

## **HERRA62**

### **Construir ciudadanía para una justicia social**

**La reducción de la desigualdad económica y social, a más de ser socialmente deseable y necesaria para la paz y la justicia social, se convierte en un estímulo para el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.**

#### **JORGE A. BERNAL MEDINA**

Director ejecutivo Corporación Viva la Ciudadanía

Desde la Constitución Política de 1991 se introdujo la noción de derechos (civiles, políticos y sociales) y se buscó la incorporación de normas y mecanismos que permitieran mejorar el panorama de la ciudadanía en Colombia (más en lo civil y lo político que en lo económico y lo social). El principal instrumento para ello fue la definición del Estado como un Estado Social de Derecho.

No obstante, se está muy lejos de lograr una plena vigencia de los derechos, en particular de los sociales, y de construir a cabalidad este tipo de Estado. Ésta sigue siendo una tarea clave para la sociedad colombiana, más ahora que se trata de avanzar en la negociación política del conflicto armado y de construir la paz.

#### **El concepto de ciudadanía**

El concepto de ciudadanía que ha venido a convertirse en canónico es el de ciudadanía social tal como Thomas Marshall lo concibió hace medio siglo. Desde esta perspectiva es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no sólo de derechos civiles (libertades individuales); de derechos políticos (participación política), en los que insisten los republicanos, sino también de derechos sociales (trabajo, educación, salud, vivienda, seguridad social) en los que insiste Marshall y las corrientes comunitarias.

El ciudadano es el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición, más, incluso, que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra.

Ser ciudadano exige una actuación, una actividad o práctica determinada y no simplemente el reconocimiento de determinados derechos. Impone una práctica consecuente con una definición no instrumental de las relaciones del individuo con el Estado y la sociedad.

### **Autonomía y pluralidad ciudadana**

De los debates sobre ciudadanía hay que insistir en dos elementos que han sido desconocidos por las posiciones totalitarias de derecha y de izquierda:

- De un lado, la importancia de la autonomía y la independencia de los ciudadanos frente a las instituciones. El totalitarismo negó y niega el fuero y el interés personal, busca hacer prevalecer a toda costa el interés general y propende, en consecuencia, por individuos sumisos y pasivos.
- En segundo lugar, la realidad de la ciudadanía diferenciada. Esta noción desarrollada por autoras como Iris Marion Young, llama la atención sobre el hecho de que grupos sociales como las mujeres, los negros, los indígenas, los distintos grupos religiosos, los homosexuales y lesbianas, entre otros, no sólo son excluidos y marginados en términos económicos, sino también en el plano de lo social y de lo cultural. De allí que los miembros de estos grupos deberán ser integrados no sólo como individuos, sino también a través de sus respectivos grupos, en tanto que sus derechos dependerán, en parte, de su pertenencia a ellos.

### **Estado de la ciudadanía social**

Una mirada al estado de la ciudadanía en Colombia implica tener en cuenta dos factores: por un lado, los logros y avances en la situación social y, por el otro, el hecho de que la colombiana es una sociedad desigual y excluyente.

#### **1. Los logros**

Es evidente que Colombia ha mostrado en las últimas cuatro décadas un mejoramiento de sus indicadores sociales básicos, lo que ha permitido ubicar al país en la categoría de desarrollo humano alto, según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano construido por el programa de las Naciones Unidas, Colombia está en un rango similar al de los países más avanzados de América Latina y por encima de la media de la región y de las naciones en desarrollo. Este índice incorpora tres aspectos básicos: longevidad, educación y acceso a recursos para tener una vida decente a

través de la combinación de indicadores de esperanza de vida, alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación combinada y PIB real per cápita.

Las mayores coberturas en educación, en prestación de servicios de agua, alcantarillado y energía y la mayor longevidad, la mayor esperanza de vida al nacer y las mejores condiciones de salubridad, entre otros factores, permiten apreciar este mejor panorama social.

De manera especial, los adelantos en términos de salud y educación durante las últimas cuatro décadas han generado un avance sostenido del indicador de Naciones Unidas que pasó de 0,77 a 0,84 en 1994, el cual muestra correspondencia con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que pasó de 70,2%, a principios de los años setenta, a 32% a mediados de los noventa.

Con la expedición de la Constitución de 1991 y con leyes como las de educación y seguridad social se han logrado nuevos avances en la cobertura de estos servicios y se han incrementado los recursos para lo social.

## **2. Una sociedad excluyente y desigual**

Reconociendo estos progresos es necesario indicar que en el país persisten graves problemas en materia social, que en algunos indicadores se ha retrocedido o no se ha progresado, que el avance en materia de atención a las Necesidades Básicas Insatisfechas no se ha correspondido con el elevado nivel de la línea de pobreza (el 47 por ciento de la población) y lo más grave de todo, que Colombia sigue siendo un país profundamente desigual, excluyente e inequitativo.

Desde los años setenta hay una pérdida de dinamismo tanto de la cobertura como de la calidad en educación. Se registra un aumento en los años de vida saludables perdidos a la par que la cobertura de la seguridad social es todavía baja (53% de la población), un millón de hogares no tiene vivienda y el 34% se encuentra en situación de hacinamiento. El 15% de la población no tiene acceso aún al agua potable y al saneamiento básico; el 9% de la población adulta es analfabeta sin contar el analfabetismo funcional; 26 de cada mil nacidos vivos en edad lactante fallecen; el 8% de los niños menores de cinco años tiene un peso insuficiente lo que indica una situación de desnutrición.

Además, la matrícula bruta escolar en todos los niveles no supera el 70%; la mortalidad de los niños menores de cinco años es superior en un 50% a la de los países industrializados, hay 1.064 habitantes por médico mientras en México hay 621, en Argentina 329 y en Panamá 562; el 15% de los partos no son asistidos por personal capacitado, y la tasa de mortalidad materna es de 100 por cada cien mil nacidos vivos.

La situación es aún más dramática si se le mira por el lado de la concentración de la propiedad y del ingreso. En efecto, en Colombia tenemos un coeficiente de Gini de distribución del ingreso de 0,53 lo que nos ubica como un país de gran desigualdad. El 20% de la población de mayores ingresos percibe 21 veces más rentas que el 20% de la población de menores ingresos, mientras que en Venezuela esta misma relación es de 10, en Hong Kong 8,7 y en Corea 5,7 veces. El 20% de los hogares ricos concentra el 60% de los ingresos del país.

La distribución de los activos es mucho más elocuente de esta tendencia. El coeficiente de Gini de distribución de la tierra es de 0,71, lo cual refleja un patrón de concentración en la tenencia de la tierra derivado del poder de los terratenientes. Cincuenta grandes empresas dominan más del 60% de la industria, los servicios, el comercio y el transporte. El 1,3% de los propietarios posee el 48% de la tierra. Cuatro grupos económicos son propietarios del 80% de los medios de comunicación. El 20 % de los hogares ricos concentra el 60% de los ingresos. De allí que no sea extraño que, según últimos datos del Banco Mundial, Colombia es el segundo país del mundo en términos de concentración de la riqueza.

La compra de tierras por parte de narcotraficantes ha contribuido a elevar aún más estos niveles de concentración de la propiedad, ha desplazado a los campesinos a frentes de colonización y a ciudades, ha sobrevalorado las tierras y ha financiado la contrainsurgencia.

Según cálculos de Planeación Nacional, algo más de cuatro millones de hectáreas de las mejores tierras del país estaban en manos del narcotráfico. En 1995, una encuesta realizada por Alejandro Reyes encontró que en los últimos quince años, los narcotraficantes compraron fincas en el 42 % de los municipios del país.

La política económica y el proceso de privatización adelantado en los últimos años han contribuido enormemente a la consolidación de la estructura altamente desigual de nuestra sociedad.

La recesión, el desempleo del 19%, la informalidad de cerca del 55%, la temporalidad en el empleo y el subempleo del 20,2% de la población, junto a los persistentes niveles de inflación, vienen ocasionando una pérdida evidente en el ingreso y en la participación del grueso de los ciudadanos en el producto nacional.

### **3. Derechos, obligaciones y responsabilidades**

Es importante promover la formación de ciudadanía autónoma frente al Estado y las instituciones, pero esta autonomía no debe conducir a que el Estado se libere de su responsabilidad, de promover y garantizar los derechos, incluidos los sociales, a los grupos de la sociedad que no disponen de ellos.

En una situación de desigualdad tan profunda como la colombiana, el Estado no se puede sustraer a la responsabilidad de igualar oportunidades y resultados.

Desde las corrientes de derecha se considera que lo relevante por parte del Estado es garantizar los derechos civiles y políticos porque los derechos sociales son inconsistentes con las demandas de libertad y de justicia, son económicamente ineficientes y, según Nozick, son escalones en el "camino hacia la servidumbre". Desde esta perspectiva se cree que las excesivas demandas sociales sobrecargan al Estado y ponen en riesgo los derechos civiles y políticos.

De forma contraria, autores como Adela Cortina, Bárcena, Walzer, Mulgan, Galston, entre otros, apoyándose en Marshall, señalan que el Estado debe garantizar el conjunto de derechos a los ciudadanos, por cuanto si alguno de ellos es negado o violado, la gente será excluida o incapaz de participar.

De manera más directa, se considera que la garantía de los derechos sociales es la condición para ejercer efectivamente los derechos civiles y políticos, en tanto se parte de la consideración de que los primeros son la base material para la ciudadanía.

### **4. Estado, mercado y ciudadanía**

Ni el modelo estadocéntrico, en el que el Estado asume la orientación y la gestión de todas las actividades de la sociedad negando o desconociendo el papel y las funciones del mercado y de la sociedad, ni el modelo mercadocéntrico, que pone todas las esperanzas en la capacidad del mercado para regular y ordenar las actividades económicas, son ya garantía

para desarrollar adecuadamente una política económica y social para la equidad y la paz.

Por eso se apoya la tesis de una sociedad sociocéntrica, es decir con varios centros (Estado, mercado y sociedad civil) con roles y papeles distintos, con un proyecto de país común. Para el caso del Estado, su papel y sus características en el plano económico y social debería corresponder al mandato constitucional de un Estado Social de Derecho en el sentido del garante de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos.

Un Estado de estas características debe preocuparse por orientar y encabezar la estrategia general de desarrollo y propender porque ese desarrollo tenga como centro el bienestar de todos los ciudadanos.

En lo que tiene que ver con la gestión del Estado para lo social, se pueden anotar asuntos como los siguientes:

- La necesidad de fortalecer la institucionalidad encargada de la política social.
- Como un mecanismo para acercar y coordinar los esfuerzos entre el Estado, el empresariado y las organizaciones sociales, se sugiere la integración de un Consejo Nacional para la Equidad, con representantes de los ministerios sociales, del Congreso de la República, de las organizaciones de la sociedad civil y de las entidades territoriales.
- En el corto plazo se propone la integración de una Misión de Equidad y Paz, con representantes del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional, que cuente con el apoyo de los sectores de la academia, una de cuyas tareas sería la de proponer los ajustes en materia institucional.
- El tema del empleo, el trabajo y los ingresos justifica, también, un trabajo coordinado para generar alternativas frente a la crisis.

#### **Papel del sector privado:**

- Es claro que en los últimos años el sector privado ha buscado la inversión de menores riesgos (sector financiero) y ha descuidado su presencia en los sectores productivos. Es preciso buscar una reorientación en este campo en el marco de un proyecto productivo de

mediano y largo plazo. Hay que discutir el modelo de competitividad adelantado por el sector privado.

- Hay que hacer un esfuerzo para mejorar la integración y la competitividad con base en el desarrollo del conocimiento, de la ciencia y de la tecnología y, en consecuencia, en la cualificación del recurso humano.
- Es clara la tendencia del sector privado a concentrar la propiedad y, por consiguiente, a cerrar espacios para la pequeña y la mediana propiedad. Es imperativo democratizar la economía.
- Es necesario acentuar la responsabilidad ética y social de la propiedad y buscar la manera de que el sector privado se ligue al esfuerzo nacional de enfrentar la pobreza y construir equidad social. Es estratégico plantear la reconversión ambiental y la generación de una economía más sustentable y sostenible.

## **5. Los problemas en lo social**

Hay una discusión sobre la ubicación-valoración de los principales problemas de tipo social en el país y que lógicamente tienen repercusiones a la hora de diseñar y priorizar las políticas, estrategias y programas en materia económica.

En los análisis de organismos internacionales, de los últimos gobiernos y de centros de estudio y de investigación, se resalta la pobreza, la miseria y la solución de las necesidades básicas como el problema principal de la sociedad colombiana en materia social.

Hay, sin embargo, un problema más estructural y prioritario en este campo como es el fenómeno de la desigualdad, de la iniquidad, de la exclusión de amplios sectores de la población colombiana. Este problema es más estructural en tanto pone de presente la pésima distribución de la propiedad y del ingreso que caracteriza a la sociedad colombiana, al punto de considerarla una de las más injustas del mundo.

## **6. Igualdad de oportunidades**

También desde los organismos internacionales y desde los planes de gobierno se insiste en la formación del capital humano y en la igualdad de oportunidades como claves para enfrentar la pobreza y mejorar la equidad.

Se considera al mismo tiempo que la educación es el factor clave para lograr estos propósitos.

Antes de plantear este problema y como base para trabajar de manera seria y sostenida en él, es imprescindible plantearse el asunto de la distribución de los activos y de la riqueza como orígenes de la desigualdad de oportunidades para los pobres.

Evidentemente, la educación permitirá a largo plazo mejorar las oportunidades y los ingresos de sectores de populares, pero es claro que sin mejorar las oportunidades proporcionando empleo y mejorando el ingreso de los sectores excluidos, no habrá posibilidades de ascenso social y acceso a una educación básica y superior de calidad para los hijos de los pobres. En una sociedad tan desigual como la nuestra no habrá una mínima igualación y un mejoramiento sostenido de las condiciones de los desiguales si no se garantizan unas dotaciones iniciales y unas titularidades básicas (capital y trabajo) a los sectores excluidos de la propiedad y del empleo.

## **7. Eficiencia y eficacia**

Se ha venido insistiendo en los últimos años en que el problema principal en lo social es la ineficiencia y la ineficacia en los recursos invertidos en los programas sociales y, en consecuencia, se señala que al mejorar esta eficiencia y esta eficacia se obtendrán grandes logros en materia social.

Se argumenta que el gasto público colombiano ya ha logrado un nivel satisfactorio y que coloca al país en el rango de los países con alto porcentaje de gasto social.

Adicionalmente, se advierte que con la crisis económica y fiscal que atraviesa el país, es imposible pensar en nuevos incrementos de ese gasto y que la única alternativa está por los lados de la eficiencia.

Reconociendo que el país, en particular después de la Constitución de 1991, ha incrementado el gasto social y que es indispensable mejorar la eficiencia y la eficacia, hay que insistir en que sin afectar la distribución de los actores y de la riqueza no será posible transformar sustancialmente el panorama social.

## **Lo económico y los límites de la política social**

Desde la expedición de la Carta Política de 1991 se viene insistiendo en la necesidad de establecer una adecuada relación entre la política económica y la política social y, en algunos casos, en la prioridad de lo social frente a lo económico.

La realidad de esta década indica que esta relación no ha sido establecida y que lo económico, en particular con el manejo que el Banco de la República, ha hecho que la política monetaria (inflación), crediticia (tasas de interés) y cambiaria (devaluación) vaya en contra de los propósitos sociales.

Cada vez es más evidente que el centro de atención, de debate y de acción debe ubicarse en lo económico y en la política económica, en tanto que la orientación que ella tome será clave para el éxito o fracaso de la política y de los programas sociales.

Ahora se insiste en los graves problemas fiscales de la nación y en la situación de recesión de la economía, insistencia que conlleva a la consideración de que el país no tiene ninguna posibilidad de atender nuevas demandas de derechos sociales. En el mejor de los casos podrá tratar de mantener los actuales recursos destinados a lo social.

En consecuencia, el centro del debate hoy está en el modelo y el estilo de desarrollo y en la política económica que se adopte para tratar de enfrentar la crisis producida por el manejo económico de los últimos gobiernos.

### **Propósitos de la política económica y social**

La meta de la política económica y social no se puede reducir al combate a la pobreza, a la atención focalizada de los grupos más vulnerables de la población y, menos aún, a buscar altos niveles de crecimiento económico con la esperanza de una hipotética redistribución posterior.

Por el contrario, una política social moderna y democrática debe tener como norte contribuir a la construcción de sociedades incluyentes, más igualitarias, prósperas, democráticas y, en nuestro caso, pacíficas. Una sociedad en la cual la búsqueda del bienestar humano sea la principal preocupación.

Se habla aquí de sociedades integradas por ciudadanos que cuenten con suficientes titularidades, con igualdad de oportunidades y de resultados, con derechos y deberes y con la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades. De sociedades con instituciones democráticas, transparentes, eficientes y eficaces y en las cuales los conflictos se resuelvan a través del

diálogo y la convivencia ciudadana. De sociedades solidarias, equitativas, respetuosas del medio ambiente, de los ecosistemas y de nuestra biodiversidad.

Una condición para alcanzar estas metas es lograr niveles adecuados de crecimiento económico productivo y sostenible. Al fin y al cabo, si no hay riqueza, si no hay excedentes suficientes, no será posible atender las necesidades del cincuenta por ciento de la población en situación de pobreza. Pero es bueno reiterar que ésta es una estrategia y una condición, pero no una meta.

Las titularidades tienen que ver con las dotaciones iniciales, esto es, el patrimonio de las personas en términos de tierra, capital y trabajo (salario). En la medida en que se disponga de estos bienes se tendrá asegurado un nivel específico de ingresos permanentes con los cuales adquirir otros bienes y servicios mercantiles (alimentos, educación, salud, vivienda, transporte, recreación) y no mercantiles (seguridad, justicia, identidad, libertad, autonomía, reconocimiento, medio ambiente).

Las políticas públicas deben buscar garantizar la satisfacción y el disfrute de los bienes no mercantiles, de los intangibles. En este caso las bases sociales de auto respeto, las libertades básicas, la libertad de movimiento y de trabajo, la posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad, la seguridad, la libertad y la participación social y política.

Para esta perspectiva es clave buscar el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias en la perspectiva de aumentar el poder político de los pobres.

Sin una relativa organización y poder social y político de los excluidos es difícil presionar al Estado y a la élite empresarial en la perspectiva de acciones importantes en beneficio de estos sectores.

### **Propuestas económico-productivas**

El país sigue careciendo de un proyecto estratégico de desarrollo con base en nuestras particularidades y en nuestra diversidad económica, geográfica, ambiental, cultural y territorial que defina unas estrategias, programas y acciones de corto, mediano y largo plazo. Esta es una tarea que se debe emprender desde el Plan Nacional de Desarrollo.

Es preciso revisar y ajustar el proceso de apertura económica que se ha adelantado en el país en los últimos años. El ajuste debe suponer el apoyo

a sectores estratégicos del desarrollo nacional, el establecimiento de una política arancelaria que proteja esos sectores claves, el estímulo a la investigación, la ciencia y la tecnología con el propósito de modernizar el aparato productivo, y la definición de una clara política de apoyo a las exportaciones nacionales para superar el déficit comercial.

Hay que promover una integración comercial y una inserción productiva y sostenible con los mercados internacionales, así como ofrecer garantías y estímulos a la inversión privada productiva, tanto nacional como internacional, que apoye los proyectos y los renglones estratégicos para el desarrollo nacional. Si no se generan los excedentes suficientes, si no hay ahorro e inversión y si esto no se traduce en nueva riqueza, no habrá los recursos necesarios para el desarrollo económico y social.

Se requiere del compromiso del sector privado con los grandes proyectos económicos y sociales del país y con un proceso de democratización de la propiedad, al igual que la ampliación y el fortalecimiento del mercado y la demanda interna de bienes y servicios que favorezcan el bienestar de la población y el fortalecimiento de la industria y la agricultura nacional. Ello con el apoyo financiero, técnico, comercial y tributario a la pequeña empresa.

La política monetaria (control de la inflación), crediticia (tasas de interés), cambiaria (devaluación), comercial y fiscal debe estar al servicio de las metas económicas y sociales y no, como hasta ahora, en que el desarrollo del país tiene que someterse a los equilibrios macroeconómicos.

En este mismo marco es preciso evaluar y revisar la política de privatizaciones que ha conllevado a una mayor concentración de la propiedad en manos de los grupos financieros que han adquirido las empresas estatales. Es preciso cumplir el mandato constitucional de privilegiar a los trabajadores, al sector solidario, a la pequeña y mediana empresa y a los ciudadanos en general a la hora de vender los activos estatales.

Avanzar en una política económica distributiva implica el desarrollo de una profunda reforma agraria integral, de una reforma urbana que democratice la propiedad y permita un más adecuado uso del suelo, una política tributaria progresiva y directa que grave a las rentas ociosas, a las herencias y grandes fortunas, a los consumos suntuarios; una ley antimonopolios y una exigencia de democratización del mercado de capitales, del sistema financiero y de la propiedad sobre los medios de comunicación.

La consideración básica que sustenta esta estrategia económica parte de considerar que la reducción de la desigualdad económica y social, la mejor distribución de los activos, de los recursos y del ingreso, a más de ser socialmente deseable y necesaria para la paz y la justicia social, se convierte en un estímulo para el crecimiento económico en el mediano y el largo plazo.

Más propietarios, mejores ingresos para la población, más y mejores empleos, un mejor uso de los recursos, entre otras acciones, estimulan el mercado interno y crean mejores condiciones para la inserción internacional.