

# POLÍTICA SOCIAL.

## Teoría y Práctica - I parte

Armando Gil Ospina

*La verdadera política social debe generar los medios y crear las oportunidades para que la gente alcance cada vez mejores niveles de desarrollo social, es decir, para que cada día haya más acumulación de humanidad.*

### SÍNTESIS

*El presente escrito tiene el propósito de reflexionar en torno la Política Social considerada como un importante instrumento que tiene el Estado para hacer intervención en la sociedad en perspectiva de alcanzar metas de desarrollo social.*

*A lo largo de estas líneas de reflexión (y debate), se aborda un conjunto de problemas que conforman una gran cuestión: el desarrollo social. Algunos de los más relevantes son tratados de manera implícita al abordar el tema central de la política social, como la exclusión, la desigualdad y la pobreza.*

*Para ello, se presentan algunos argumentos que dan cuenta, de manera aproximada, de las preocupaciones que han tenido las distintas generaciones —y sus connotados pensadores— sobre la desigualdad social y sus intereses, visiones y propuestas para alcanzar el bienestar. Además, se esbozan unos pocos planteamientos teóricos, pues se considera que son suficientes para sustentar unas primeras ideas relacionadas con el tema.*

*Finalmente, se proponen algunas conclusiones preliminares de lo que debe ser la política social, sus retos y alcances en el contexto de la interdisciplinarietà.*

### DESCRIPTORES:

*Política, Política Social, Exclusión, Desigualdad, Ciudadanía, Derechos Humanos y Estado de Bienestar.*

### ABSTRACT

*The present text has the purpose of reflecting about the social policy considered as an important instrument that the state has to intervene in the society in perspectiva of reaching the goals of social development.*

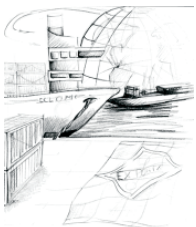
*Along these lines of reflection (and debate), a group of problems that form a big question are approached: the social development. Some of the more relevant topics are treated in an implicit way when approaching the main theme about the social policy, such as the exclusion, the inequality and the poverty.*

*For this, some arguments that talk, in an approximate way, about the concerns that the different generations have had (-and their more outstanding thinkers-) about the social inequality and its interest, visions and proposals to reach the well being are presented.*

*Finally, some preliminary conclusions of what the social policy should be, its challenges and its scope in the context of the interdisciplinary are proposed.*

### DESCRIPTORS:

*Politics, Social policy, Exclusion, Inequality, Citizenship, Human rights, State of well – being.*



## INTRODUCCIÓN

El afán oficial de diseñar modelos, exhibir estadísticas y argumentar avances en torno al desarrollo so-

cial para publicitarlos por todos los medios posibles, parece cumplir un propósito distinto al de transformar

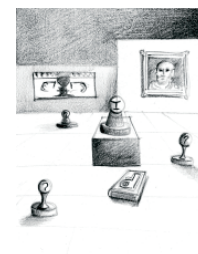
las condiciones y, en general, la calidad de vida de la comunidad. Tales hechos sólo permiten observar de manera parcial, los datos y resultados al margen de una profunda reflexión acerca de la esencia de fenómenos tan *complejos* como la exclusión social, la precariedad de capital humano (educación y salud), la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza y la construcción de un ambiente adecuado para la formación de ciudadanía en sus componentes civil (derechos relacionados con la libertad), político (participación genuina en el poder político) y social (derecho a educación, salud, entre otros).

En este sentido, se presume la intencionalidad gubernamental de soslayar el estudio relacional de dichos fenómenos en sus desarrollos históricos nacionales e internacionales (y ahora globales). Esta situación se evidencia a través de aspectos concretos como la amnesia histórica del origen de los problemas en cuestión y sus consecuentes interrelaciones; el interés de presentar los resultados alcanzados de manera independiente para cada país o región; la comparación de resultados clasificados en forma de «ranking», para derivar beneficios individuales o grupales; la separación de la política económica y la política social.

A pesar de lo anterior, es claro que los múltiples esfuerzos realizados en materia de desarrollo social han producido importantes logros tanto intelectuales como materiales; por ejemplo, en los primeros es inobjetable el avance en la concepción de política social, la cual se entendía inicialmente como compasión y piedad hacia los más vulnerables, posteriormente emergió el enfoque de las necesidades humanas, para llegar luego a una idea en donde se piensa a los sujetos como actores que pueden emanciparse de las limitaciones que impone la pobreza y la carencia de oportunidades –condiciones émicas–. En este contexto, se requiere aprovechar estas nuevas concepciones y enfoques de tal suerte que permitan implementar una política de largo plazo contra la pobreza y por la equidad como la mejor alternativa para la construcción de ciudadanía.

Esta construcción de ciudadanía es la búsqueda de la vigencia de todos los derechos humanos: civiles, económicos, políticos, sociales, culturales y colectivos. Ese es el objetivo de ese nuevo estilo de desarrollo multidimensional, humano y sostenible (Fresneda, 1998).

Otro avance importante en la nueva visión de política social está relacionado con la declaración de los



fundamentos filosóficos del Estado Social de Derecho. Justamente, en éste subyace la concepción de ciudadanía, la cual supera el enfoque de las necesidades y preconiza el de los derechos sociales y su realización: interés declarado por propiciar mejores niveles de equidad social, impulso a los procesos de inclusión social y su vinculación al mercado por medio del empleo productivo, mayor responsabilidad política por el ejercicio de los derechos sociales y concepción de las personas como actores de primer orden en derechos sociales hacia la expansión de ciudadanía.

## ORIGEN E HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL

En las páginas de sus respectivos tratados, autores como Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant, Hegel, Fichte, Tocqueville, Marx, Engels y Nietzsche, entre otros, se ocuparon de la manera en que una sociedad puede propiciar las condiciones necesarias para el *bienestar* de sus ciudadanos. En alguna medida, todos siguen vigentes porque sus ideas y propuestas son actualmente la base de los distintos modelos de sociedad y, sobre todo, porque se ocuparon de valores como la justicia, la igualdad, la libertad y el desarrollo de las cuali-

dades humanas, que hoy son la piedra angular de la intervención del Estado en la vida de la población.

Si bien estos pensadores y científicos sociales partieron de posturas ideológicas diferentes y polarizadas en torno a la «sociedad ideal», y de distintas concepciones sobre cómo avanzar en su consolidación, también es cierto que dicho conjunto de valores le son comunes a todos ellos. Esto significa entonces que la estructura del Estado, el régimen político determinado y la política propiamente dicha están intrínsecamente inseparables de la ética y la dignidad.

Desde el siglo XVII y con los pensadores modernos como Hobbes y Locke ya se preconizaba la intervención del Estado en los asuntos de la vida pública y en la obligación de éste para servir a los ciudadanos y garantizar sus vidas, su libertad y sus mejores condiciones. Máxime después de la Revolución Industrial del siglo XIX la cual generó, entre otras cosas, injustas consecuencias sociales, precarias condiciones económicas y deterioro de la dignidad humana (exclusión, marginación, pobreza, desempleo, desplazamiento forzoso).

Con la Revolución Industrial se expandió ostensiblemente el capitalismo por doquier, y si bien, los adelantos tecno-científicos de este sis-



tema no tienen parangón con otra época de la historia, éstos no han propiciado un mejoramiento sustancial en la calidad de vida de las personas. La historia es profusa en resultados sociales, económicos, ambientales y humanos del liberalismo que sustenta a la sociedad capitalista y a una de sus principales instituciones como es el libre mercado, a lo largo de tres siglos. Estas evidencias se conocen en la literatura económica como «fallos del mercado»: alto grado de concentración de riqueza y centralización de la producción –monopolización–, creciente brecha entre la riqueza y la pobreza, despilfarro e ineficiencia en el uso de los recursos escasos –subempleo, desempleo–, relativas situaciones de abundancia y escasez de los factores productivos y de los bienes y servicios –ciclos económicos– contaminación, bienes públicos y externalidades negativas, desigualdad del ingreso, inequidad en las oportunidades, injusticia social (Gil, 2001). Sin embargo, los apologistas del funcionamiento del libre mercado no previeron tales fallos que hoy son realmente incuestionables, debido a que imaginaron que en el sistema era conatural un proceso homeostático. Es ahí, precisamente, donde radica la visión equivocada y la consiguiente necesidad de intervención del Estado para moderar o «corregir» dichos fallos del mercado.

La historia de los últimos decenios del siglo XIX y a lo largo del siglo XX da buena cuenta del pensamiento reformista en materia social como respuesta a las consecuencias socioeconómicas generadas a partir de la Revolución Industrial y la economía liberal. Por ejemplo, el alemán Otto Von Bismarck considerado uno de los pioneros en la legislación sobre la seguridad social (aunque no estuvo inspirado por un interés socialista), así como los británicos J. S. Mill, W. Beveridge y R. Titmuss, constructores intelectuales del llamado Estado de Bienestar.

El liberalismo ha sido sustentado ideológica y científicamente por las escuelas clásica y neoclásica de la economía. Sin embargo, desde estas concepciones de las ciencias económicas y políticas y, específicamente, desde el enfoque marginalista, no se ha alcanzado la realización simultáneamente de un par de ideales que subyacen en su base filosófica: la eficiencia económica y la equidad social. En el logro de estos dos propósitos podría centrarse muy bien el compromiso de la economía desde su especificidad en el campo de las ciencias sociales. Contemporáneamente, uno de los primeros investigadores sociales que inició el «rompimiento» el credo liberal del libre mercado (pureza de las fuerzas del mercado) ha sido,



precisamente, un economista británico formado en la ortodoxia, J. M. Keynes. Con su Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero, postulaba la intervención del Estado en la economía para propender por la estabilidad de la producción, el empleo y el ingreso, así hubiese que incurrir en déficit gubernamental. La nueva visión ya no es la igualdad presupuestal y el equilibrio contable de las variables macroeconómicas, sino que el presupuesto se convierte en un medio o una herramienta para corregir los ciclos, alcanzar la estabilidad económica y propugnar por el bienestar social (Hessen, 1996).

Esta nueva posición doctrinal que evidencia un importante aumento en la conciencia social del Estado por la vía del gobierno, en aras de mejorar las condiciones de vida de la gente, sustenta el proyecto y modelo de sociedad denominado Estado de Bienestar a mediados del siglo XX, el cual encuentra un sorprendente consenso desde las distintas posturas ideológicas y políticas.

Con el Estado de Bienestar el gobierno emprende y ejecuta fundamentales políticas sociales orientadas a proveer y garantizar el «bienestar» de los ciudadanos en el amplio marco de la seguridad social: salud, educación, saneamiento am-

biental, oportunidades laborales, derechos civiles, entre otros. No huelga precisar que de acuerdo con los intereses partidistas y políticos del respectivo gobierno, los alcances del bienestar por la vía de la política social alcanzarán menor o mayor efectividad, trátese de tendencias gubernamentales más conservadoras y asistencialistas o tendencias más socialdemócratas y estructurales (Chamberlain, 1975) <sup>1</sup>

Actualmente, y a pesar del predominio del modelo neoliberal, es impensable la marginación del Estado y el gobierno en la búsqueda permanente del bienestar social y la mejoría de las condiciones materiales de la vida de la población, principalmente ahora que se evidencia una mayor conciencia en torno al Desarrollo Humano en los diferentes ámbitos académico, político y económico.

## ALGUNAS CONCEPCIONES DE POLÍTICA SOCIAL

Existen diferentes significados de política social. Una acepción busca modificar la situación real de las personas, cuando carecen de vinculación al sistema económico y social o cuando ésta es precaria (informalidad), por medio de la focalización de la exclusión y la desigualdad.



<sup>1</sup> Citado por Ferguson y Gould. «Teoría microeconómica». Editorial FCE.

Dentro de esa concepción, el propósito central está en la búsqueda de una sociedad equitativa y sin pobreza en el marco de un proyecto político de consolidación y profundización de la democracia; en tanto que otra, más desde una perspectiva economicista y circunstancial propende por combatir la pobreza y la desigualdad a través de pequeños ajustes, de remedios aislados, de ejercicio público del sentimiento privado de la piedad y la conmiseración.

El sociólogo e historiador Thomas Marshall (1975), citado por Sarmiento (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 élites y construida en privilegios que la distinguía de los restantes sectores de la población. Marshall plantea que la construcción de 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 aduce que esta eventualidad fue posible tan solo a partir de la aparición de la clase obrera organizada. La connotación política

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

Marshall plantea varias fases del desarrollo de la ciudadanía por medio de derechos, así: civiles, políticos y sociales. Con éstos se puede alcanzar mejoramiento en la calidad de vida, pero no un cambio en la estratificación social. Este autor es calificado de optimista al pensar en el desarrollo de la ciudadanía como un proceso abierto y en continua expansión en dirección al progreso social.

Finalmente, Marshall considera que en el contexto de una guerra se produce la interacción dinámica entre los tres tipos de derechos: los derechos sociales no pueden afianzarse sin la dimensión política que emana de los derechos políticos, esto es, sin que los grupos sociales participen en la lucha por el poder para distribuir recursos socialmente relevantes.

Sarmiento (1996) también hace alusión al trabajo de Douglas Ascot, en su propósito por conocer la correlación en el desarrollo del Estado de Bienestar y 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 ello, clasificó el surgimiento del Estado de



Bienestar en dos vías. La primera, se refiere a aquellos autores que atribuyen el nacimiento del Estado de Bienestar, en algunos países, a la demanda por servicios que hiciera la población para garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales. La segunda, a aquellos estudiosos que consideran que algunos 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.

Los dos autores coinciden en plantear 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 de Bienestar a través de una política social respaldada por el sistema económico, son los partidos políticos y el sindicalismo.

Otra concepción de política social, desde el enfoque institucionalista ha empezado a emerger con gran vigor. Eggertsson (1999) citado por Gil Ospina (2003)<sup>2</sup> expresa su pensamiento en el nuevo enfoque neoinstitucional: «En la Nueva Economía Institucional (NEI) son las

instituciones las que proporcionan el control. Las instituciones son restricciones sociales, normas que se ejecutan de alguna manera, mediante agencias públicas, mediante control social, mediante códigos morales internos o mediante expectativas de ganancia neta en negocios repetidos» Este autor argumenta desde una visión histórica, las posibilidades de impactar favorablemente el desarrollo social, en los siguientes términos: «Un mejor conocimiento acerca de cómo los sistemas sociales cambian con el tiempo, tiene una relevancia obvia para las reformas institucionales, pero en particular se necesita saber más acerca de la dinámica interna de los regímenes sociales, y cómo éstos se relacionan con los cambios en las creencias».

Para el caso concreto de Colombia que declara constitucionalmente los fundamentos filosóficos del Estado Social de Derecho, del cual se derivan los principios de la democracia participativa inmanentes en la Constitución de 1991, es obligante que se asuma el compromiso histórico de emprender un cambio estructural del Estado central que genere los mecanismos necesarios para su articulación con los poderes locales, impulse las dinámicas que garanti-



2 Citado por Gil O., Armando, en: Neoinstitucionalismo. ¿la consolidación de la economía de mercado? Documento inédito. UCPR. 2003.

cen una capacidad de acción estatal en los distintos niveles de gobierno y promueva la ciudadanía y el desarrollo para todos.

## ¿QUÉ ES Y QUÉ DEBE SER LA POLÍTICA SOCIAL?

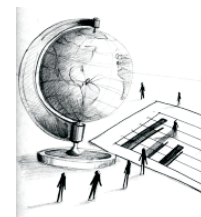
La política social es la conjunción de dos términos bien distintos —la política y lo social—, que tienen sus respectivos significados, pero que una vez fusionados, adquieren un nuevo sentido. Entonces, ¿Qué es la política social?

En primer lugar, la política social debe concebirse a partir de las condiciones objetivas que le brinda el estado de la economía, por lo tanto, la política social depende en gran medida de la calidad de la política económica. Efectivamente, se requiere sobre todo que haya condiciones de crecimiento económico, de expansión de la producción y del ingreso e incremento de la riqueza —base material— de tal manera que pueda sustentar *procesos de redistribución social por medio de la política social*. Sin embargo, el «buen estado de la economía» no es condición suficiente para que se alcance una efectiva política social. Es fundamental que los hacedores de dichas políticas y sus ejecutores tengan la conciencia y la intención de impactar en primera instancia a los

grupos sociales más vulnerables de la nación.

Este planteamiento merece una aclaración conceptual. A partir de las teorías de S. Kuznets y más tarde desarrolladas por Harrod y Domar, se concibió la idea que una vez alcanzado un nivel alto de crecimiento, automáticamente vendría un mejoramiento en el nivel de vida de la gente. Esta idea se conoce comúnmente como «Desarrollo por Derrame». Pero, dicha hipótesis dista mucho de comprobarse como cierta. Desde esta visión, la política social podría considerarse como un verdadero óbice a las metas de crecimiento económico. Por el contrario, y desde una perspectiva del Desarrollo Humano, la concepción del crecimiento económico tiene un importante viraje, pues se considera que en la medida que las personas tengan más calidad de vida, mejores oportunidades, mayor escolaridad y salud y, en general, más desarrollo social propiciado por la política social, se evidenciarán importantes niveles de expansión económica.

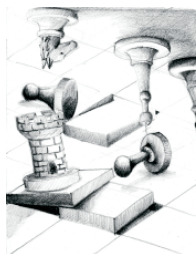
Además, la efectividad de la política social depende de manera importante del contexto global: condiciones de la economía mundial, consideraciones y base jurídica sobre las que se negocia la deuda externa del país, la influencia que ejercen los gru-





pos de presión internacional y los acuerdos regionales, entre otros.

Una buena política social debe empezar por revisar y cambiar la concepción tradicional de Política que enfatiza en las normas de los gobiernos y los lineamientos de los técnicos, por una en que prime la construcción de acuerdos para beneficio de todos. La sociedad y el contexto se conciben como el conjunto de redes de relaciones que se establecen entre todas las personas y entre éstas y su entorno, entendiendo además que, así haya intereses diversos y múltiples aspiraciones, se presentan necesidades comunes. Desde este nivel de pensamiento, la política social debe convertirse en un verdadero catalizador de los procesos de redistribución de la riqueza social, empezando por favorecer a las clases de menores condiciones de calidad de vida, garantizando la cantidad y calidad de oportunidades y resultados efectivos de desarrollo de todas las personas, que asegure el crecimiento del capital social, generando un efectivo ambiente de inclusión que potencie la diversidad y minimice la discriminación y que convierta al mercado en un juego en el que todos ganan.



Empero, esta concepción de política social implica ante todo la construcción colectiva de un «Pacto So-

cial» el cual exige a su vez, modificar esencialmente la idea que se tiene de política. Sólo así se podría entender la política como el arte de construir acuerdos en pro del bien común, con propósitos deseables y factibles, con compromisos compartidos a través de la equidistribución de los costos y los esfuerzos, con criterios justos para la distribución de los beneficios, con claridad en la definición de responsabilidades, con la cultura de la transparencia en el estado de los resultados y la vigilancia de todos (Vargas, 2003). Estas líneas dan una idea aproximada de lo que debe ser la nueva visión que se tenga de Política: Construcción de un Pacto Social Contextualizado.

Por su parte, lo social se debe concebir desde el enfoque de los Derechos de las personas. Con la modernidad y el nuevo modelo de sociedad emerge la necesidad de reconocer y legitimar los derechos de las personas, pero éstos no se alcanzarían por decreto y voluntad soberana, por el contrario, demandaría grandes luchas y conquistas. En efecto, con el fenómeno de la Revolución Francesa en 1789 se consagraron los Derechos del Hombre, representados en Igualdad, Libertad y Fraternidad; y posterior a la Segunda Guerra Mundial se publican los Derechos Humanos en 1947 con el siguiente postulado:

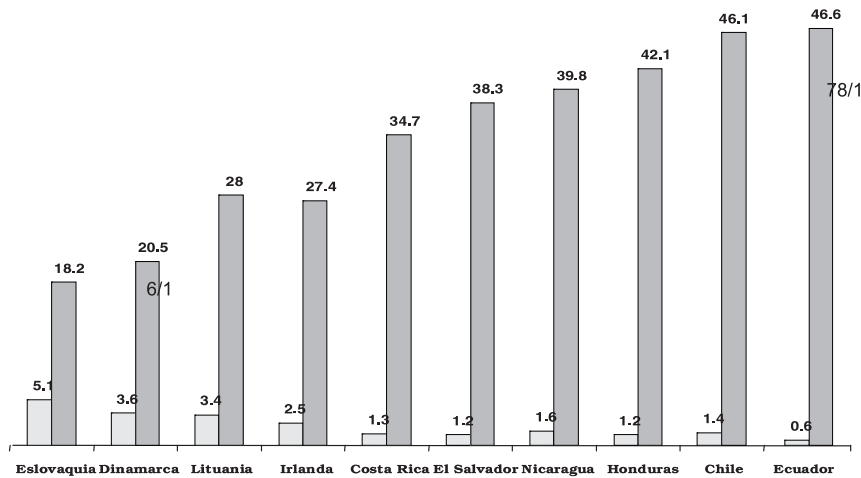
Todos los seres humanos deben disfrutar de los Derechos a la Vida, la Libertad y la Integridad; Derechos económicos, sociales y culturales; Derechos Civiles y Políticos.

Sin embargo, los Derechos Humanos han pervivido como una declaración abstracta en las distintas cartas constitucionales de los modernos Estados Nacionales, fieles a los principios fundamentales del liberalismo político desde el siglo XIX. Sólo a partir de los últimos decenios del siglo XX, tiempos opimos de reflexión acerca del desarrollo, surge la gran oportunidad de concebir los Derechos Humanos comprometidos intrínsecamente con el Desarrollo Humano, es decir, no considerados como una añadidura sino como una reciprocidad consustancial, dinámica y compleja. A manera de tesis, podría plan-

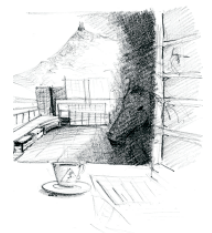
tearse que se necesita la convergencia del Desarrollo Humano con los Derechos Humanos, como una unidad sellada en sí misma pero abierta a las múltiples posibilidades que enriquezcan su contenido. Desde esta perspectiva, se torna plausible la realización de los derechos humanos para todas las personas.

Para el caso de América Latina, y de Colombia en particular, una de las álgidas cuestiones que el Estado no ha resuelto, o al menos morigerado de manera importante, tiene que ver con la enorme vulnerabilidad social; en este sentido, la población ha estado sometida de manera permanente a condiciones de exclusión y marginamiento, emergiendo como consecuencia los consabidos problemas de desempleo, subempleo, pobreza, indigencia, violencia e inequidad.

**Gráfica 1.** Efecto Redistributivo: Porcentaje del ingreso que recibe el 10% más rico y el 10% más pobre.

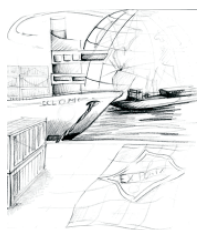


Fuente. Banco Mundial, 1999.



En la gráfica N° 1 se aprecia una comparación del efecto redistributivo del ingreso entre algunos países europeos (que no son necesariamente los más boyantes) y latinoamericanos, resultando los primeros más equitativos que los segundos. Es evidente la enorme inequidad al interior de cada país, sobre todo, latinoamericanos. Este hecho demuestra que América Latina es una de las regiones del mundo con mayor grado de inequidad en la distribución del ingreso.

Presumiblemente, esta situación se explica fundamentalmente por la «ley esencial» del sistema capitalista de acumulación de capital, necesaria para su reproducción y ampliación; vale decir, la lógica de funcionamiento del sistema se basa en la acumulación de ingreso y riqueza material para su reproducción; por ello ha prevalecido el modelo de crecimiento que privilegia la política económica y el énfasis en el equilibrio o estabilidad macroeconómica; por tanto, el Estado cumple el papel de ser garante en el cumplimiento de las «leyes» del mercado, a la vez que queda reducida su responsabilidad social a la mera asistencia - Estado asistencialista - o como lo expresan los críticos de este rol gubernamental, Estado paternalista. Desde esta perspectiva, las políticas económica y social han sido dos propósitos separados y distintos.



El siguiente relato permite corroborar estas afirmaciones. «La incidencia de la pobreza en Colombia entre 1978 y 1995 pasó de 59% a 55% por línea de pobreza según información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación. No obstante esa disminución porcentual, el número de pobres creció en ese período en 4'240.000 personas, de manera que el total de pobres en 1975 se acercaba a 19'320.000 personas.

De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, en 1994 el total de pobres bien sea por necesidades básicas insatisfechas o por línea de pobreza o por ambos, ascendía al 61.9%. Es decir la suma de pobreza en Colombia arroja el hecho manifiesto de que la mayoría de los colombianos se encuentran en alguna situación de privación.

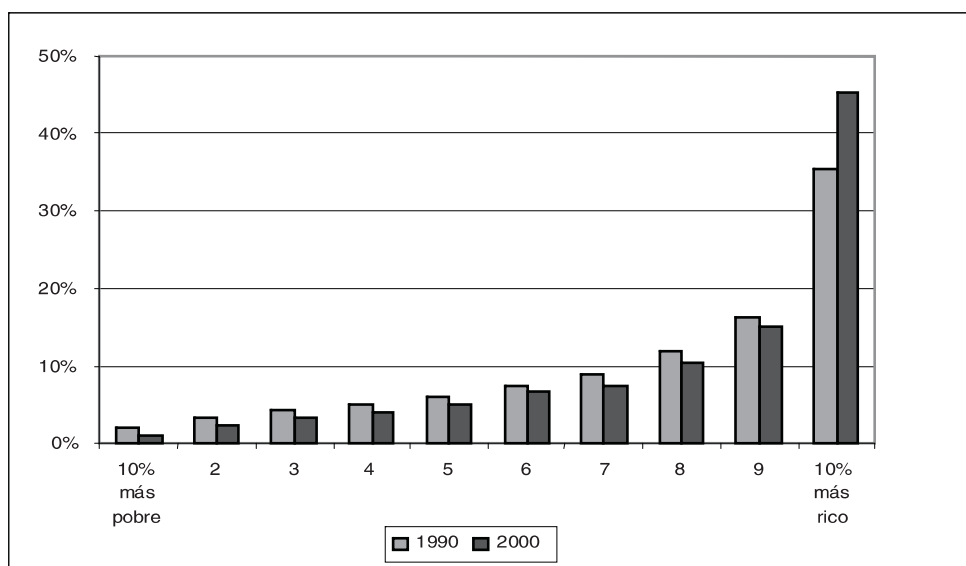
Teniendo en cuenta que entre 1978 y 1994 el PIB per-cápita creció en un 28% y que la pobreza cayó sólo en un 4%, tenemos que sacar como conclusión que si abandonamos la superación de la pobreza únicamente a la expansión de los beneficios del crecimiento económico, tendríamos que esperar alrededor de dos siglos para erradicarla definitivamente.

Lo anterior quiere decir que sin cambios importantes en la estructura de la distribución del ingreso y de los

activos en Colombia, y sin un cambio entre los precios relativos de la canasta de los pobres y la de los no pobres, es impensable una reducción significativa de la pobreza en el mediano plazo» (Fresneda, 1998).

Ahora bien, con relación a la inequidad, los avances han sido relativamente precarios. La siguiente gráfica revela la situación para América Latina a lo largo del decenio anterior.

**Gráfica N° 2.** Inequidad en América Latina durante el decenio 1990-2000



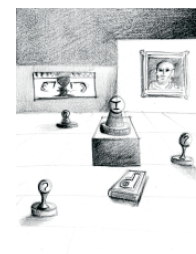
Fuente. INEC, EMEDINHO. 2003.

Entre 1990 y 2000, el 10% más rico de la población concentró 10 puntos porcentuales más del ingreso (pasó del 35% al 45%), en tanto que el 10% más pobre disminuyó de 1,8% a 1,1%.

tancia» o brecha entre la distribución del ingreso efectivo de un país y la situación hipotética de perfecta equidad, variando de 0 (de perfecta distribución) y 1 (en el caso de total concentración).

El índice más utilizado en todo el mundo para medir la concentración del ingreso es el Coeficiente de Gini (CG). Este coeficiente mide «la dis-

Los siguientes son los valores del CG para los países latinoamericanos con mayor crecimiento económico, como son Argentina, Brasil y México:

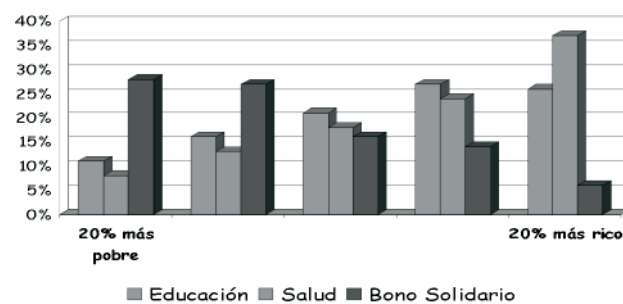


	1990	1997	1999
Argentina:	0.501	0.530	0.542
Brasil:	0.627	0.638	0.640
México:	0.536	0.539	0.542

cenio anterior, las tres economías más desarrolladas de América Latina elevaron gradualmente este coeficiente, es decir, agravaron los niveles de inequidad en la distribución del ingreso.

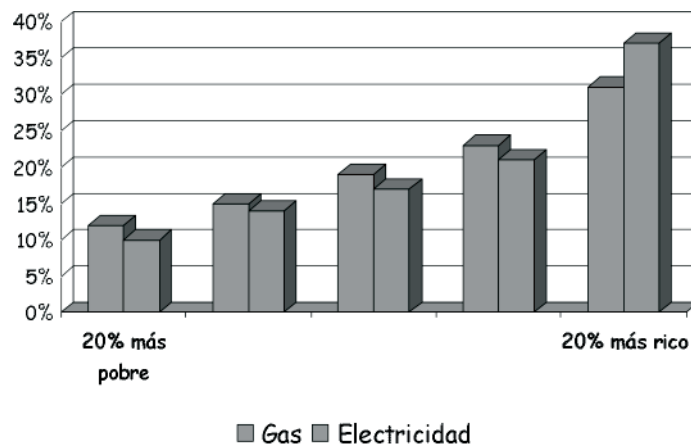
Como se observa, durante el de-

**Gráfica N° 3.** Progresividad del Gasto en América Latina, 1999



Fuente. Banco Mundial. 1999.

**Gráfica N° 4.** Progresividad del Gasto en América Latina. 1999



Fuente. Banco Mundial. 2000.



Sin embargo, otros indicadores no corren la misma suerte que el coeficiente de Gini. Efectivamente, en América Latina una de las cuestiones importantes por resolver tiene que ver con la inequidad y la exclusión, pues es innegable la alta vulnerabilidad social que viene sufriendo la población desde los años 80, fenómeno conocido en la historia económica como la «década perdida». De esta manera, se percibe que la política social ha soslayado dos compromisos sociales: la inequidad y la generación de empleo productivo; y no es temerario afirmar que, en definitiva, la política social ha sido inadecuada e incompleta para combatir problemas como el desempleo, el subempleo, la exclusión, la pobreza y la indigencia.

### COMPROMISO ÉTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL

David Hume es quizá uno de los grandes pensadores pioneros que estudiaron los problemas de la ética y la economía política, consideradas esencia y tronco común de las modernas ciencias económicas y políticas. Su influencia sobre Adam Smith en estas cuestiones es notable. En este sentido es palmaria la preocupación de la moderna ciencia económica por los asuntos éticos y el bienestar de los ciudada-

nos. Los subsiguientes economistas clásicos también dan buena cuenta de este interés, por ejemplo J, S Mill. El mismo M. Weber (1904) relacionó los valores éticos y religiosos con el desarrollo del capitalismo.

Más recientemente, J. Rawls (1971)<sup>3</sup> manifiesta al respecto que «el esfuerzo por acercarnos a los hechos económicos para entender sus mecanismos y encontrar en ellos los márgenes de libertad y los valores morales que nos permitan concebirlos como materia de una reflexión ética, nos ha conducido, a través de un largo trayecto que va de la microeconomía a la teoría de la elección pública, pasando por la economía del bienestar y la teoría económica institucional, hasta el ámbito de la política y por eso mismo hasta el umbral de la reflexión ética».

Esta declaración rawlsiana lleva a una reflexión profunda sobre el papel que debe cumplir la Política Social. En efecto, si se parte por reconocer que la economía ortodoxa generó un estado deficitario con la sociedad moderna en términos de justicia social, toda vez que las posturas tradicionales preconizaron la separación del Estado y la economía a pesar de reconocer la intimidad de éstos con la ética, entonces hay «algo» que parece «intocable» y



3 Citado por Oscar Villareal. 1999



que debe constituir la esencia del sistema: *la acumulación y distribución de capital* (riqueza, producción, ingreso). Ciertamente, en última instancia el problema raigal del sistema capitalista es la redistribución de la riqueza producida socialmente. Es aquí precisamente donde la política social juega un papel de primer orden en los procesos de realización de los Derechos Humanos, el Desarrollo Social y el Desarrollo Humano.

A manera de síntesis, es innegable la intencionalidad y el propósito de la economía y la política por el bienestar social. Ahora bien, el hecho que su realización se acerque débilmente y se separe fuertemente en el decurso del tiempo, lleva a entender que en la realidad, los procesos de re-

flexión y acción no son consecuentes y sincronizados, pues las ideas, los conceptos y las teorías pertenecen a un mundo racional muy distinto al mundo sensible de la práctica, las acciones y los hechos concretos. A juicio del autor, sólo desde la perspectiva del Desarrollo Humano, se puede avanzar en la conciencia de que el cumplimiento de los Derechos Humanos y el logro del Desarrollo Social pueden ser la base para la construcción de una sociedad más justa y solidaria.

## POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

En los decenios de la segunda mitad del siglo XX llegó a ser incuestionable la hegemonía de la economía sobre lo social habida cuenta que fue la época de mayor crecimiento y expansión material de muchas economías de occidente. El determinismo económico, el economicismo organizacional de los mercados y de los negocios, la eficiencia y la racionalidad económica, el crecimiento económico y el ascenso al poder político de los economistas han constituido lo que algunos pensadores críticos, incluso profesionales de la disciplina, denominan «el imperio económico». En este contexto, es comprensible que la política económica sea la que pre-



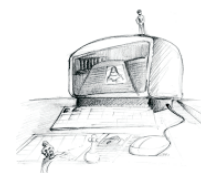
valezca en los planes de desarrollo gubernamentales. Al parecer, la política social sólo se consideraba complementaria en las acciones asistencialistas del Estado. Sin embargo, en los años 80 empieza a renacer en medio del pensamiento neoliberal y del Estado mínimo, del modelo neoinstitucionalista y de la elección pública (*public choice*) una importante reflexión en torno al desarrollo humano. En este sentido, a partir del decenio de los 90, el PNUD institucionaliza un informe anual que muestra detalladamente el estado, la evolución y las tendencias del desarrollo humano a nivel mundial, soportado en un arsenal estadístico y abundantes marcos teóricos.

Actualmente no se piensa que la política económica y la política social sean dos mecanismos distintos de los que el gobierno puede elegir uno de ellos para su aplicación y énfasis; por el contrario, la convicción estatal y gubernamental de que estas dos políticas deben converger en eficiencia económica y equidad o justicia social es evidente. Este nuevo pensamiento recupera los principios fundantes de la economía política del siglo XVIII. Estas ideas fueron tratadas en profundidad por el filósofo norteamericano J. Rawls (1979) quien demostró que el hombre económico egoísta, utilitarista y racional podía servir de base

para el análisis económico que buscaba justificar la eficiencia, pero que era imposible derivar una sociedad justa a partir de estos valores que conducían a lo máximo a una estructura socioeconómica eficiente, pero insolidaria, inestable e inequitativa... De esta manera, el valor de la eficiencia y el de la justicia, deseables ambos para el ordenamiento social no eran compatibles naturalmente, y para hacerlos compatibles era necesario dar prioridad a la justicia para que el resultado de la actividad económica de la sociedad pudiera ser considerado justo.

Las siguientes líneas a modo de digresión se tornan pertinentes toda vez que recuerdan lo que ha sido la discusión teórica y epistemológica de la eventual presencia simultánea de estos dos valores en el seno de la economía capitalista de libre mercado.

Es de aclarar que dicha armonía - eficiencia y bienestar- es la que justifica la existencia formal del equilibrio general cuando predominan condiciones de libre competencia. Al respecto Lopera (2000) afirma que «por esta vía de doble contenido avanzaron los esfuerzos de la economía teórica y aplicada hasta que en los años cincuenta Arrow derrumbó las pretensiones de armonía de valores que sostenían los economistas».





«Para entender los alcances de esta desmitificación de Arrow, es necesario recordar que la economía se ha considerado un discurso liberal por excelencia que ha deliberado ampliamente acerca del papel del Estado en una sociedad mercantil, por lo cual, las formas políticas se encuentran implícitamente en las formulaciones económicas, como ocurre sin ir muy lejos con la defensa del libre comercio y de otros aspectos económicos, lo cual se relaciona con la defensa de las libertades políticas fundamentales. Y es precisamente en este punto, cuando se vinculan las condiciones de la libre competencia con las de las libertades políticas donde Arrow avizora con ojo crítico una contradicción entre dos valores: la asignación democrática de recursos y la asignación eficiente de los recursos» (Lopera, 2000).

Pero sería con Rawls (1979) y su Teoría de la Justicia que la filosofía política retorna con fuerza el campo normativo y a la importancia de la razonabilidad para lograr la legitimidad de los asuntos públicos entre los cuales se encuentran los económicos. Lejos de acercarse a una revolución de tipo socialista o comunista del sistema económico, Rawls acepta el mercado como mecanismo de distribución, valora su capacidad para asegurar la eficien-

cia y la rentabilidad, pero propone unas correcciones compensatorias que preserven la equidad entre quienes participan en el sistema económico. Los aportes de este autor ejercen actualmente su influencia en autores como Amartya Sen o Adela Cortina quienes han reflexionado específicamente sobre los valores en el entorno del sistema capitalista y de sus empresas.

Al margen de las elucubraciones teóricas y conceptuales que se han llevado a cabo en el campo de las comunidades científicas y académicas a lo largo de muchos decenios, la política pública debe caracterizarse por el inagotable esfuerzo de integrar la política económica con la política social. Al decir de Vargas (2003), la mejor política social es una buena política económica y la mejor política económica es una buena política social.

## LA SITUACIÓN DE BIENESTAR EN COLOMBIA

Por mucho tiempo se ha escuchado pregonar a la clase política y a los tecnócratas colombianos que el país se ha destacado en el ámbito Latinoamericano, por haber logrado conciliar la estabilidad macroeconómica con el crecimiento económico sostenido; esta imagen de país con «buen desempeño



macroeconómico» le ha abierto las puertas del crédito en los mercados financieros internacionales, pues tal estabilidad le amerita como buen socio del la banca privada internacional. Sin embargo, esta apreciación fue cuestionada con mucha intensidad durante el decenio de los noventa.

Aunque el país exhibió un ritmo de crecimiento positivo durante los últimos tres decenios del siglo pasado, tal ritmo fue insuficiente para integrar de una forma eficiente y productiva a grandes masas de la población colombiana. Además, dichos procesos de crecimiento económico no sustentaron una mejor base económica o estructura productiva y mucho menos, logró modificar sustancialmente los patrones de distribución de los ingresos, hecho que incrementó ostensiblemente los niveles de pobreza y de nuevos pobres en el país en el mismo período considerado.

Según Garay, *et al.* (1998), la gravedad del problema de la distribución de ingreso y oportunidades es tal que baste con mencionar que Colombia se distingue por ser uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad. En términos de pobreza es de resaltar que, según estadísticas del DNP, el 20 % de los colombianos tienen ingresos inferiores a la Línea

de Indigencia, el 54 % de la población vive en pobreza con el agravante de que en el sector rural se llega a un nivel de hasta el 70 % -con un índice de analfabetismo en el campo 3.3 veces mayor que en las ciudades.

Aparte de que la distribución del ingreso ha sido tradicionalmente bastante regresiva, a lo largo del último decenio se observó un aumento considerable de su concentración consecuente con una mayor desigualdad en el interior de los grupos (según quintiles). Así, por ejemplo, se ha presenciado una mejora importante en los ingresos salariales de los trabajadores calificados (ubicados en los quintiles más altos) en relación con los de los no calificados y se ha evidenciado una mayor desigualdad en los ingresos no laborales respecto a la de los laborales en el sector rural.

En cuanto al desarrollo humano, éste es considerado como teoría y metodología del desarrollo económico, político y social que pretende integrar y superar los principales enfoques convencionales. En particular, el desarrollo no se reduce al aumento de la riqueza o del ingreso per cápita sino que abarca otros valores -la equidad, la democracia, el equilibrio ecológico, la justicia de género, etc.- que también son esenciales para que los seres humanos podamos vivir mejor (Informe



Nacional del Desarrollo Humano para Colombia, 2003).

El PNUD a partir del enfoque de A. Sen viene construyendo y 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 del PIB per-cápita, como medios de medición del desarrollo y de medición del avance relativo de los países. Desde esta perspectiva pluralista, se entiende que el verdadero objeto de la política pública es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más y más satisfactoria, o sea, en una frase, que «Desarrollo es Libertad».

Desde esta concepción en la que el objetivo fundamental del desarrollo es la libertad humana, ésta resulta vital para el desarrollo de las capacidades y el ejercicio de los derechos. Es precisamente a través de la realización de los derechos, donde se articula la Política Social con el Desarrollo Humano.

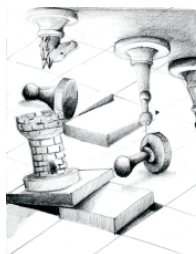
Para conocer el avance de los países en este sentido, se puede recurrir al índice de Desarrollo Humano –IDH– que mide los adelantos medios en tres aspectos básicos del bienestar del hombre; una vida larga y saludable (espe-

ranza de vida al nacer), el grado de educación o conocimiento (alfabetización) y el nivel de vida (PIB per-cápita).

El IDH varía entre 0 y 1; mientras más cercano a 1 mejor es el desempeño de un país en relación con los indicadores mencionados, y cuanto más chico, mejor es el nivel de bienestar (PNUD, 2001).

Colombia alcanzó los siguientes valores en el IDH: 0.776 (1997); 0.759 (1999); 0.771 (2001). En tanto que Argentina y Chile alcanzaron para el año 2000 los valores de 0.844 y 0.831 respectivamente (PNUD, 2001).

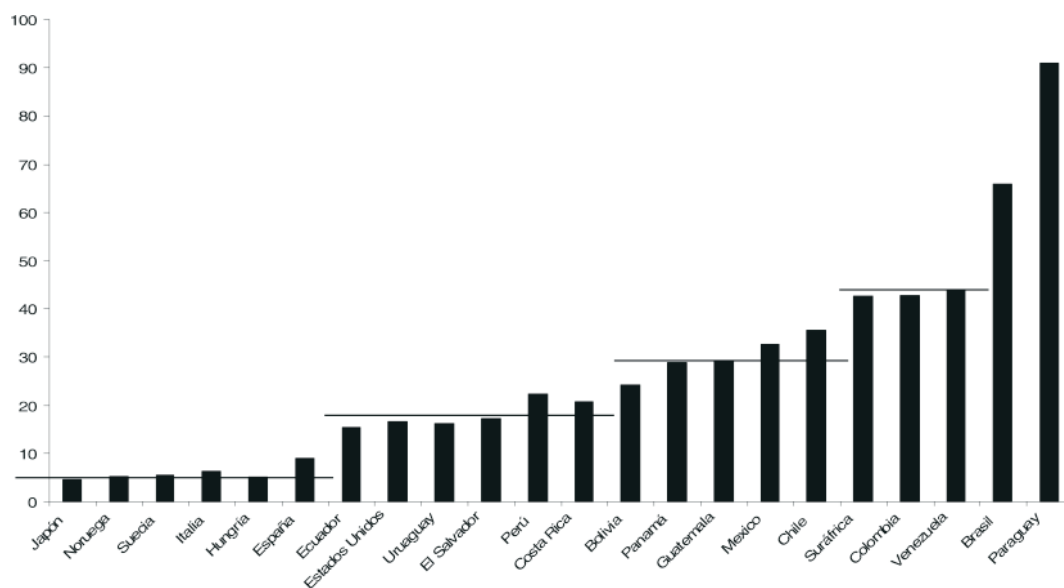
Según Porras (1999), entre 174 países, Colombia ocupa número 57, con un IDH de 0.768 para 1999, considerándose como un país de desarrollo medio cuyo rango está comprendido entre 0.500 y 0.799. En condiciones de desarrollo medio están 94 países. Es de advertir que las condiciones cambian con el PIB per-cápita, 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 con 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 esperanza de vida y alfabetización de adultos, pero en relación a escolaridad tiene una

relativa buena posición en comparación con algunos países latinoamericanos, estando el PIB per-cápita entre los más bajos de América Latina.

**Gráfica N° 5 .** Relación entre el ingreso del 10% más pobre y el 10% más rico



Fuente. Informe de Desarrollo Humano, 2002.

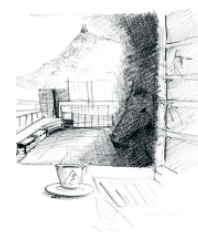
## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Colombia alcanzó los siguientes valores en el IDH: 0.776 (1997); 0.759 (1999); 0.771 (2001). En tanto que Argentina y Chile alcanzaron para el año 2000 los valores de 0.844 y 0.831 respectivamente (PNUD, 2001).

Según Porras (1999), entre 174 países, Colombia ocupa número 57,

con un IDH de 0.768 para 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.

La superación de la exclusión, la desigualdad y la pobreza es una necesidad humana a la vez que un reto



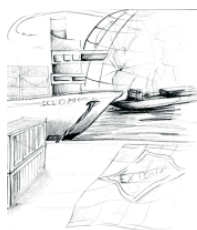
ético, económico, político, social y ambiental que no puede abordarse sólo desde una perspectiva economicista, sino fundamentalmente desde un enfoque interdisciplinario, sistémico y complejo. En este sentido, no debe reducirse a una cuestión examinada sólo desde el enfoque de los académicos y los tecnócratas con autoridad para elaborar las políticas públicas, sino que es necesario que los mismos excluidos y pobres y, en general, la sociedad civil, configuren también la visión sobre la pobreza y las características de las políticas de corto y largo plazo.

No es posible combatir la pobreza si no se liga fuertemente al problema de la equidad. El desarrollo social es mucho más que combatir la pobreza extrema, es avanzar en los temas vitales de la construcción de ciudadanía.

La nueva concepción de política debe estar iluminada por vía de los acuerdos para beneficio de todos, en coherencia con la realización de los derechos de todos, reforzándose mutuamente y entrañando un consenso social o «un nuevo pacto social contextualizado» que empiece por evidenciar la reducción de la po-

breza y una mejora manifiesta en la distribución del ingreso. En tanto no se afecten las dinámicas de acumulación y distribución, de intereses particulares y de poder, no serán efectivas las políticas sociales, no se logrará cerrar la amplia brecha de ingresos, salud, educación, información, participación social y política. En este orden de ideas, tampoco se logrará superar el dilema entre política económica y política social y menos aún avanzar en derechos y desarrollo humano con fundamentación ética y visión de largo plazo.

La construcción colectiva de una mejor sociedad debe implicar el esfuerzo y la responsabilidad de todos –visión incluyente–. Como la política social es un instrumento catalizador de este propósito, demanda una permanente vigilancia de todos; su efectividad debe medirse y evaluarse en término de Desarrollo Social. Para ello, se requiere construir una serie de indicadores generales como: Vida y Seguridad –esperanza de vida y muertes evitables–, Nutrición, Educación y Salud Básica, Acceso al Empleo –ingresos justos, recursos productivos–, Justicia, Ambiente –entorno sano, respeto por la naturaleza–.



## BIBLIOGRAFÍA

FERGUSON, C. E. y GOULD, J. P. «Teoría microeconómica». México : Editorial Fondo de Cultura Económica, 1975.

FRESNEDA, Oscar. La lucha por la equidad y contra la pobreza en la sociedad colombiana. Frescol. Santafé de Bogotá, 1998.

GARAY, Luis Jorge., et al. (1998), Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, DNP-Colciencias-CEC-Mincomex-Minhacienda-Proexport, Santafé de Bogotá, capítulo 1.

GIL O., Armando. Pasado y presente del capitalismo. Documento inédito. 2001.

Gil O., Armando, en: Neoinstitucionalismo. ¿La consolidación de la economía de mercado? Documento inédito. UCPR. 2003.

HESSEN, Robert. «Capitalismo», páginas 117-121. Ediciones Folio, S.A. Barcelona. 1996.

INFORME NACIONAL DEL DESARROLLO HUMANO PARA COLOMBIA, 2003.

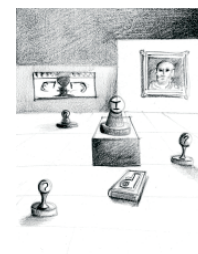
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. PNUD. 2001.

LOPERA CH. María Teresa. Ponencia: «Valores, ética civil y profesión de los economistas». V Encuentro de Decanos de Facultades, Directores de Programas y Jefes de Departamentos de Economía. 2000.

PORRAS P. Tirso. La política social en cuestión. Profesor de economía. U.P.T.C. 1999.

RAWLS, John. Liberalismo Político, 1971.

RAWLS John. Teoría de la justicia. México, Fondo de Cultura Económica. 1979.



SARMIENTO, A., Libardo. Utopía y sociedad. Una propuesta para el próximo milenio. Fundación Frescol de Colombia, 1996.

VARGAS, Jorge Enrique. Conferencia. Política Social: Reflexiones a partir de experiencias en América Latina. CINDE, 2003.

VILLARREAL, Oscar (1999). Aportaciones epistemológicas a la teología moral de la economía. Mediaciones económica y ética. <http://www.eumet.net/tesis/>

WEBER, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo, 1904-1905.

