidad con normas, reglas y funciones propicias para garantizar la mayor eficacia posible en términos tanto de cobertura, focalización y contribución retributiva como de eficiencia, costos de prestación, rendición pública de cuentas --*accountability*-- y viabilidad financiera del sistema como un todo.

D. Sobre la transformación social en países con profundas raíces de exclusión: a propósito del caso colombiano

1. Caracterización básica de la exclusión social

No obstante innegables progresos observados en diversos órdenes en medio de profundos conflictos y disfuncionalidades sociales, Colombia se caracteriza por ser una sociedad atravesada por una profunda exclusión social --en sus diversas acepciones y dimensiones--, en marcado contraste con los principios rectores consagrados en la Constitución de 1991. Con el agravante que ésta ha sido mediada en diferentes ámbitos por la imposición de intereses egoístas, excluyentes en detrimento de intereses y propósitos colectivos, con el uso no poco frecuente de la intimidación y el recurso a prácticas ilegales, delatando la alta vulnerabilidad en que se encuentran muy diversos sectores y, en buena medida, la debilidad institucional y la precaria representatividad democrática del Estado.

A pesar de que el país pudo no sólo conservar un crecimiento económico positivo durante más de cuatro décadas (hasta la crisis de 1999), como condición excepcional en el contexto latinoamericano, sino además registrar ciertos avances, de manera gradual, en algunos indicadores sociales como desigualdad (desde niveles extremadamente elevados, especialmente en los sesenta y setenta), pobreza y acceso a servicios como educación y salud (con relevancia en la primera parte de los noventa), resultó insuficiente para: incorporar de manera masiva y productiva a gran parte de la población, modificar los patrones de distribución de la propiedad y del ingreso --al punto que hoy la concentración es superior a la de hace más de veinticinco años--, reducir de manera drástica los niveles de pobreza y marginalidad, evitar la expulsión “destructiva” de campesinos hacia el sector urbano, mejorar la capacitación y el bienestar de amplios estratos de la ciudadanía y, en fin,

alterar la estructura productiva de manera creativa y funcional para el desarrollo económico y la equidad social --con el agravante que de no ser transformada “creativamente” la dinámica productiva, el país correrá el gran riesgo de sufrir un progresivo “marginamiento empobrecedor” del nuevo ordenamiento económico internacional--.

La grave inequidad distributiva del ingreso y la riqueza, las extremas condiciones de pobreza e indigencia, la precariedad del sistema de protección social existente que impide la garantía de derechos sociales no solamente de los grupos desfavorecidos --por ser restringido, excluyente e ineficaz, con serias falencias en términos de cobertura y calidad, y por no regirse por los principios éticos de equidad y solidaridad en todos y cada uno de sus componentes como salud, educación, pensiones--, el predominio de la informalidad y el desempleo son algunas de las expresiones del nivel de exclusión en la dimensión económica y social.

La dimensión territorial muestra cómo varias regiones del país se encuentran claramente marginadas del acceso a bienes, servicios y procesos políticos que no sólo restringen su situación a niveles muy precarios, sino que, además, les impide integrarse a relaciones sociales, económicas y políticas más modernas en el país.

A manera de ilustración, son de mencionar algunos rasgos característicos de la problemática de exclusión socioeconómica y territorial en Colombia:

- El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región de por sí caracterizada por la desigualdad, habiéndose mantenido casi invariable durante más de dos décadas y media y con una marcada agudización desde mediados de los noventa, entre otros factores, con la caída del ritmo de crecimiento económico y el desajuste fiscal y financiero.
- El nivel de pobreza no ha logrado disminuir de manera perdurable y sostenida en la medida en que hoy el 59.8 % de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, rebasando ligeramente el promedio observado desde los setenta, por ejemplo.
- La gravedad del problema de la indigencia no ha podido ser superada por su persistencia en niveles por encima del 20% de la población.

- La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral --abarcando a más del 54% de la misma hasta más de un 61% en la actualidad--, la que aunada al hecho de que la tasa de desempleo se ha mantenido por encima del 10% desde inicios de los ochenta y que un 20% de la población empleada ha estado subempleada, han conducido a un estado permanente de desempleo o de informalidad (para la subsistencia) para una alta proporción de la población en edad de trabajar, con la consecuente pérdida de aprovechamiento de capacidades en la sociedad. Es así como en el 2000 más de dos terceras partes del sector informal urbano correspondía al subsector de subsistencia representando casi una cuarta parte de la fuerza laboral, lo que implica que cerca de la mitad de la fuerza laboral y el 30% de la población en edad de trabajar estaban desempleados o en el sector informal de subsistencia como estrategia de supervivencia⁹.

- El acceso a activos se ha mantenido excesivamente restringido a favor de unos pocos al punto en que en el caso del crédito apenas los 50 mayores deudores llegaban a absorber un 20% de la cartera del sistema financiero --los 1500 mayores un 75%-- y en el del mercado accionario solamente las 10 empresas más importantes participan con más del 75% del movimiento, sin dejar de mencionar que a pesar de las leyes aprobadas sobre reforma agraria en el país, la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos --con una importante injerencia de capitales de procedencia ilícita-- en la medida en que un 1.08% de los propietarios posee más del 53% del área, cuando hace apenas 10 años el 1.4% poseía el 46%, y en que un 62.3% de los propietarios son microfundistas --que engrosan en su gran mayoría la población más pobre del país--.

- La falta de cobertura del sistema de seguridad social no sólo ha sido tradicionalmente insuficiente y con serias falencias estructurales en términos de falta de solidaridad, equidad y eficiencia, sino que los progresos alcanzados en buena parte de los noventa con el aumento importante del gasto público social --de un 8% a un 14.5% del PIB--, se revirtieron en algunos campos en los últimos años, al punto que apenas un 51% de la población está cubierta en salud básica y menos de un 29% en pensiones, y al 88%, 52% y 26% en educación básica primaria, básica secundaria y media (en términos de cobertura neta) con cerca de tres millones de niños y jóvenes (entre 5 y 16 años) en edad escolar sin atender, todo ello en marcado contraste con lo estipulado por la Constitución de 1991.

⁹ Flórez, Carmen Elisa (2002), "El sector informal urbano en Colombia 1984-2000", CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

- La disponibilidad y acceso a servicios públicos y las condiciones de vida varían sustancialmente tanto entre los sectores urbano y rural como entre regiones del país, ya que, por ejemplo, mientras el cubrimiento de agua potable llega al 90% en las cabeceras municipales, no alcanza sino al 60% en las áreas rurales --con el 99% en Bogotá y el 63% en las regiones oriental y Atlántica--, la cobertura de servicios de salud llega a ser de apenas el 43% en la región Atlántica en comparación con el 66% en Bogotá y el 51% en el promedio nacional y la neta de educación básica secundaria varía ostensiblemente entre un 41% en el caso del Cauca a una del 75% en Bogotá, y, entre otros aspectos, el porcentaje de la población bajo las líneas de pobreza e indigencia en el sector rural supera en más del 33% y 100% el promedio nacional, respectivamente. Ello está íntimamente relacionado con la amplia diferenciación entre regiones según nivel de exclusión social, en la medida en que, en una escala de 0 a 100, en un extremo se encuentra Bogotá con un nivel de 25 (como la ciudad menos excluyente en el país) y en el otro Chocó con 90 (como el departamento más excluyente).

- La exclusión de la niñez colombiana es profundamente notoria: el 24% de la población bajo la línea de pobreza es menor de 10 años, 2.5 millones de niños colombianos sufren de maltrato infantil, un millón son desplazados, 13,5% de los menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y, entre otros factores, el 18,3% no tienen acceso al sistema educativo, lo cual reafirma el proceso intergeneracional de la exclusión y muestra una grave precariedad en la formación de capital humano y social con implicaciones perversas para el futuro de la sociedad colombiana.

- La exclusión social también se manifiesta en el ejercicio de la función pública de manera muy acendrada y perversa. En el sistema tributario colombiano el conjunto de dádivas, privilegios, exenciones y deducciones, que en buena parte no tienen mayor retribución social, favorece primordialmente a un número reducido de personas naturales y jurídicas por un valor equivalente hasta un 5 por ciento del PIB¹⁰. El ahorro tributario por concepto de exenciones al impuesto de la renta alcanza a superar el 40 por ciento para

¹⁰ Entre las principales exenciones y deducciones, sobresalen las deducciones especiales sobre inversiones en reforestación, obras de riego y desecación, en control del medioambiente, etc., por un valor del 1,8 por ciento del PIB; sobre intereses de créditos hipotecarios, el 30 por ciento de los ingresos laborales, aportes para pensiones, etc. por un 1,2 por ciento del PIB; sobre rentas exentas por concepto de la Ley Páez, etc. por un 1,0 por ciento del PIB; sobre ingresos que no constituyen renta por la venta de terneros, de acciones, contribuciones de las empresas a fondos mutuos, donaciones a partidos políticos, etc. por un 1,0 por ciento del PIB.

ingresos mayores a 20 salarios mínimos, en comparación con uno del 15 por ciento para 6 salarios mínimos.

Además la corrupción, las fallas administrativas del Estado y el malgasto de recursos alcanzan un monto del orden del 3,0-3,5 por ciento del PIB. Dentro de las nuevas formas de interacción público y privado alrededor de la gestión pública, se han reproducido formas de desviación de recursos públicos a favor de intereses privados, que sin que constituyan conductas abiertamente al margen de la ley, son no sólo un claro favorecimiento de intereses particulares, en detrimento del erario público, sino además un quebrantamiento de la ética ciudadana y la responsabilidad de recursos de interés colectivo. Es así como alrededor de las nuevas formas de contratación pública y de administración de servicios públicos --con inadecuados marcos regulatorios y de fiscalización en medio de la privatización--, se han venido reproduciendo diferentes tipos de irregularidades de ese carácter.

No obstante, conviene mencionar que algunas fallas del Estado pueden conducir a formas de “inclusión perversa” de algunos grupos marginados a través de la desviación o utilización de recursos públicos para favorecer ciertos intereses particulares como ocurre, por ejemplo, con el aprovechamiento del poder político por parte de los denominados barones electorales para retribuir a sus clientelas a través de cuotas burocráticas en el aparato del Estado --fenómeno del clientelismo--.

No se debe dejar de mencionar que otro de los principales factores de exclusión social lo constituye la violación de derechos civiles y políticos para un amplio grupo de la población colombiana, relacionada con la coacción y utilización del uso de la fuerza en la tramitación de ciertos asuntos de índole política y social, con la agudización del conflicto armado y, en últimas, con la precariedad institucional del Estado, especialmente en el ejercicio de determinadas responsabilidades como la implantación de la ley en derecho y la seguridad bajo los principios de un ED.

Es así como aparte de que todavía se mantiene un elevado nivel de homicidios por cada cien mil habitantes --cercano a 65, aunque ha venido reduciéndose en el último quinquenio, especialmente en casos como el de Bogotá--, se han incrementado el número de masacres ejecutadas por grupos alzados en armas, agudizado el desplazamiento forzado de campesinos --sobrepasando dos millones de personas en el período 1990-2002--, y agravado la práctica del

secuestro --al punto de ser el país con mayor número de secuestros en el mundo, con 5,9 casos por cada cien mil habitantes--.

Además, sobresale la frecuente violación de derechos políticos en la medida en que se discriminan desfavorablemente ciertas organizaciones y movimientos, que en el caso de los sindicatos, por ejemplo, se ha llegado al extremo del asesinato de más de 1556 de sus miembros durante los años noventa. Ello no sólo es debido, en buena medida, a la crisis de la política para la tramitación de reivindicaciones sociales, sino que, a su vez, se constituye en un factor de exclusión y un obstáculo a la democratización de la sociedad.

Todo lo anterior lleva a un proceso perverso de exclusión social y de excesiva concentración del poder. La exclusión social, por lo tanto, constituye una piedra angular en el proceso de transformación de la sociedad hacia la construcción de la democracia en el marco de un ESD. Es fundamental avanzar hacia la democratización económica y política de la sociedad y obviamente la democratización del poder. La sociedad colombiana tiene que tomar decisiones serias, en un proceso de elección social y política, sobre cómo destinar los esfuerzos, recursos y potencialidades para el cumplimiento y la satisfacción de dilemas sociales profundos e inevitables.

Una exigencia para que cualquier Estado pueda sustentar debidamente su legitimidad democrática reside en su capacidad de crear consenso y de comprometer esfuerzos en la sociedad para responder a unos “mínimos aceptables” --a la luz de los logros y exigencias de la humanidad-- en términos de avances efectivos hacia la inclusión social¹¹ y la democracia.

Ello impone la necesidad de implantar un verdadero contrato social sobre la estrategia de desarrollo económico y social en la que la *agenda de democratización política y económica*, el *sistema integral de protección social* y el *pacto fiscal y de redistribución de riqueza* sean algunos de sus elementos constitutivos centrales.

2. Dilemas, compromisos y escogencias sociales contra la exclusión social

Para responder a algunos de los principales dilemas, desafíos, escogencias y compromisos sociales y políticos que deberá enfrentar la sociedad colombiana para transitar a un arreglo social que garantice la paz, entendida como la

¹¹ Cortina, Adela (1995), “Presupuestos Morales del Estado Social de Derecho”. En: Cristina Mota (comp.), *Ética y Conflicto. Lecturas para una transición democrática*, Ediciones Uniandes, Bogotá, p. 189.

convivencia ciudadana bajo un ordenamiento democrático e incluyente, se habrán de adelantar transformaciones sustanciales alrededor de tres ejes fundamentales.

En el campo económico y social se requiere instituir un verdadero sistema integral de protección y seguridad social en el marco de una estrategia comprensiva de lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento y la inclusión social, que dedique y focalice un monto importante de recursos públicos a la satisfacción de propósitos básicos en campos como los de educación, salud, seguridad pensional, alimentación para enfrentar la indigencia, y protección frente al desempleo.

En el campo de los derechos civiles y políticos se ha de progresar en la institucionalidad de dos pilares básicos de un Estado de Derecho como son la justicia y la defensa y seguridad para la convivencia ciudadana y la paz social. Es decir, se deberá instaurar una verdadera seguridad democrática como una seguridad integral para la sociedad, como eje central y por encima de cualquier consideración, y subsidiariamente la seguridad y la defensa del Estado. Esta seguridad democrática requiere concebir integralmente al conjunto de la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad en la movilidad territorial, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica --aplicación de la ley-- y la seguridad nacional. Se trata de que no se restrinja la concepción de seguridad democrática a la de seguridad nacional en su acepción tradicional.

En el campo de la democracia como ordenamiento social se requerirá avanzar necesariamente en la democratización económica y política, sin contraponerse necesariamente al avance de un régimen “de mercado” con una estricta regulación por parte del Estado --para la corrección de fallas sustantivas y el abuso de poder mono u oligopólico--, y con responsabilidades estatales indelegables en propósitos de inclusión social y política. La democratización económica es una condición para la democratización política y social. La democratización económica en una sociedad de profunda exclusión arranca necesariamente por la búsqueda del desmonte de todos los privilegios indebidos y a “espaldas del mercado”, que están enquistados en la estructura del poder económico y político.

Los anteriores son tres propósitos esenciales. Es posible avanzar en ese proyecto colectivo en la medida en que se vayan transformando ciertas relaciones de poder que reproducen el *statu quo* y se erigen como obstáculo

para cualquier proceso renovador incluyente en la sociedad. Es posible ilustrar con algunos ejemplos cómo incluso para el sistema en su conjunto podría ser más conveniente y razonable en una perspectiva de mediano y largo plazo, comprometerse con la democratización, que claudicar aceptando la extrema vulnerabilidad de amplios grupos de la población ante la ausencia o debilidad del Estado para ejercer responsabilidades esenciales de carácter público y su suplantación por otros poderes en el desempeño de ciertas funciones, en la que algunos países del Tercer Mundo parecieran estar sumiéndose por la fuerza de los hechos.

En el caso colombiano vale la pena ilustrar los grandes retos y dilemas sociales.

a. En el ámbito social

- Si se quisiera que los más de 11 millones de habitantes en condiciones de indigencia fueran pobres pero no indigentes --obsérvese la paradoja, que solamente tuvieran alimentación para satisfacer los mínimos vitales--, ello le costaría a la sociedad cerca de 2,3 por ciento del PIB. Hoy el Estado colombiano le dedica recursos al problema de la alimentación por un monto inferior al 0,7 por ciento del PIB, a pesar de la gravedad del problema; recuérdese que de esos 11 millones, 4 son niños menores de 15 años.
- Si se buscara dar cumplimiento a la Carta Constitucional e implantar un pacto social de inclusión a través de la educación, el Estado debería dedicar recursos del orden del 1,4 por ciento de PIB para educar debidamente a los 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen sin atender a las aulas.
- Si se pretendiera brindar salud básica a la población que no tiene acceso a ella --cercano al 40 por ciento y no obstante algunos logros en la última década--, habrían de destinarse recursos por un 1,3 por ciento del PIB. Para progresar hacia un verdadero sistema social de salud se requiere instaurar una adecuada progresividad del régimen contributivo y generar recursos adicionales para el régimen subsidiado con un aumento gradual de las cotizaciones actuales, promover un aumento de la afiliación del régimen contributivo, mejorar la focalización y asignación de subsidios ajustando el Sisben e introduciendo el criterio de capacidad de pago, centralizar la regulación, control y recaudo para reducir las pérdidas por evasión y elusión --con la meta de reducirla al menos a una tercera parte antes del 2004, lo que

permitiría captar nuevos recursos por un 0,4 por ciento del PIB al año y, entre otros, reducir drásticamente la intermediación, reformando el sistema y modificando las entidades aseguradoras y de administración, para que los recursos sean utilizados en la ciencia médica y en la prevención y atención de enfermedades.

- Si se propusiera avanzar hacia un sistema pensional incluyente y viable financieramente, tendría que aceptarse la necesidad de implantar los principios de progresividad --en las cotizaciones de acuerdo con los ingresos/salarios del afiliado--, equidad --idénticos beneficios entre afiliados con las mismas condiciones de tiempo laboral, ingresos/salarios, etc.-- y solidaridad --fondo para los más desprotegidos como los ancianos pobres de más de sesenta y cinco años--. En marcado contraste, el régimen pensional existente, como hasta cierto punto también en el de salud, es regresivo, insolidario e inequitativo. Parecería que algunos grupos poblacionales enquistados en la estructura del poder, han optado por tener garantías y derechos como si fueran ciudadanos de un país del Primer Mundo, en medio de la pobreza y exclusión de Colombia, haciendo que el sistema pensional sea inviable financieramente y claramente regresivo en favor de unos pocos con ingresos relativamente altos --para no mencionar solamente el caso de los regímenes especiales de algunos privilegiados pertenecientes a algunas entidades públicas-- y en detrimento de los más desprotegidos. Por ejemplo, sólo el 19,8 por ciento de la población económicamente activa está cubierto por el sistema de pensiones, y hoy la deuda pensional equivale a más del 200 por ciento de PIB, dejando a la casi totalidad de la población pobre fuera del sistema.

Con los ejemplos anteriores se puede deducir que si se pretendiera avanzar hacia un sistema de protección integral social, progresivo, solidario, equitativo y eficaz, con la decisiva contribución de los ciudadanos con mayores ingresos y con el incremento de recursos públicos con la eliminación de los privilegios socialmente injustificados y en favor de unos pocos, el país podría aumentar sustancialmente la cobertura de servicios. En este contexto sería previsible poder alcanzar gradualmente una cobertura en educación y salud básica para la casi totalidad de la población necesitada, un subsidio pensional para los ancianos pobres y un drástico alivio de la indigencia en el próximo quinquenio con recursos públicos anuales crecientes que irían desde el 1,5 hasta el 3,5 por ciento de PIB entre el primero y el quinto años.

Ese propósito de la provisión de salud y educación básicas y subsidio pensional básico para la población más pobre del país, implica un monto de

recursos relativamente equiparable con el de las exenciones, deducciones y privilegios tributarios que no son justificados socialmente --equivalente a un 2,0-2,5 por ciento del PIB y concentrado en un número muy reducido de personas naturales y jurídicas--, aparte de que tanto la evasión y elusión tributarias como la corrupción y fallas administrativas del Estado (p. ej., malgasto, ineficiencia) llevan a un sacrificio adicional de ingresos para el erario público hasta cerca de un 5,5-6,5 por ciento del PIB.

b. En el ámbito de la defensa y seguridad

En la actualidad se debate en el país en torno a cuántos recursos adicionales se deben dedicar a la fuerza pública, y su incidencia en los montos que se podrían destinar para inclusión social, dada la crisis fiscal del país y la necesidad de un ajuste de las finanzas públicas. En algunos círculos se argumenta que en el país no se dedican suficientes recursos para la defensa y seguridad, y que por lo tanto ha de incrementarse sustancialmente el gasto público en este sector. En realidad el gasto que realiza la sociedad en defensa y seguridad alcanza el 5,4 por ciento del PIB: el 2,1 por ciento en las fuerzas militares para su objetivo central y un 0,3 por ciento adicional para otras entidades de las fuerzas, el 1,2 por ciento para la policía, el 1,1 por ciento la seguridad privada legal y un 0,7 por ciento con base en la ayuda estadounidense. Como puede deducirse, los grupos pudientes de la sociedad han decidido aumentar el gasto en seguridad privada legal, y de manera complementaria e incluso a mayor ritmo que el reforzamiento del gasto público en defensa, al punto de que, según la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, hoy el número de vigilantes privados legales (que alcanza a más de 130 mil hombres) supera el pie de fuerza policial (de unos 100 mil). No debe olvidarse, además, que empresas de vigilancia no registradas en la Superintendencia emplearían un personal adicional de hasta otros 30-40 mil hombres. Pero, más grave aún, resalta la formación y cuantiosa financiación de grupos armados ilegales por sectores privados en amplias zonas del país, en el contexto del conflicto armado y de la delincuencia organizada. Así, entonces, parecería una decisión explícita de importantes grupos de la sociedad la institucionalización de la vigilancia privada --para propósitos de interés particular antes que colectivos-públicos--, en lugar de dedicar todos los esfuerzos económicos e institucionales para la fortalecimiento y legitimación de la fuerza pública y la instauración de una verdadera seguridad democrática.

La conclusión cierta es que los colombianos sí le dedican importantes recursos a la defensa y seguridad, pero lo hacen de manera inadecuada, mal orientada y

con poca eficiencia e insuficiente fiscalización; no se invierte debidamente en la institucionalización y profesionalización de la fuerza pública y en la democratización de la defensa y seguridad al servicio de la sociedad, sino que se gasta, en cierta medida, para reforzar la seguridad particular (de determinados grupos de la población) al margen de la institucionalidad pública. Ante la grave situación de conflictividad, delincuencia organizada (narcotráfico) y conflicto armado, es necesario racionalizar y reorientar el gasto de la sociedad en seguridad y defensa. Se requiere debatir de manera amplia asuntos de especial importancia en medio de la fragilidad de las finanzas públicas y la necesidad del ajuste fiscal, como: cuánto se va a gastar adicionalmente, en qué se va a gastar y cómo se va a reorientar el gasto en defensa y seguridad pública según prioridades de carácter colectivo; a cargo de cuáles otros gastos públicos se van a dedicar mayores recursos en defensa y seguridad pública y cuál la retribución social de un mayor gasto militar con respecto a la del gasto social; cómo racionalizar y limitar el gasto en seguridad privada y redirigir los recursos privados liberados para el fortalecimiento de la institucionalidad de la fuerza pública.

La sociedad tiene que sopesar debidamente qué tanto le dedica a los propósitos prioritarios básicos. Colombia pareciera estar inmersa en el dilema clásico de libro de texto más elemental de economía de la mitad del siglo pasado, que es ilustrado por el Profesor Samuelson entre cuánto más se gasta en cañones a costa de cuánto menos en mantequilla. Este dilema esencial tiene que ser resuelto política y socialmente, no a espaldas del debate público sino con la ilustración y la información debidas para que la sociedad en su conjunto cuente con los mejores elementos de juicio para tomar estas decisiones y compromisos sociales.

c. En el ámbito de la democratización económica

Ante la profunda exclusión social, el proceso de empobrecimiento del país y la excesiva concentración del ingreso, de la riqueza y de oportunidades, es fundamental avanzar en la democratización del acceso a activos. El acceso no hace referencia únicamente a ciertas formas tradicionales de riqueza como la tierra sino crecientemente, en las condiciones actuales del sistema de mercado, a crédito en condiciones de equidad y a activos financieros, tecnológicos, informáticos y comercialización, por ejemplo. No se trata de una política neopopulista, sino de la construcción de una arquitectura institucional y financiera para que, en el marco de un sistema de mercado y en condiciones de equidad, sectores al margen del desarrollo de la economía y de la modernidad puedan

tener cierto acceso a condiciones propicias para la reproducción de su capital humano y físico, y a la potenciación de sus capacidades. Se trata de una política de potenciación de recursos disponibles que la sociedad hoy no está aprovechando. En este punto es de recordar que la verdadera democracia consiste en el ejercicio de libertades y el desarrollo de capacidades en condiciones de igualdad, lo que implica que los miembros de la colectividad estén en condiciones de asumir y ejercer el estatus de ciudadanía social. Pero ésta no puede ser sustentada en medio de un proceso progresivo de empobrecimiento y exclusión social; resulta necesario, aunque claramente insuficiente, instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico.

d. En el ámbito del saneamiento de las finanzas públicas

Ante el grave desequilibrio estructural de las finanzas públicas, Colombia tendría que hacer un ajuste fiscal no sólo para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, sino también para avanzar en ciertas reformas sociales inaplazables, de un orden de 3,5-4,0 por ciento del PIB en los próximos años. Lo cual implica un esfuerzo de conseguir mayores ingresos tributarios, reducir gastos no prioritarios, mejorar la eficiencia y orientación del gasto público y combatir la corrupción y malgasto de recursos públicos, buscando evitar en lo posible la reproducción de impactos recesivos y el recorte de erogaciones indispensables que harían aún más grave la situación social del país.

Un ajuste de tal magnitud exige una rigurosa escogencia colectiva --ojalá mediante un proceso de debate lo más amplio y democrático posible-- sobre las prioridades sociales para la orientación de recursos públicos. Entre los temas que tendrán que abordarse se destacan algunos: ¿cómo se ha de realizar el ajuste fiscal? ¿cuál ha de ser la combinación entre racionalización de la estructura de tributación y recorte y reorientación del gasto público? ¿qué tipos de reforma tributaria y del Estado, y cuáles su progresividad y equidad entre grupos de la población? ¿cómo se garantizaría la sostenibilidad de la deuda y la consecución del financiamiento de la economía colombiana?.

Buscándose la progresividad, equidad y eficiencia del ajuste, habría que realizar esfuerzos, de manera integral y coherente, en algunos campos de las finanzas públicas, como los siguientes:

Por el lado de ingresos, se tendría que avanzar seriamente en la lucha contra la evasión --que alcanza a cerca de un 3 por ciento del PIB--, la recuperación de cartera de la DIAN --que hoy llega a cerca de un 1 por ciento del PIB-- y la

eliminación de exenciones injustificadas --por un 1,5-2,0 por ciento del PIB--, ya que además de generar importantes ingresos adicionales, mejoraría la estructura de la tributación y evitaría la elevación de tarifas nominales. Ello implicaría una decidida voluntad política para el desmonte de prebendas y privilegios de unos pocos y a costa del erario público, no imposible de conseguir si se lograra configurar una verdadera coalición de fuerzas democráticas.

Por el lado de los gastos, la racionalización, priorización y mejoramiento de la eficiencia del gasto público, y el combate contra la corrupción y fallas administrativas del Estado --que superan un 2,5-3,0 por ciento del PIB al año-- resultan inevitables en el contexto de una clara estrategia de dedicación de los recursos públicos hacia sectores prioritarios en términos sociales y de crecimiento económico y de institucionalización y modernización del Estado.

e. En el ámbito del crecimiento económico

Una sociedad con la exclusión social como la colombiana se ve en una situación todavía más crítica cuando adolece, al menos temporalmente, del aprovechamiento de motores de crecimiento, y peor aún si ha de realizar un severo ajuste fiscal durante varios años. Infortunadamente, este es el caso del país que ha venido sufriendo desde inicios de los ochenta de un proceso perverso de desactivación productiva, consistente en una desagriculturización, desindustrialización y terciarización pasiva, que, en las condiciones actuales, no permite prever ritmos de crecimiento anual superiores al 3,0-3,5 por ciento de manera sostenida. Es decir, si no hay cambios sustanciales, el empobrecimiento sufrido en los últimos años continuará, ya que, por ejemplo, según el Banco Mundial se requeriría crecer a más del 4,0-4,5 por ciento al año en el resto de la década para retornar a los niveles de pobreza de mediados de los noventa.

Debe tenerse presente que en el crecimiento económico, la creación de riqueza colectiva y la generación de empleo reside una condición esencial, aunque no suficiente, para atenuar, en alguna medida, el grado de restricción tanto de las condicionalidades y márgenes de maniobra de la política pública como de los trade off entre los objetivos de la política social para responder a la crítica situación actual y los de la política económica en consideración de los requerimientos del saneamiento y la estabilidad macro --elementos constitutivos de un ambiente propicio para la competitividad y el crecimiento en medio de la globalización--. Otra de las condiciones necesarias consiste en

el avance hacia un “entorno inicial” favorable al crecimiento en lo referente, por ejemplo, a la redistribución y acceso a activos; la reproducción del capital humano, físico y social; el ahorro, la inversión y la innovación; el ejercicio de libertades y la observancia de derechos, y, en fin, al desmonte de bases estructurales de la exclusión social de amplias capas de la población.

En la medida en que se lograran superar obstáculos exigentes para transitar de una situación de relativo estancamiento empobrecedor a una dinámica de crecimiento socialmente incluyente, se podría entrar en una especie de círculo virtuoso de un desarrollo sustentable potenciador de capacidades sociales, recursos humanos y naturales, y ventajas productivas.

Por ello resulta indispensable interponer esfuerzos y compromisos, desarrollar acciones colectivas y privadas, realizar transformaciones estructurales e implantar políticas conducentes a la consolidación de un ESD sustentado en la inclusión social, la creación de riqueza, el progreso y la democracia.

Así mismo, y no menos importante, es claro que este reto es aún más apremiante debido a que en el corto plazo debería contarse con una red de protección social integral y comprensiva en el marco de una estrategia de lucha contra la pobreza y bajo un sistema integral, contando con un estricta coordinación gubernamental en campos de política pública decisivos como el crecimiento sustentable y el empleo, la educación y salud básicas, la atención alimentaria para la pobreza extrema, servicios públicos y vivienda de interés social, capacitación laboral y obras públicas.

Para estos propósitos habría de desarrollarse un verdadero contrato social alrededor de la inclusión social, de la lucha contra la pobreza y el crecimiento con el concurso activo de las políticas públicas y en estricta consulta con los requerimientos de la estabilidad y ajuste macroeconómico. Consistiría en el establecimiento de normas y reglas claras para la coordinación de la política macroeconómica, los programas sociales y otros planes públicos en la búsqueda de configurar un entorno propicio para un patrón de crecimiento generador de empleo y reactivador de demanda interna --por ejemplo, de cadenas productivas con importantes impactos sociales en términos de aprovechamiento de recursos naturales y humanos como algunas agroindustriales, la construcción, etc.-- que, a la vez, posibilite atenuar el nivel de exigencia del ajuste requerido para la estabilidad de la economía.

En la medida en que se amplíen, de manera efectiva, márgenes de maniobra en términos de la oportunidad, intensidad y gradualidad del ajuste fiscal --ante mayores ritmos de crecimiento, menores tipos reales de interés y/o mayor competitividad de la tasa efectiva de cambio consecuentes con unos ingresos públicos por encima de lo esperado--, el “espacio” generado para un gasto público superior al previsto en la programación macro se aprovecharía exclusivamente para orientarlo a las prioridades de la estrategia de la inclusión social y lucha contra la pobreza.

Para avanzar en este propósito habrá de contarse con la voluntad política de transformación social --en particular, por parte de los grupos más favorecidos -- dado que si bien muchas de las acciones requeridas implican una redistribución de ingresos bajo principios rectores como la progresividad y solidaridad en el marco de un ESD, existen diversas acciones de gran impacto social como las relacionadas con el acceso a crédito y activos productivos sin mayor exigencia de recursos adicionales, que dependen fundamentalmente de la decisión y del desarrollo de la institucionalidad apropiada para llevarlas a cabo.

E. A manera de conclusión: en torno a la economía política de la transformación social

La sociedad colombiana se enfrenta a serios dilemas y escogencias con innegables repercusiones sobre el ordenamiento económico, político y social en una perspectiva perdurable. Se requiere promover un amplio debate público con la mayor información disponible sobre las implicaciones sociales de diversos cursos de acción colectiva para la transformación de la sociedad y la búsqueda de la satisfacción de objetivos de innegable prioridad colectiva-pública. Una de las tareas necesarias, entre otras muchas, para adelantar una escogencia pública, mediante la participación democrática de amplios grupos de la población, consiste en la elaboración y divulgación de un análisis de la economía política de la transformación social. Esta es una tarea que nos corresponde aportar al debate público a los intelectuales, especialistas y técnicos en diversas ciencias sociales.

De lo expuesto resulta claro que el país podría avanzar gradual pero decididamente en la inclusión social mediante la construcción de un sistema integral de protección y seguridad social (con la exigencia de recursos públicos adicionales de hasta un 4,0 por ciento del PIB al año), aún ante la necesidad inaplazable de realizar un severo ajuste fiscal (equivalente a un 3,5-

4,0 por ciento del PIB en el próximo trienio) y de instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico, e inclusive con un reforzamiento del gasto público en el sector defensa y seguridad (con gastos incrementales adicionales de un 0,4 por ciento del PIB al año durante el próximo trienio).

Pero ello requerirá necesariamente el desmonte de prebendas y privilegios tributarios injustificados socialmente (con un monto potencial de recursos liberados para el erario público de hasta un 1,5-2,5 por ciento del PIB al año), el combate contra la evasión y elusión tributaria (con un potencial de recursos anuales para el fisco de hasta un 1,5-2,0 por ciento del PIB), la lucha contra la corrupción y el malgasto de recursos públicos (con una reducción potencial de gasto público de hasta un 2,0-2,5 por ciento del PIB al año), la reestructuración de cotizaciones y parámetros básicos de los regímenes pensional y de salud bajo los principios de progresividad, equidad y solidaridad (con un aporte potencial de recursos adicionales para la financiación de los sistemas pensional y de salud de hasta un 0,6-0,9 por ciento del PIB al año), para no mencionar sino algunas áreas sobresalientes por su contribución a la racionalización de las finanzas públicas del país.

En este punto no se puede dejar de lado el problema de la deuda pública. El pago de la deuda pública no puede erigirse como un obstáculo al avance hacia la inclusión social. El esfuerzo del ajuste fiscal puede retribuir y justificarse socialmente con la reducción de la deuda social. Colombia estaría en condiciones de seguir cumpliendo honradamente con el pago de la deuda y de seguir siendo el único país “buen deudor” en América Latina y casi en el Tercer Mundo, siempre y cuando el sistema financiero internacional como conjunto le brinde el debido reconocimiento, en términos de corresponsabilidad y reciprocidad, con la oportuna y adecuada (en términos de costos y condiciones) financiación de la economía y el apoyo al país para ajustarse a las nuevas condiciones domésticas e internacionales. Ante todo hay que hacer valer este estatus frente a la comunidad financiera dado que la conservación de Colombia como “buen deudor” es incluso del propio interés del sistema en su conjunto.

Una somera comparación entre la demanda de recursos públicos para la instauración de un sistema integral de protección social y la realización del ajuste fiscal, por un lado, y la liberación de recursos para el erario público del desmonte de privilegios y de la modificación de parámetros en los sistemas tributarios, pensional y de salud, de la lucha contra la corrupción y las fallas administrativas del Estado, por otro lado, muestra que sí sería posible conciliar

un avance progresivo hacia la inclusión social con el ajuste fiscal y el crecimiento económico. Un requisito indispensable para ello es la configuración y consolidación de una “economía política del poder favorable a la transformación social” hacia una democracia incluyente y moderna en el marco de un ESD.

Es claro que la “aritmética social” permite deducir que sí es posible ir abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la “aritmética del poder” a favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia en un régimen de mercado. Solo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término.

Dilemas y escogencias sociales como los mencionados deben ser ámbito de la arena política, de lo público, no única y exclusivamente de unos pocos intelectuales, técnicos o especialistas escogidos, pero no elegidos por la decisión popular a través del voto. Es tarea de todos, desde el propio campo de acción ciudadana, ir construyendo visiones, esbozando alternativas, abriendo espacios y erigiendo compromisos para avanzando en ese propósito de la construcción de una verdadera democracia en el país.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Alonso, Luis Enrique (1999), *Trabajo y ciudadanía*, Editorial Trotta, Madrid.
- Banco Mundial (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington.
- Banco Mundial (2002), *Colombia Poverty Report*, Washington, March.
- Banco Mundial, Vicepresidencia de la República de Colombia *et al.* (2002), *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia*, Bogotá.
- CEPAL (2000), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Alfaomega.
- Cortina, Adela (1995), “Presupuestos Morales del Estado Social de Derecho”. En: Cristina Mota (comp.), *Ética y Conflicto. Lecturas para una transición democrática*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Cossío, José Ramón (1989), *Estado social y derechos de prestación*, Editorial Taurus, Madrid.
- Flórez, Carmen Elisa (2002), “El sector informal urbano en Colombia 1984-2000”, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge (1999), *Construcción de una nueva sociedad*, Cambio y Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- (2002), “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho”, en: *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto.
- (2002), “En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia”, Bogotá, octubre (próximo a publicar).
- (2002), “Inclusión social y construcción del Estado

Social de Derecho”, ensayo presentado en el seminario *Inclusión social y nuevas ciudadanía: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*, Alcaldía Mayor de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, noviembre.

Garay, Luis Jorge *et al.* (2002), *Repensando a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, PNUD-ACCI, Bogotá.

Muñoz de Bustillo, Rafael (2000), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid.

Rodrik, Dani (1999), “Why is there much economic insecurity in Latin America?”, J. F. Kennedy School of Government, Cambridge, october.

Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Alfred A. Knopf Inc., New York.