

ARTÍCULOS



EN TORNO A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

*Luis Jorge Garay S.**

UNA SOCIEDAD CON PROFUNDA EXCLUSIÓN SOCIAL

Colombia es una sociedad caracterizada por una profunda exclusión social. Se podría afirmar que se encuentra en un nivel equiparable a la Colombia de hace 20 años en muchos aspectos del ámbito económico y social, en tanto que en otras dimensiones, como la civil y política, se encuentra enfrentada a una problemática crítica. Es decir que, no obstante los logros que ha habido, el ordenamiento social colombiano dista hoy seriamente de los propósitos planteados por la Constitución de 1991.

Para ilustrar la problemática de la exclusión en su dimensión económica y social, conviene resaltar que la sociedad colombiana está marcada por graves disfuncionalidades críticas, como las siguientes:

1. Más del 60% de la población es pobre, con más de 11 millones de colombianos bajo la línea de indigencia, es decir, esta población no dispone de un ingreso de un dólar diario para garantizar unas condiciones vitales mínimas de alimentación y nutrición. Además, el 80% de la población rural es pobre y cerca del 60% indigente.

2. Aparte de la indigencia, pobreza y marginación que implica una condición tan desaventajada, hoy el 60% de la población económicamente activa del país no ha ingresado a la economía formal; es decir, esta población busca desarrollar algunas de sus capacidades y

* Doctor en Economía, ljgara@hotmail.com. Fecha de recepción: 1.º de octubre de 2002, fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2002. Este ensayo se basa, en cierta medida, en *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Luis Jorge Garay (dir.), Bogotá, Contraloría General de la República, agosto de 2002. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Álvaro Camacho G. y Patricia Lizarazo V., sin que sean responsables de los errores y omisiones remanentes.

habilidades en condiciones de extrema precariedad, lo que le impide aprovechar sus potencialidades y, obviamente, garantizar unos ingresos para alcanzar mejores condiciones de vida en el futuro. En estas circunstancias, la sociedad colombiana está desperdiciando una altísima proporción de su capital humano, físico y medioambiental para generar riqueza colectiva como una de las condiciones necesarias para avanzar en la inclusión social. Una sociedad que no construye un proyecto colectivo y una riqueza social, evidentemente no logra garantizar unos estándares razonables de bienestar para la gran mayoría de su población.

3. Una de las características más perversas del proceso de exclusión es que se ha venido agudizando su carácter intergeneracional. Dentro de la población pobre la proporción de jóvenes menores de 15 años —el doble de la correspondiente a los estratos altos de la sociedad— tiene precarias condiciones de vida y marginamiento en el acceso a servicios públicos básicos; es así como, por ejemplo, más de 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar no tienen acceso a la educación. Vale recordar, además, la falta de reproducción del capital social en el seno de la familia como el ámbito inicial de la formación humana, y su progresiva depredación. Hoy, más del 30% de las familias colombianas tiene una mujer cabeza de familia, que se ve obligada a desempeñar múltiples funciones en condiciones de ingresos precarios. Así se están germinando y reproduciendo gravemente múltiples raíces de exclusión social hacia el futuro.

4. El carácter intergeneracional de la exclusión se viene manifestando en múltiples dimensiones y expresiones de las relaciones sociales. Es de recordar que los 2.000 mayores deudores participan con más del 75% del crédito comercial otorgado por el sistema financiero comercial. Esto quiere decir que, no obstante que hay más de un millón de empresas informales, más de 12.000 establecimientos manufactureros formales, e innumerables establecimientos comerciales, solamente 2.000 personas naturales y jurídicas tienen acceso a la gran mayoría del crédito comercial —que participa con más del 60% de todo el crédito irrigado en la economía—. Hoy la concentración accionaria y de capitales en el país es incluso más elevada que hace década y media, en medio de un proceso de apertura y de competencia. Lo grave de una situación como ésta es que, en el capitalismo moderno, sin la democratización en el acceso a activos productivos —llámense financieros, de capital humano, de capital productivo— resulta inviable avanzar en la inclusión social.

5. La concentración de la riqueza y la propiedad de activos productivos no sólo no se ha reducido sino que ha venido a ser permeada

por capitales de naturaleza ilegal. Colombia es quizás la segunda sociedad con mayor desigualdad en el ingreso en Latinoamérica después de Brasil —el continente con mayor desigualdad en el mundo—. El 20% de los hogares más ricos concentra el 52% de los ingresos, y el quintil con mayores ingresos devenga 26,3 veces más que el quintil más pobre. Hoy, el 1,1% de los propietarios de la tierra en el país tiene más del 55% del territorio cultivable y explotable. Con el agravante que en las zonas ampliamente ricas del agro cerca de un 30 a 35% de ese territorio sería de propiedad de capitales de dudosa procedencia, ligados al narcotráfico o a la corrupción abierta.

6. 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 que puede ser equivalente al 5% del PIB¹. El ahorro tributario por concepto de exenciones al impuesto de la renta supera el 40% para ingresos mayores a 20 salarios mínimos, en comparación con el 15% 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% del PIB. Dentro de las nuevas formas de interacción pública y privada 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 en el manejo 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 lo anterior, 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

¹ Entre las principales extenciones y deducciones, sobresalen las deducciones especiales sobre inversiones en reforestación, obras de riego y desecación, control del medio ambiente, etc., por un valor del 1,8% del PIB; sobre intereses de créditos hipotecarios, el 30% de los ingresos laborales, aportes para pensiones, etc., por un 1,2% del PIB; sobre rentas exentas por concepto de la Ley Páez, etc., por un 1,0% 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% del PIB.

recursos públicos para favorecer ciertos intereses particulares; ocurre así, 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—.

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 Estado social de derecho. Es fundamental avanzar hacia la democratización económica y política de la sociedad y, obviamente, hacia 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.

La crisis económica en medio de la globalización impone la necesidad de avanzar en un proceso de ajuste a las finanzas públicas, pero este proceso no debiera circunscribirse a una única modalidad inevitable, sino responder a una decisión democrática sobre cuáles son los intereses y propósitos que han de prevalecer en el ajuste. Uno de los retos de economía política es mostrar si resulta posible realizar un ajuste razonable que no tenga que ser recesivo, sino que incluso pueda llegar a ser relativamente progresivo en términos sociales, e identificar el tipo de intereses y poderes tradicionales que tendrían que afectarse para poder avanzar en el propósito de la lucha contra la pobreza, el crecimiento económico y la inclusión social.

DILEMAS, COMPROMISOS Y ESCOGENCIAS SOCIALES

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 convivencia ciudadana bajo un ordenamiento democrático e incluyente, se habrá de adelantar un debate público alrededor de tres ejes fundamentales.

1. 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.

2. 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 la 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 de manera integral 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.

3. 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 del 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 empieza 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 la suplantación del propio Estado por otros poderes en el desempeño de ciertas funciones; fenómeno en 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.

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 sólo tuvieran alimentación para satisfacer los mínimos vitales—, ello le costaría a la sociedad cerca del 2,3% del PIB. Hoy el Estado colombiano le dedica recursos al problema de la alimentación por un monto inferior al 0,7% 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% del PIB para educar debidamente a los 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen sin asistir a las aulas.

Si se pretendiera brindar salud básica a la población que no tiene acceso a ella —cercano al 40% y no obstante algunos logros en la última década—, se habrían de destinar recursos por un 1,3% del PIB.

Si el propósito fuera avanzar hacia un sistema pensional incluyente y viable financieramente, se tendría que aceptar 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 contraste, el régimen pensional existente, como hasta cierto punto también el de salud, es regresivo, insolidario e inequitativo. Parecería que algunos grupos 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, regresivo en favor de unos pocos con ingresos relativamente altos —para no mencionar sólo el caso de los regímenes especiales de algunos privilegiados pertenecientes a determinadas entidades públicas— y en detrimento de los más desprotegidos. Por ejemplo, sólo el 19,8% de la población económicamente activa está cubierto por el sistema de pensiones, y hoy la deuda pensional equivale a más del 200% del 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 ciu-

dadanos con mayores ingresos y con el incremento de recursos públicos mediante la eliminación de los privilegios socialmente injustificados y en favor de unos pocos, el país podría aumentar de manera sustancial la cobertura de servicios. En este contexto sería posible alcanzar una cobertura en educación y salud básica para la casi totalidad de la población en el próximo quinquenio con recursos públicos anuales crecientes que irían desde el 1,5 hasta el 3,5% del PIB entre el primero y el quinto años.

Ese propósito de la provisión de salud y educación básicas y el 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% del PIB y concentrado en un número muy reducido de personas naturales y jurídicas—, aparte de que tanto la evasión y la elusión tributarias como la corrupción y las fallas administrativas del Estado (malgasto, ineficiencia) llevan a un sacrificio adicional de ingresos para el erario público hasta cerca de un 5,5-6,5% del PIB.

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 a cuál es su incidencia en los recursos 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 se ha de incrementar sustancialmente el gasto público en este sector. En realidad el gasto que realiza la sociedad en defensa y seguridad equivale al 5,4% del PIB: el 2,1% en las fuerzas militares para su objetivo central y un 0,3% adicional para otras entidades de las fuerzas, el 1,2% para la policía, el 1,1% la seguridad privada legal y un 0,7% con base en la ayuda estadounidense.

Se puede deducir que los grupos pudientes de la sociedad han decidido aumentar el gasto en seguridad privada legal incluso a un mayor ritmo que el reforzamiento del gasto público en defensa, al punto que, según la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, hoy el número de vigilantes privados legales (que alcanza más de 130.000 hombres) supera el pie de fuerza policial (de unos 100.000). No se debe olvidar, además, que empresas de vigilancia no registradas en la Superintendencia emplearían un personal adicional de hasta 30.000-40.000 hombres. Pero más grave aún es la formación y cuantiosa fi-

nanciación 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–, en lugar de dedicar todos los esfuerzos económicos e institucionales para el fortalecimiento y legitimación de la fuerza pública y la instauración de una verdadera seguridad democrática.

En la mayoría de los países latinoamericanos el gasto público en el subsector defensa no excede el 1,9% del PIB, y el total en defensa y seguridad no supera el 3% del PIB –en comparación con el 3,6% en el caso de Colombia en el año 2001–. Ahora bien, de acuerdo con diversos escenarios sobre el fortalecimiento del gasto público en defensa y seguridad que se ha venido decidiendo adelantar en los próximos años, es de prever que se podría incrementar sustancialmente en el lapso 2002–2006: del 4,2 al 6,4% del PIB. Así las cosas, si se le adicionaran los gastos en vigilancia privada, se tendría que Colombia llegaría a dedicarle más de un 7,6% del PIB en el 2006 a la defensa y seguridad pública y la vigilancia privada; un nivel sustancialmente superior al de países en desarrollo. Todavía más si se lograra mantener una colaboración de Estados Unidos por lo menos como la actual –equivalente al 0,6–0,8% del PIB al año.

En estas circunstancias se alcanzaría un pie de fuerza mucho mayor, al punto que el número de soldados por cien mil habitantes rebasaría con creces el de otros países de la región, excepto Chile, al llegar a más de 530 en el año 2005–2006.

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 expensas de cuáles otros gastos públicos

se van a dedicar mayores recursos en defensa y seguridad pública y cuál será 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, ilustrado por el profesor Samuelson: 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.

EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA

La justicia es otro de los pilares de un Estado de derecho. Hoy la justicia se caracteriza por ser un sistema excluyente socialmente: el acceso es costoso y discriminatorio en contra de los pobres; la proliferación y la inestabilidad de la normatividad judicial excluyen de entrada a aquellos que no sólo no cuentan con los medios para financiar un abogado que litigue su causa ante las autoridades, sino que no disponen de la información necesaria para poder decidir si su caso es objeto de la normatividad y sobre cómo proceder; la excesiva normatividad ha llevado a una alta congestión y, como consecuencia, a unos niveles de impunidad social inaceptablemente elevados. La impunidad social supera el 70% de los casos: con ello se quiere decir que más del 70% de las conductas que se pueden considerar delitos jurídicamente, o bien no son puestos a consideración de las autoridades, o bien no son resueltos en su debida oportunidad bajo los términos y condiciones previstos por la ley, o bien, en el peor de los casos, son resueltos en contra de la víctima y a favor del victimario. Por lo tanto, es necesario avanzar en un sistema judicial que garantice la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero ello no es suficiente. Ante la conflictividad que existe en la sociedad colombiana se ha de progresar simultáneamente en la instauración de una cultura de resolución pacífica de conflictos en el marco de una civilidad democrática moderna.

En este contexto es claro que conductas frecuentes de naturaleza estrictamente social y consideradas en la actualidad como delitos civiles o penales deben ser objeto no sólo de un tratamiento jurídico

radicalmente diferente, sino también en su terapia social. En efecto, la segunda y cuarta conductas consideradas delictivas más frecuentes en el país son la inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar, que son conductas que se refieren estrictamente a un desarreglo social en el interior del núcleo básico de la familia; por lo que, al ser criminalizadas judicialmente como delitos, no sólo no se corrigen sus raíces ni se previene su ocurrencia, sino que en muchos casos incluso se pueden exacerbar sus causas económico-sociales.

La sociedad colombiana tiene que decidir claramente que el sistema de administración de justicia debe contar con espacios y ámbitos indelegables para ser administrados bajo la responsabilidad directa del Estado, y ha de abrir espacios que permitan la incorporación de mecanismos y regulaciones legales que faculden a la misma comunidad para participar directamente en la resolución pacífica de cierto tipo de diferencias y de conflictos ciudadanos, como el caso de jueces comunitarios, jueces de paz, etc. Ello con miras a ir configurando una cultura de la justicia administrada lo más cercana posible al ciudadano.

A manera de ilustración, hoy en el área civil el 75% de la actividad de los juzgados se dedica a la resolución de procesos ejecutivos, lo que le cuesta al Estado cerca de 170 mil millones de pesos al año, con la peculiaridad de que en el 90% de los procesos el demandante es una entidad del sector financiero y en un 95% de los mismos se falla a favor del acreedor. En este caso, los recursos del Estado se orientan única y exclusivamente a resolver los conflictos contractuales entre el sistema financiero y sus deudores, cuando en las sociedades de mercado modernas estos conflictos son resueltos a través de mecanismos alternativos debidamente regulados dentro del orden jurídico establecido y en observancia del debido proceso, con cargo, por ejemplo, a seguros y garantías suscritos a la aprobación de los créditos. Algo similar ocurre en el caso de restitución de inmueble arrendado.

En consecuencia, es posible avanzar hacia la construcción de un sistema de justicia eficaz, legítimo y más democrático —en términos de la universalidad de acceso en condiciones de equidad—, en el entendido que el Estado ha de ser, en última instancia, el garante inalienable e indelegable de los derechos de todos los ciudadanos. Con base en análisis realizados, es de afirmar que con los mismos recursos públicos que hoy se destinan al sector justicia en el país, se podría garantizar un acceso más amplio, oportuno, eficaz y equitativo a la justicia, tanto judicial formal como alternativa debidamente regulada, bajo una nueva concepción que implica el compromiso con una cultura de la resolución pacífica de conflictos y en estricta observancia de la ley como se estipula en un Estado social de derecho.

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 sólo 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 de 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 al fortalecimiento 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 esta no puede sustentarse en medio de un proceso progresivo de empobrecimiento y exclusión social; resulta necesario, aunque claramente insuficiente, instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico.

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% del PIB en los próximos años. Lo cual implica un esfuerzo por conseguir mayores ingresos tributarios, reducir gastos no prioritarios, mejorar la eficiencia y orientación del gasto público y combatir la corrupción y el 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 se tendrán que abordar se destacan:

¿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 ¿cuál es 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?

Si se busca 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:

1. Por el lado de los ingresos, se tendría que avanzar seriamente en la lucha contra la evasión –cercana al 3% del PIB–, la recuperación de cartera de la DIAN –cercana al 1% del PIB– y la eliminación de exenciones injustificadas –equivalentes al 1,5-2,0% del PIB–; ya que, además de generar importantes ingresos adicionales, se mejoraría así la estructura de la tributación y se 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.

2. Por el lado de los gastos, la racionalización, priorización y mejoramiento de la eficiencia del gasto público, y el combate contra la corrupción y las fallas administrativas del Estado –que superan el 2,5-3,0% 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.

En este tema es de mencionar que, de acuerdo con estudios recientes, la corrupción tiende a ser profundamente inequitativa, con importantes impactos en términos de exclusión social, al crear, por ejemplo, obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres –en términos de costo y oportunidad–. No obstante, como ya se mencionó, hay casos en los que puede favorecer la inclusión –perversa– de algunos grupos a través de prácticas como el clientelismo. Pero aparte de la corrupción abierta, en el contexto de mercados abiertos aunque incompletos y bajo marcos regulatorios imperfectos, se está reproduciendo en países como Colombia una práctica perversa y de gran trascendencia en la conducción de recursos públicos denominada “falla de administración en el Estado”.

Es así como una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones debidamente realizadas en términos jurídi-

cos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico, que pueden favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales: ganancias sin justificación pero soportadas en una estricta validez legal. Práctica que en últimas es imposible demostrar como fruto de corrupción de funcionarios públicos o incluso de las empresas favorecidas por fallas en la especificación técnica de los términos y condiciones contractuales.

Por eso, al igual que con la reestructuración de la tributación, la lucha contra la corrupción y las fallas administrativas requiere de una verdadera voluntad política para afectar intereses poderosos particulares que se lucran indebidamente a costa del erario público.

Otro de los elementos centrales del ajuste es el relacionado con el financiamiento de la economía. Es de recordar que el ritmo de crecimiento de la deuda pública ha sido tal que en el caso del Gobierno Central la deuda se llegó a triplicar como proporción del PIB en apenas cinco años —al pasar del 14,4% en 1996 al 45,2% en 2001—, con el agravante que se tendrán que cancelar amortizaciones e intereses por valores anuales promedio cercanos, respectivamente, al 4,8 y 3,8% del PIB en los próximos tres años. Y, todavía más delicado, cuando en el pasado reciente más de un 80% del crédito se ha tenido que orientar a la cancelación del servicio de la misma deuda —es la conocida operación del *roll over*: contratar nueva deuda para cancelar deuda antigua—. Para evitar la insostenibilidad de la deuda y la inestabilidad de la economía, obviamente, se requiere implantar un severo ajuste fiscal a fin de ir disminuyendo hacia el futuro las necesidades de endeudamiento adicional, tanto interno como externo. Pero hoy en día uno de los problemas que enfrenta Colombia, en medio de la crisis de financiamiento de países latinoamericanos, es cómo administrar la deuda pública y gestionar el financiamiento de la economía.

Ante el relativo “cierre” del mercado internacional de capitales para la región, el país debe implantar una estrategia comprensiva para buscar una adecuada retribución, por parte del sistema financiero internacional, de su condición excepcional de “buen deudor”. Así, por ejemplo, además de lograr un significativo aumento de la “exposición” (nivel de deuda) del Banco Mundial en los próximos años y de la rotación o reciclaje de la deuda con el BID —dado que ya se encuentra en el nivel límite según indicadores previstos por los estatutos de la entidad—, se ha de contar con su decisivo apoyo y el del FMI —y deseablemente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos— para la consecución de los recursos restantes en condiciones razonables —en términos de costos y plazos—. El pago de la deuda pública no se puede erigir per se como un obstáculo al avance hacia la inclusión social.

EN EL ÁMBITO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Una sociedad con niveles de exclusión social como los de Colombia se ve en una situación todavía más crítica cuando no aprovecha, al menos temporalmente, los 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 80 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% de manera sostenida. Es decir que 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% al año en el resto de la década para retornar a los niveles de pobreza de mediados de los 90.

Se debe tener 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 el 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 lograra 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 Estado social de derecho 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 se debería disponer de 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 una 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 se habría de desarrollar un verdadero *contrato social alrededor de la inclusión social, de la lucha contra la pobreza y del crecimiento* con el concurso activo de las políticas públicas y en estricta consulta con los requerimientos de estabilidad y ajuste macroeconómico. Consistiría en establecer 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 cadenas agroindustriales, de 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 fiscal² – 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 la lucha contra la pobreza.

Para avanzar en este propósito se habrá de contar 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 Estado social de derecho, existen diversas acciones de gran impacto social, como las relacionadas con el acceso al crédito y a activos productivos, sin mayor exigencia de recursos adicionales, que dependen funda-

² Con mayor razón dado que no hay una teoría normativa que prescriba de forma inequívoca una única trayectoria “óptima” de ajuste intertemporal para una economía en condiciones de competencia imperfecta.

mentalmente de la decisión y del desarrollo de la institucionalidad apropiada para llevarlas a cabo.

SOBRE 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 muchas otras, 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% del PIB al año), aun ante la necesidad inaplazable de realizar un severo ajuste fiscal (equivalente a un 3,5-4,0% 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% 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% 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% 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% 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% 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 se puede erigir como un obstáculo al avance hacia la inclusión social. El esfuerzo del ajuste fiscal se puede retribuir y justificar 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 mediante el desmonte de privilegios y la modificación de parámetros en los sistemas tributarios, pensional y de salud, y 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 Estado social de derecho.

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. Sólo 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 llevados al 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 avanzar en ese propósito de la construcción de una verdadera democracia en el país.