

La política social un cuestionamiento

TIRSO PORRAS PORRAS

Profesor asociado Escuela de Economía UPTC

RESUMEN:

El trabajo trata de establecer que son las condiciones estructurales de la sociedad las que deben condicionar un nuevo enfoque de la política social. Para tal efecto se requiere una nueva conformación institucional que propenda por un modelo de integración a partir de la cual se aumente la cobertura de oportunidades para los diversos sectores de la sociedad.

En una primera parte se busca la determinación de las necesidades en una perspectiva de objetividad y universalidad, en orden a establecer lo mínimo que la sociedad debe propiciar a los individuos para constituir una ciudadanía participante.

Al tratar el tema de la exclusión los argumentos se encaminan en el sentido de que las características y dimensión de la exclusión están directamente relacionadas con la idea que tengan la sociedad y el Estado acerca de la integración; del individuo con el sistema socio-económico, de los diferentes sectores económicos, de la integración de las regiones y del país con el resto del mundo. De las anteriores consideraciones depende el tipo de política social que habrá de implementarse, para que, una vez comprendidas las necesidades en sus condiciones de objetividad y universalidad, se puedan plantear las modalidades de política pública en procura de la disminución del grado de heterogeneidad y diversidad social.

Para entender el caso colombiano se examina el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como forma comprensiva de los planteamientos anteriores, con lo cual se puede comprender la realidad nacional.

Palabras clave: política social, exclusión, sistema socioeconómico, índice de desarrollo humano, universalidad.

ABSTRACT:

This article aims at establishing that the structural conditions of the society determine the new approach to the social policy. In this context, a new institutional organization that attempts to implement an integrational model is required. Based on this model, the different sectors of society would have access to plenty of opportunities. In order to establish the basic conditions for individuals to become active members of society, it is urged that the vital necessities are determined.

The characteristics and dimensions of exclusion are directly linked to the concept that society and state have on integration: the individual with the socioeconomic system, the different economic sectors among themselves, and the relationships of the country with the world. The social policy to be implemented depends greatly on the previous considerations, so that once these conditions are understood public policies are implemented to diminish social inequality.

In our context, and to be able to understand the national situation, it is necessary to examine the Human Development Index.

Key words: social policy, exclusion, socioeconomic system, Human Development Index, universality.

INTRODUCCION

La proliferación de argumentos, estadísticas y modelos acerca del desarrollo social parece que ha desvalorizado la interpretación al basarla insistentemente en indicadores de resultado, a partir de los cuales adelantar análisis, clausurando la alternativa de reflexionar sobre las causas estructurales de fenómenos como la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, la exclusión social y la dificultad de construir un ambiente y un proceso de formación de ciudadanía, con un grado de autonomía tal que se puedan hacer coincidentes los proyectos individuales con los logros y la cimentación de las capacidades con la existencia de oportunidades.

Son protuberantes las manifestaciones de orgullo de sus cultores al haber preservado los estudios sociales del pesado lastre del enfoque histórico de las relaciones dentro de las estructuras, la definición de

su naturaleza, así como el carácter de sus vínculos con el resto del mundo, al interior de un sistema económico internacional cambiante, pero homogéneo en su racionalidad, aunque diferente en sus posibilidades.

Los resultados se presentan independientemente para cada país, siendo tan sólo posible su comparación para ubicarlos en una escala bien determinada por puntajes resultantes de ponderaciones bien claras.

Sin negar la utilidad de tales procedimientos pretendemos discurrir alrededor del significado de la política social, su razón de ser, sus finalidades y posibilidades, en orden a otorgar el valor del examen de algunos elementos que puedan aclarar sus recientes desarrollos y su posibilidad acorde con los nuevos acontecimientos y tendencias.

La idea central que pretendemos desarrollar es la siguiente: **Pese a que la razón**

de ser de la política social es la ocurrencia de algún grado de exclusión de parte de la población de las fuerzas del sistema económico y social, ya sea como consumidores, como productores o como ciudadanos, el Estado se ve imposibilitado para satisfacer sus necesidades básicas por carencia de recursos que podrían ser provistos por el sistema económico, para garantizar su propia dinámica y sobrevivencia.

Para examinar este planteamiento conviene enunciar brevemente algunas de las ideas que sobre política social y estado del bienestar se han esbozado y así poder elaborar un conjunto de elementos que expliquen la tendencia de la política social colombiana.

1. LA TEORIA DE LAS NECESIDADES HUMANAS

Para entender la política social es indispensable saber hacia dónde se dirige o, dicho de otra manera, cuál es el sector de la población que se constituye en objeto de preocupación de tal política.

En tal perspectiva corresponde esclarecer a qué tipo de necesidades debe atender el Estado cuando los particulares no lo pueden hacer por la carencia de recursos o por la imposibilidad de convertir la tenencia de ingresos y de bienes en satisfacción de necesidades y desempeños. Así mismo al prevenir daños graves en el evento de no adelantar determinadas po-

líticas y para hacer de la ciudadanía una condición que posibilite los derechos y viabilice el cumplimiento de los deberes.

No obstante la existencia de un grupo de estudios inclinado a considerar que los sentimientos expresados sobre las necesidades experimentadas por las personas no son una evidencia objetiva de las necesidades; Tausen (citado por Doyal), mostró que el 44% de los pobres en Inglaterra declararon no sentir carencias.

Por otra parte existe un consenso alrededor de la existencia de un conjunto de necesidades objetiva y universalmente determinables, según Doyal y Gough (1994) puede darse la eventualidad de que personas sientan necesidades de algo que las perjudica, mientras que se da con mucha frecuencia la ocurrencia de que algunos otros seres humanos no se den cuenta de lo que requieren para su supervivencia y proyección personal.

Lo que se quiere destacar es la dificultad de determinación objetiva y universal de las necesidades humanas, ya sea por diferencia en la evolución de cada cultura o por la estructura axiológica que tengan los grupos humanos o las personas en particular sobre sus necesidades y los satisfactores adecuados dentro de una sociedad que ha experimentado una evolución cultural similar para todos sus miembros.

Sin embargo, luego de muchas posiciones encontradas, se puede establecer que existen necesidades básicas objetivas y

universales. Para establecer la objetividad se requieren criterios independientes de las preferencias individuales y para sustentar la universalidad hay que acudir al criterio compartido por todas las sociedades de lo que significa un perjuicio grave.

Siguiendo a Doyal y Gough (1994), quienes han recogido resultados de investigaciones y reflexiones al respecto, se pueden distinguir dos necesidades que cumplen las condiciones de objetividad y universalidad: la salud mental y física y la autonomía. Los argumentos muestran que el ser humano antes que, cualquier otro intento hacia cualquier propósito, debe garantizarse su solvencia fisiológica y mental, concepto éste cuyos contenidos y repercusiones presentan amplitud y complejidad; haciendo alusión tan sólo a la diferencia entre lo que existe y lo que puede darse, hay una gran gama de situaciones a las que la política social tendría que responder con medidas de atención inmediata y medidas de carácter preventivo, no sólo en el sentido de la salud física, sino en forma creciente en la dirección de la salud mental.

Por otra parte, estos autores consideran que otra necesidad básica es la autonomía o sea la posibilidad que tienen las personas para diseñar y ejecutar su plan de vida, cuyo punto de partida es la salud física y mental.

Tal autonomía depende luego de su cultura, de su conjunto de valores, de sus

medios físicos, de su capacidad para convertirlos en funcionamientos y logros y de las oportunidades que la sociedad les proporcione.

Pero las necesidades básicas tienen para su comprensión un haz de componentes que podemos denominar derivadas.

Si bien es cierto Amartya Sen (1997) plantea su teoría de las capacidades, no elaboró una lista para poder establecer indicadores que reflejen las relaciones entre las necesidades básicas con las derivadas.

Es de advertir que Sen (2000), no utiliza este tipo de lenguaje, pero si puede relacionarse ya que su esquema puede describir las condiciones de objetividad y universalidad por lo que además deben ser resueltas mediante satisfactores generales.

Braybrooke (1987), citado por Doyal (1994), intenta la descripción de una serie de necesidades derivadas que pueden constituirse en metas de política para ser superadas. Cumplen la condición de universalidad ya que son mandatos de la naturaleza o imperativos para el progreso personal en cualquier sociedad: alimentos nutritivos y agua limpia, alojamiento adecuado con bajo riesgo, medio ambiente sano y sin riesgos, atención sanitaria adecuada, seguridad en la infancia, relaciones primarias estables, seguridad física, seguridad económica, enseñanza adecuada, seguridad en el nacimiento y el embarazo.

En nuestra opinión las necesidades están catalogadas en la perspectiva de la antinomia causalidad – libertad, en el sentido de que el hombre tiene que obedecer la causalidad de la naturaleza la cual implica protegerse frente al medio y procurar satisfacer sus desequilibrios físicos y fisiológicos, por lo que su libertad será limitada. Pero la sociedad también restringe la libertad de los individuos mediante sus normas, sus autoridades, la libertad de los demás y la conformación moral; los proyectos de vida tienen como connotaciones morales que pueden no ser aceptados por las convicciones de los demás.

2. EL ENFOQUE DE LA EXCLUSION

La síntesis de la sección anterior nos sirve para entender cuáles son las necesidades básicas, qué satisfactores pueden ser empleados para superar tales necesidades y cómo se logra transformar los bienes en logros y capacidades, sin que podamos establecer claramente los riesgos que se asumen de no cumplirse la satisfacción de tales necesidades. El enfoque de la exclusión plantea cuatro ideas importantes para tener en cuenta en la política social: la diversidad de las exclusiones, la jerarquización y dependencia de las mismas, su capacidad de desencadenamiento y el origen de la exclusión.

Arjan de Haan (1999), profesor de la Universidad de Sussex se plantea la pre-

gunta ¿Exclusión de qué?, en forma similar a como Amartya Sen (1995) se plantea la pregunta Igualdad ¿de qué?, en su libro “Nuevo examen de la desigualdad”; estos interrogantes tienen un común denominador, la diversidad humana y la manifestación de las consecuencias en el desarrollo de la sociedad. Por tanto, en cuanto más heterogénea sea la sociedad en su cultura, raza, estructura de la propiedad territorial, de los medios de producción y del ingreso, de las acciones políticas y de política económica, mayor podrá ser el origen y el desarrollo de la exclusión y de la desigualdad. Uno de los factores centrales de tal diversidad es la naturaleza de las relaciones que tenga el país con el resto del mundo, habida cuenta del grado de soberanía que pueda establecerse a partir de esos vínculos internacionales, especialmente en momentos en que las formaciones económicas tienen su impulso a partir de fuerzas comunes con orígenes también comunes.

Son tan diversas las fuentes de la desigualdad y la exclusión, que bien podríamos decir que su combinatoria genera una infinidad de consecuencias dentro de las cuales resulta conducente para el análisis distinguir aquellas que tienen el mayor poder desencadenante y el tipo de relaciones de subordinación y dependencia. Con esto se quiere expresar que existen causas de la exclusión que son de mayor poder económico y social, en tal forma que contienen una mayor capacidad de multiplicación en el sentido de la extensión y la intensidad. No posee el mismo poder de exclusión un acto que como el

desempleo genera otras exclusiones en los campos del consumidor, en el espacio de las relaciones sociales, en el ámbito de la educación, que la exclusión en el campo de la recreación, cuyas consecuencias son de orden subjetivo, sin que se desplacen hacia otras necesidades derivadas, “La investigación de Paugam (1995) muestra que, en Francia, las personas que pierden sus empleos no sólo se ven privadas de ingreso sino que también es probable que tengan problemas matrimoniales, que tengan menos contacto con la familia y los amigos y que se sientan socialmente incompetentes” (De Haan, 1999; 25).

Desde nuestra perspectiva el método que puede asumirse para entender el impacto que conllevan las diferentes fuentes de la exclusión debe diseñarse desde las dimensiones macroeconómicas y macrosociales, máxime en momentos de la historia colombiana en los cuales se ven claramente los desencadenamientos que la exclusión del desempleo genera. Este enfoque tiene mayores repercusiones que el análisis que se haga alrededor de los efectos que el desempleo causa en el individuo, puesto que se orienta a entender la dimensión que puede ser preventiva, es decir una política social que apunte hacia la prevención global del desempleo, en lugar de focalizar los problemas a nivel individual, con lo cual se dispersan los esfuerzos y los recursos. Es decir, en lugar de una política asistencialista que atiende a las necesidades de las personas, cuando estas ya se dan, debería pensarse en una política

económica que logre una mayor integración social, dado que de la integración depende en gran medida la exclusión. Según Silver (1994), citado por Haan, quien ha señalado que las definiciones de la exclusión social dependen de la forma en que las sociedades particulares definen la integración social.

En Colombia resultan relevantes cuatro aspectos para examinar la exclusión social: la forma como se integran los individuos al sistema económico, la estructura de los sectores productivos y su grado de interacción, la heterogeneidad interregional de la economía colombiana y su forma de articulación con la economía mundial. Debido al ritmo vertiginoso en que el país ha transitado hacia la formación capitalista, las consideraciones que se puedan hacer en los sectores, su grado de interacción y de integración al mercado mundial deben ser objeto de estudio, particularmente atendiendo a la forma como la población va asumiendo la nueva condición. No es posible entender la integración social en una economía en la que cada vez más los bienes y servicios asumen la condición de mercancía, sin examinar la forma en que dicha población obtiene su ingreso.

Por otra parte sigue siendo válido el diagnóstico de que los factores productivos están siendo subutilizados en Colombia, cuando el desempleo es del 20% y gran parte de la tierra cultivable está inutilizada, inadecuadamente explotada y con destino diferente al que presenta la mayor productividad.

Es de señalar que si bien es cierto la integración social tiene un sentido de arriba hacia abajo, su comprensión debe darse desde las dimensiones locales, para comprender cuáles son las formas óptimas como podría vincularse la población a los sectores productivos, comparándola con la forma como realmente se da esta conexión. Se advierte allí que hay una hipótesis escondida referida al hecho de que el mercado no ha logrado establecer la racionalidad capitalista, fenómeno que podríamos denominar los fallos del mercado a nivel microeconómico, los cuales pueden ser explicados por razones culturales, de poder económico o político o de situaciones de otra índole.

Otra circunstancia que en Colombia es prevaliente es la falta de monetización de gran parte de la economía, debido a que las necesidades se satisfacen mediante el autoconsumo, en parte importante de las regiones colombianas, evento que no puede ser reflejado en los indicadores de resultado, pero que sin embargo, contribuyen a explicar el alto grado de heterogeneidad en la dinámica de la articulación de la economía a la formación mercantil – capitalista, a la vez que se constituye en un reto a la investigación de las particulares condiciones de desarrollo regional. “El autoconsumo, reflejo de una monetarización incompleta, es más elevado en los ‘países menos avanzados’ que en los más industrializados, y mayor en el campo que en la ciudad” (Goldschmidt- Clermont 1992), citado por Sen (1995).

La modernización de la economía ha obligado a un ritmo rápido de expansionismo de la urbanización, razón por la cual se presentan composiciones cambiantes y ambiguas en el sentido de lo rural urbano. Es de común ocurrencia referirse al cambio de la composición de la población en Colombia desde el año de 1950 al año 2000, presentándola con una connotación de bipolaridad, con lo cual se olvidan los estados intermedios de las pequeñas poblaciones y aún de las áreas marginales de las grandes ciudades, las que presentan una situación indeterminada en cuanto a su deslocalización del trabajo agrario o a su reubicación en los sectores secundarios y terciarios.

Por último pero no menos importante es el grado de diferenciación de las regiones por razones de violencia. No es de nuestra incumbencia estudiar las causas de este fenómeno, ya que a su vez tienen la condición de multidimensionalidad en su origen, pero serias repercusiones en el ejercicio de los derechos de las personas, en cuanto a la libertad de movilidad, estabilidad emocional, desarrollos personales, derecho a un ambiente con bajos riesgos y al parcial bloqueo de la actividad económica y reducción de las oportunidades, a la vez que cambio en las condiciones de la explotación tradicional sin las opciones que hubiera podido proporcionar la paz. Si bien es cierto podría ser de corto plazo, en Colombia ya se ha constituido en un fenómeno de tendencia histórica, por lo cual es necesario incorporarlo en el estudio local de las circunstancias, de las exclusiones de la sociedad.

Los enunciados de esta parte no tienen intención diferente a la de mostrar que la heterogeneidad del desarrollo colombiano, debe inducir a análisis estructurales que apunten a examinar variables resultantes de cambios en el proceso de modernización de la economía y en la diferenciación de las estructuras productivas, así como su forma de integración entre sí y con el mercado exterior. Pero la centralidad de este tratamiento radica en que si se quiere plantear una política social constructiva, se deben identificar las fuentes de las exclusiones que tienen origen localizable en las regiones, para establecer cuáles de esas fuentes son las que tienen mayor cobertura e intensidad con miras a ponderar su capacidad de desencadenamiento. En momentos en que la economía se abre al mundo, se debe otorgar mayor ponderación al estudio de las razones de las desigualdades y las exclusiones, así como a la relación de interdependencia que existe en estas dos expresiones de la diversidad humana y de la heterogeneidad socioeconómica.

La insistencia en lo local tiene el propósito de que la democracia participativa formal planteada en la Constitución de 1991, tenga su verdadera proyección en el ámbito local, no simplemente al nivel del diagnóstico sobre lo fundamental, sino en la dirección de construir propuestas claras de desarrollo, en las que se evidencien puntos neurálgicos de proyección de la economía en el sector social.

3. LOS DIFERENTES SIGNIFICADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Con miras a encontrar aquellos aspectos que hagan comprensible la diferencia entre una política social que busca modificar la situación de las personas cuando carecen de vinculación al sistema económico y social, hacia la identificación de los focos de exclusión y de desigualdad, se hace necesario comprender los diferentes enfoques que se han tenido cuando se lleva a cabo una política estatal orientada hacia el sector social, particularmente entendiendo los factores que han impulsado tal política.

El sociólogo e historiador Thomas Marshall (1975), citado por Sarmiento (1996) y Bustelo (1996), ha diferenciado el concepto de ciudadanía existente en una sociedad premoderna al que debería prevalecer en la sociedad actual; en una sociedad premoderna la ciudadanía era exclusiva de las elites y construida en privilegios que las distinguía de los restantes sectores de la población. Este sociólogo plantea que la construcción de la ciudadanía en los tiempos nuevos debe contener tres elementos: lo económico, lo político y lo social, destacando que sería suficiente con que los derechos sociales garantizaran la elevación del nivel mínimo de vida, independientemente del nivel de ingresos que se posea, pero plantea que esta eventualidad fue posible tan sólo a partir de la aparición de la clase obrera organizada. La connotación polí-

tica dio lugar al nacimiento de la condición social para sustentar el nuevo concepto de ciudadanía

El estudio de Douglas Ascot, en su propósito por analizar la incidencia del desarrollo del estado del bienestar sobre la evolución de las instituciones, demuestra a lo largo de la historia que un estado con suficiente respaldo social puede adelantar una política que favorezca a la población con menores posibilidades. Para sustentar sus argumentos clasificó los estudios acerca del origen del Estado del bienestar en dos grupos fundamentalmente: aquellos autores que atribuyen el nacimiento del estado del bienestar en algunos países a la demanda que hiciera la población de servicios para garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales, el segundo grupo considera que otros estados otorgaron la posibilidad del ejercicio de derechos con el ánimo de cimentar relaciones adecuadas con la población y construir un Estado sólido que podría denominarse de carácter democrático.

En las dos eventualidades se muestra una consolidación del Estado nación al referirse a un conjunto de instituciones que se afianzan en la interpretación de las necesidades de la población y en la satisfacción de las mismas.

En una y otra situación los Estados han sido financiados por la función tributaria con tendencias a la aplicación del principio de progresividad.

La referencia a estos dos autores tiene su sentido en la medida en que se pueda entender que pese a las presiones externas un Estado que tenga respaldo político, puede eventualmente asumir una función redistributiva. Los dos mecanismos políticos que han hecho posible el fortalecimiento del estado del bienestar a través de una política social respaldada por el sistema económico, son los partidos políticos y el sindicalismo.

Como estos planteamientos son basados en la historia del estado del bienestar, mal podríamos sacar conclusiones inmediatas de aplicación para el caso colombiano. No obstante no se pueden desechar los principios de democracia participativa inmanentes al cambio institucional que está preconizando la Constitución. Resultaría inconducente, empero, si los mecanismos de articulación del Estado y los de los poderes locales no pueden funcionar para asumir una dinámica que garantice una capacidad de acción estatal; “Mejorar la capacidad del Estado para intervenir, que es un problema fundamentalmente técnico, es sólo un componente dentro de su rediseño, y no garantiza que sus acciones se adecúen a los intereses de la comunidad” (D.N.P.,1999). Para que tal efecto ocurra se requiere el ‘rediseño’ del Estado, en tal forma que se establezcan reglas claras entre los actores y mecanismos de control con miras a superar una discrecionalidad casuística y afianzar formas nuevas bajo novedosos conceptos de las instituciones. “En la NEI (Nueva Economía Institucional) son las instituciones las que proporcionan el con-

trol. Las instituciones son restricciones sociales, normas que se ejecutan de alguna forma, mediante agencias públicas, mediante control social, mediante códigos morales internos o mediante expectativas de ganancia neta en negocios repetidos.” (Eggertsson, 1999).

El Estado concebido bajo el nuevo enfoque está condicionado por el reconocimiento de que los actores sociales son copartícipes en la iniciativa y en el control, garantizándose así una conformación estatal fluida en consonancia con el desarrollo de la sociedad; “Un mejor conocimiento acerca de cómo los sistemas sociales cambian con el tiempo tiene una relevancia obvia para las reformas institucionales, pero en particular necesitamos saber más acerca de la dinámica interna de los regímenes sociales, y cómo éstos se relacionan con los cambios en las creencias” (Eggertsson, 1999). Este último argumento induce a pensar que si las presiones de demanda de la sociedad dejan de tener vigencia mediante movilizaciones campesinas, paros cívicos, y movimientos políticos de presión como reacción a un Estado hegemónico en la toma de decisiones, es conveniente adelantar investigaciones para conocer los desarrollos sociales y económicos, no sólo para examinar sus resultados. Esto sólo es posible asumiendo una posición de observación y de estudio, para poder consolidar una nueva política diferente a aquella que toma a los actores sociales como objetos pasivos, pese a la tendencia creciente de la educación formal. Para tal propósito la democracia como dijera

Sartori, es un método que hace congruentes las aspiraciones de los actores sociales con los objetivos de la política social.

4. EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO

Como es conocido desde 1990 el PNUD, construyó y viene perfeccionando una metodología para elaborar el índice de desarrollo humano como respuesta a las críticas que se habían hecho a la utilización del PIB y el PIB per cápita, como medios de medición del desarrollo y de medición del avance relativo de los países. A propósito del PNB, Doyal y Gough, (1994) plantean: “Su método sin ajuste excluye los productos agrícolas y otros destinados al consumo directo (que puede representar hasta un 40% del producto total en economías poco desarrolladas) junto con la vasta gama de actividades y servicios no retribuidos que en su mayor parte desempeñan las mujeres en la esfera doméstica (que llega hasta un 40% en las economías más desarrolladas)” (Doyal y otro, 1994: 196).

Fue la década de los sesenta la más rica en modificaciones a tales indicadores, de tal manera que para el segundo lustro de la década de los ochenta no sólo se habían elaborado algunos procedimientos matemáticos, sino que además hubo una fuerte corriente que sustentó teóricamente tales procedimientos para resolver la trampa de los indicadores monetarios. Lo que aparentemente era heterogéneo,

como el ingreso per cápita, los niveles de escolaridad y alfabetismo y la esperanza de vida, se acoplaron mediante procedimientos para obtener un solo índice, expresado en puntaje.

A lo largo de diez años se han planteado temas alrededor del IDH, como los relativos a la financiación del desarrollo, las consideraciones alrededor del tema del género como condición de desarrollo, la seguridad humana y el objetivo de la paz, recomendando la reducción del gasto militar para ser orientado al desarrollo humano.

Todos estos intentos de estudiar el desarrollo humano han contribuido a esclarecer los factores condicionantes, así como a recomendar políticas para superar las mayores dificultades.

Entre 174 países, Colombia ocupa el puesto número 57, con un IDH de 0,768 para el año 1999, considerándose como un país de desarrollo medio cuyo rango está comprendido entre 0,500 y 0,799. En condiciones de desarrollo medio están 94 países. Es de advertir que las posiciones cambian de acuerdo con el PIB per cápita, la alfabetización de adultos, la escolaridad y la esperanza de vida, máxime cuando el índice fue modificado en 1999 en cuanto respecta al producto per cápita y la esperanza de vida de acuerdo a las nuevas condiciones de la población. En este sentido Colombia ha progresado en los últimos tiempos.

No obstante, Colombia tiene una de las cifras más bajas en cuanto respecta a es-

peranza de vida y alfabetización de adultos, pero en cuanto al nivel de escolaridad tiene una relativa buena posición, en comparación de algunos países latinoamericanos, estando el PIB per cápita entre los más bajos en América Latina.

5. LA DISTRIBUCION DE LAS OPORTUNIDADES

Para Colombia fue analizado el factor violencia, encontrándose una alta incidencia sobretodo en la población masculina de 25 a 50 años. Aunque los datos muestran las tendencias de homicidio, aún no se han podido examinar todas las implicaciones que trae la violencia, como el pánico, la humillación, la expropiación y el desplazamiento, el aumento de la población de las ciudades con los desplazados, la dificultad de la movilización y el desconcierto nacional por la amenaza oculta y todos los efectos que tiene sobre el uso de los recursos, el empleo y la actividad económica en general.

Hemos de insistir en que este es un factor adicional a los ya mencionados en las secciones anteriores, que corresponde a un cambio de estructuras de la economía y la sociedad colombianas. Si se combina este factor con algunos otros de carácter regional, tendríamos que aceptar que la heterogeneidad del desarrollo crece. Este aspecto constituye un elemento más de las investigaciones que podrían adelantarse en el sentido ya mencionado de la exclusión y la desigualdad.

Como el puntaje obedece a una fórmula compuesta de tres factores, cuando uno de ellos cambia favorablemente, sin que los otros lo hagan, se elevará el índice y por tanto la posición del país. En el caso de la violencia, ha menguado la esperanza de vida y por tanto ha contribuido a disminuir el puntaje, razón por la cual es necesario un esfuerzo en los otros para compensarlo. Colombia presenta la dificultad en los últimos dos años de la agudización de la violencia y la depresión económica, circunstancia esta que induce a un deterioro de nuestro desarrollo, ya que la escolaridad tiene cierta tendencia estacionaria en el corto plazo. Es de advertir que se encuentra correlación entre el índice de violencia y la desigualdad económica cuando se examinan las diferentes regiones del país.

La persistencia en el argumento de que los aspectos estructurales son la mejor explicación y que de su cuidadoso examen depende el éxito de la política social, se puede respaldar por las consideraciones que el informe hace en el sentido de que parte de la violencia es ocasionada por los intentos de consecución de riqueza a la fuerza, habida cuenta de la imposibilidad de progresar económicamente por medios lícitos. Han sido aplazadas, según el mismo informe, reformas sociales que no sólo permitan a la población ejercer sus derechos fundamentales, sino que de alguna manera pueda ascender en la estratificación socioeconómica. Una manifestación de la impotencia de la gestión social del Estado, a que se hacía referencia en la sección anterior es la

falta de comunicación con la población, ya que separadamente los grupos humanos y el Estado encuentran dificultades para lograr las campañas sociales. Pero fundamentalmente las mayores dificultades están asociadas con la estructura de la propiedad territorial, la estructura de la propiedad de los bienes de capital y la ya mencionada distribución del ingreso, circunstancias estas, que de persistir, la ubicación de Colombia en el contexto internacional tenderá a bajar.

La violencia en Colombia está asociada a la estructura de la propiedad y del ingreso, pero no son las únicas causas, siendo su origen de características multidimensionales, eventualidades éstas que implican la obligatoriedad de un esfuerzo por conocer las formas como se desenvuelve la sociedad, sus mecanismos de relaciones personales, grupales e intergrupales, de su valoración de la política, del uso de los mecanismos de participación que la Constitución a promulgado y todo el conjunto de valores que tengan respecto al progreso económico, a los principios de respeto interpersonal, de la educación y la salud, porque es posible que el Estado tenga una concepción, acerca de lo que la población requiere y valora, diferente a las de las comunidades, haciendo no sólo difícil la comunicación, sino mal uso de los recursos y disminución de la integración social. El rediseño del Estado tiene como elementos básicos, el conocimiento de los mecanismos sociales, para que se hagan compatibles y complementarios de las formas de actuación del Estado, logran-

do así un mayor apoyo y una nueva naturaleza de las instituciones, en donde la experiencia de la población se incorpore a las decisiones del Estado. Lo que está desueto definitivamente es un Estado hegemónico a partir de una dictadura técnica del ejecutivo, con un aparato estatal cuya racionalidad está determinada por una división del trabajo basada en conocimientos dentro de los cuales no se incorporan los de la población.

Volviendo a la medición del desarrollo humano, la causa de su tendencia decreciente es la distribución del ingreso, el que según la expresión del informe de 1999, equivale “a un retroceso de diez años de desarrollo humano”, ya que el coeficiente de Gini aumentó en 1997, influyendo sobre el nuevo IDH ajustado de acuerdo con este valor.

Una de las muestras de que las oportunidades están distribuidas desigualmente en la economía colombiana es la comparación del IDH por departamentos; algunos de ellos como Cundinamarca, Valle del Cauca y Atlántico, están por encima del promedio nacional y pese a todas las dificultades que presenta Bogotá como urbe, es la única parte del país que puede considerarse de desarrollo humano alto, mientras que hay departamentos que están considerados como de desarrollo bajo, al nivel de los países de más bajo desarrollo en el mundo.

No obstante el IDH no refleja las más recientes tendencias de la economía colombiana; aunque los estudios comple-

mentarios reconocen que las medidas de ajuste han incidido en el deterioro social y que el desempleo y la disminución de la actividad estatal contribuyen al debilitamiento de la demanda, conviene hacer un análisis que incluya algunos de los recientes acontecimientos y de actuaciones del Estado.

No es posible entender la dinámica económica en Colombia si se sigue deteriorando la capacidad de compra de la población mediante el aumento del desempleo, 20,8%, la más alta cifra en la historia, reducción del salario real, incremento del gasto de vivienda debido a las técnicas financieras de la UPAC y las recientes del UVR, la sustitución de los pequeños negocios por las grandes superficies, la inclusión de los segmentos poblacionales medios y de bajos ingresos en la captación tributaria, mediante la retención en la fuente de salarios más bajos e inclusión de productos de primera necesidad en el IVA, cierre de instituciones educativas y de salud, amparados en el principio de que la política social debe proyectarse sobre la demanda y no sobre la oferta, con lo cual las oportunidades se están cerrando.

Estudios del informe reconocen que la vivienda es uno de los problemas más graves del país en la actualidad; en cuanto a la disminución de las oportunidades que están relacionadas con la vivienda, aquí se pueden enunciar los siguientes aspectos:

- Estadísticas recientes muestran cuántas personas han perdido su vivienda

por incapacidad de pago de las cuotas, dando lugar a dos efectos, el desahorro de varios años y la pérdida del activo.

- Según cálculos para recuperar la vivienda se requiere un ahorro de tres o cuatro años, sin que se pueda garantizar que una vez obtenida, el adjudicatario pueda seguir pagándola, si se tiene en cuenta la inestabilidad en el empleo.
- Cuando las personas pierden el empleo, lo único que puede garantizar su sobrevivencia es la venta del activo, generalmente la vivienda, lo cual significa otra vez un desahorro. Esto ocurre muchas veces con la población que tiene algún patrimonio de herencia en una casuística cada vez más frecuente, siguiendo el modelo del Estado, el que mágicamente convierte el patrimonio en ingresos de subsistencia.
- Las familias que antiguamente tenían como fuente de ingreso el arriendo de viviendas, han disminuido esta posibilidad por la incapacidad de la población para pagar los cánones, aumentando la presión de oferta de vivienda.
- En última instancia se produce un deterioro en el sector de la construcción, generándose así un efecto multiplicador inverso sobre los trabajadores menos calificados y las actividades complementarias.

De lo anterior podemos inferir que, como habíamos dicho en el enfoque de la exclusión, hay núcleos que son de mayor

poder desencadenante de exclusiones, porque causan efectos negativos sobre la población, mermando la integración de la sociedad.

Pero la demanda no sólo se disminuye allí, sino que al interior de la función de consumo hay sustituibilidades a diferentes niveles de ingreso: o se sacrifica la vivienda o se sacrifica el consumo, o se sacrifica la educación o la salud o todo parcialmente, mermando las oportunidades de los sectores con menores ingresos de la población. Este aspecto es digno de una investigación en las regiones bajo determinadas pautas metodológicas que puedan hacerlo comparables interregionalmente. De todas formas el consumo tiene una tendencia hacia la baja, dificultando la viabilidad de la economía por demanda, volviendo así a los viejos modelos del círculo vicioso del crecimiento, con la diferencia consistente en que el Estado por presión externa tenga un gran peso en esta responsabilidad.

CONCLUSIONES

Debido a que los partidos políticos y los sindicatos no cumplen actualmente el papel de intermediarios entre la sociedad y el Estado, estableciéndose una brecha entre estas dos instancias, conviene repensar la política social desde una perspectiva en la que no prevalezca el aparato estatal como una institución hegemónica. Por el contrario, se requiere un nuevo modelo de Estado que facilite

la comunicación con la sociedad, captando e incorporando a su forma de funcionamiento los mecanismos de la dinámica social, aprovechando así los principios de democracia participativa, las instituciones creadas en la Constitución de 1991 y los nuevos desarrollos de la descentralización y las transferencias intergubernamentales.

Para tal efecto, se requiere avanzar en el estudio de las características de la sociedad, atendiendo fundamentalmente a los factores que tengan un alto poder desencadenante en cuanto respecta a la exclusión y a la desigualdad.

La heterogeneidad de las regiones en los aspectos mencionados antes, implica un tratamiento diferencial que sólo es posible con el previo conocimiento de sus especificidades. Como se dijo en la parte concerniente a la teoría de las necesidades, hay sectores de la población que no son conscientes de sus necesidades o que por el contrario realizan consumos que son incluso perjudiciales para la salud. Mas esta no es una labor que deba asumir el Estado centralmente, sino en conexión con las comunidades para que mediante sus mecanismos internos de control puedan atender a esas falencias en la integración social.

La política social no puede seguir siendo subordinada a las condiciones presupuestales del Estado, en especial bajo el nuevo enfoque de la focalización con miras

a detectar los grupos beneficiarios, debido a que se asume el hábito de la dependencia del Estado, acomodándose a las condiciones ofrecidas, obteniendo bienes y servicios que de suyo son mercancías en una sociedad en la que gradualmente la concepción mercantil capitalista se va extendiendo.

Lo fundamental consiste en buscar formas de vinculación del sector social con el sistema económico prevaleciente, porque si se mira desde la perspectiva de la demanda, muchos de los aspectos atrás señalados conducen a la reducción del mercado interno, en lugar de que se ampliara en una perspectiva de integración entre los sectores, de remuneración a los factores, remuneración al trabajo doméstico de la mujer y valoración de la producción que hasta ahora no es mercantil.

La forma tradicional de vinculación del sistema económico con el sector social consistía en la financiación de los gastos mediante los impuestos, bajo el entendido que de la sociedad se han obtenido las ganancias y que de la capacidad de compra de la población dependía la dinámica del sistema. El nuevo argumento consiste en que los impuestos desestimulan la inversión, olvidando que una población con mejor salud física y mental, con un nivel adecuado de educación y con una capacitación para la participación en la sociedad puede contribuir mejor al desarrollo del país.

BIBLIOGRAFIA

- DOYAL, Len, GOUGH, Ian. (1994), « Teoría de las necesidades humanas». Colección Economía Crítica. Editorial Tesys, S.A. Barcelona.
- DE HAAN, Arjan. (1999), «Exclusión social en la política y la investigación: operacionalización del concepto» en «Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición». Consuelo Corredor Martinez. Editora. Cinep.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1999), «Hacia el rediseño del Estado». Tercer mundo editores.
- EGGERTSSON, Thráinn. (1999), «Reforma estatal y teoría política institucional» en «Hacia el rediseño del Estado» D.N.P. Tercer mundo editores.
- P. N. U. D. (1999). «Informe sobre Indice de Desarrollo Humano (IDH) para Colombia. D.N.P. Bogotá.
- SARMIENTO ANZOLA, Libardo. (1996), «Utopía y Sociedad. Una propuesta para el próximo milenio», Fundación Fescol de Colombia.
- SARTORI, Giovanni. (1990), «Qué es la democracia». Editorial Alianza editorial. Madrid
- SEN, Amartya K. (1997), «Bienestar, justicia y mercado» Editorial Paidós. Instituto de Ciencias de la Educación y la Universidad Autónoma de Barcelona.
- , (1995), «Nuevo examen de la Desigualdad». Editorial Alianza economía. Madrid.
- , (2000), «Desarrollo y libertad». Editorial Planeta. Bogotá.