

# Capital social y crecimiento económico en Colombia

## Análisis del Plan de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario»

### Introducción

El presente trabajo desarrolla un marco analítico sobre el plan de desarrollo del gobierno de Uribe y de manera particular trata de averiguar qué papel desempeña la acumulación de capital social, mediante la participación ciudadana, para la puesta en marcha de dicho plan. Se debe aclarar que ésta es una exploración analítica de corte coyuntural, por estar en plena ejecución esta política. Sin embargo, el ejercicio pretende situar varios elementos conceptuales para el entendimiento y el debate académico en el largo plazo, incluso para su revisión posterior, una vez finalizado el presente gobierno.

En el marco teórico se describen, de forma breve, los conceptos de participación ciudadana, capital social y desarrollo aplicado en Colombia, al igual que el plan de gobierno de Álvaro Uribe y como estos conceptos se han desarrollado en esta administración. El análisis se ocupa de verificar como la participación ciudadana y el desarrollo del plan de gobierno de Uribe han contribuido a la acumulación de capital social, según la dinámica de la distribución de los recursos y todo esto, a su vez, como ha favorecido el crecimiento del país.

El tema de participación ciudadana en Colombia se presentó desde las políticas descentralizadoras de la Ley 11 de 1986, lo que implicó un cambio radical en la estructura del sistema político del país, ya que la ciudadanía podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el ámbito local, fundamentalmente con la elección popular de alcaldes. Sin embargo, sólo hasta la expedición de la Constitución de 1991 se consagró la participación ciudadana como un principio y un derecho fundamental, que transformó la democracia representativa de 1886 en democracia participativa. Con el traslado de la soberanía de la Nación al pueblo y la consagración del Estado Social de Derecho, se reconoce que la función del ciudadano y de la sociedad civil es la formulación, planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y vigilancia de la gestión de lo público; esto como un paso más integral en la intervención de los ciudadanos en lo público, pero también bastante ajustado a los

---

*Lilián Pérez Agudelo*  
*Estudiante Carrera de Economía*



requerimientos del ajuste estructural, es decir, con la idea de devolver responsabilidades a la sociedad que tenía antes el Estado interventor.

No obstante lo anterior, en los últimos cincuenta años en Colombia, se han aumentado los índices de marginalidad, pobreza, exclusión y analfabetismo, situación agudizada por la violencia política y el conflicto armado en el cual está sumergido el país.

Buena parte de esta anterior situación ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación, introduciendo sesgos en el desarrollo de los procesos participativos y creando miedos en la ciudadanía. Sin embargo, y paradójicamente se observa que la violencia se ha convertido, de igual forma, en un estímulo para la movilización ciudadana, mediante iniciativas de resistencia a la guerra y a los actores armados.

Aunque la participación ha sido desvirtuada y se ha convertido en un instrumento al servicio de terceros, es decir, de clientelas políticas y de grupos de líderes tradicionales, se concibe como un medio o mecanismo para el logro de una meta determinada, transformándose, así, en un componente esencial en la construcción y perfeccionamiento de la democracia, en donde el capital social, concebido como aquel que «se refiere a las características de la organización social, tales como redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo»<sup>1</sup>, como lo expresa Putman, se convierte en un activo estratégico para el desarrollo.

Los diseños institucionales creados en el marco de la Constitución de 1991 y los desarrollos legislativos posteriores en materia de participación establecen y desarrollan es-

pacios, instancias y mecanismos legales en los cuales la sociedad civil puede ejercer función de acompañamiento con capacidad decisoria y hacer control social a la gestión de lo público. Esto, al tener en cuenta el principio de que lo público es de todos, es una construcción de la ciudadanía, de la organización institucional y del tejido social, que se constituye en la mayor riqueza de una sociedad democrática. Sin embargo, se observa que, «en Colombia, el mundo de lo público ha existido más como discurso que como realidad social [...] entre un orden institucional que se es sobre todo discurso y una realidad social que es sobre todo violencia, lo público se ha constituido más como formalidad que como realidad normativa»<sup>2</sup>.

Actualmente, la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado por intermedio de sus distintas agencias locales, a fin de perfilar un futuro menos incierto. Organizarse, asociarse y actuar como sociedad produce autorregulación, facilita la protección de los derechos, amplía los espacios para construir políticas públicas que den respuesta a las necesidades de los asociados y, especialmente, posibilita la identificación de los factores de riesgo que facilitan la corrupción, el clientelismo y el autoritarismo para así adoptar los correctivos que los impidan.

Es así como en el plan de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se manifiesta la búsqueda de un Estado Comunitario, donde se dedicarán recursos para erradicar la miseria, construir equidad social y dar seguridad a la población. Allí se abre la puerta a

<sup>1</sup> PUTMAN, Robert. *The Prosperous Community*. 1993.

<sup>2</sup> GARCÍA D., Ricardo. *Lo público en Colombia: formalidad institucional, precariedad normativa*. 2000.

una mayor participación ciudadana, dado que en dicho plan se garantiza que los recursos lleguen a la gente que realmente lo necesita y no se queden en el camino, en politiquería, según la concepción de que «el Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social»<sup>3</sup>.

Al acabar con la corrupción y la politiquería, los recursos deben alcanzar para erradicar la miseria y construir justicia social, lo cual se puede obtener, según el presidente Uribe, con la revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza y calidad de vida urbana.

### 1. Factores de desarrollo a partir de la inversión en capital social y participación

Colombia se encuentra clasificada dentro del grupo de los países en vías de desarrollo. Los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos para sacar al país de esta situación datan de muchos años atrás; no obstante, con la expedición de la Constitución de 1991 no sólo se estableció la participación ciudadana como un principio y un derecho fundamental, sino también la puesta en marcha de los preceptos de la doctrina neoliberal.

El estado neoliberal es aquel que limita su intervención a procesos de regulación y control y garantiza a los agentes económicos el cumplimiento de contratos, equidad en la distribución de los recursos y protección a los más desaventajados de la sociedad, entre otros.

Asimismo, es importante resaltar que la participación ciudadana es una forma de intervención social que permite a los individuos que se reconozcan como actores al compartir una situación determinada; tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y, además, están en capacidad de transmitir las en acciones colectivas a otros actores y políticas.

En Colombia, la participación ciudadana surge como medio para renovar las estructuras formales de la democracia y llevarlas a la interpretación de la voluntad y las demandas de la población, pero se desarrolla mediante relaciones sociales, políticas y simbólicas que conllevan a conductas corruptas y a la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, al abrirle paso al fenómeno clientelista. El clientelismo y la corrupción están inspirados en el principio del beneficio particular por encima de lo colectivo.

La acción colectiva, según Coleman (1999), debería estar enfocada entre el comportamiento de los sujetos como el resultado de la socialización y el papel de los individuos en función del principio de maximización de la utilidad. Para precisar, Coleman habla de la «función» del capital social como una clase particular de recurso disponible para los actores. El capital social en una sociedad está expresado en «la confiabilidad del ambiente

<sup>3</sup> URIBE VÉLEZ, Álvaro. *Manifiesto Democrático -100 punto. Hacia un Estado Comunitario*. Numeral 8.

social que le permite a un actor creer en otro; en canales de información que le permiten a los actores acceder a ciertos recursos para obtener beneficios y en la presencia de normas y sanciones efectivas en la sociedad»<sup>4</sup>.

Esta función de capital social es el valor que tienen distintos aspectos de la estructura social para los actores, «cuando se convierten en recursos a su disposición para realizar sus intereses. Estos recursos se ubican en las relaciones entre las personas. Las relaciones sociales de apoyo mutuo están más allá de los beneficios individuales con la construcción de escenarios y procesos considerados públicos y de apropiación colectiva, fortaleciendo, entonces, la construcción de lo público»<sup>5</sup>.

Dentro de la construcción de lo público en Colombia, se tiene como característica la utilización sistemática del poder estatal por parte de un bipartidismo policlasista, mediante los recursos del clientelismo y la corrupción, lo que constituye el carácter patrimonialista del Estado. Desde que comenzó a regir la Constitución de 1991, en Colombia se promueve la participación de varios agentes políticos con la creación de nuevos partidos.

En consecuencia, el capital social se constituye como soporte desde el cual se busca difundir una visión de lo público y de las relaciones entre lo público y lo privado que hereda de la tradición liberal la valoración de la iniciativa privada como motor del desarrollo.

Sin embargo, la iniciativa privada no sólo debe centrarse en la acumulación de riquezas, también debe generar escenarios en la sociedad que promuevan la participación individual a partir de oportunidades y libertades que mejoren la calidad de vida. Es

importante destacar que el papel de la renta y la riqueza influye de igual manera en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida; dado que una disminución en la renta promueve problemas de analfabetismo, falta de salud y desnutrición, entre otros. Y, al obtener mejoras en educación y salud, conlleva al aumento de riqueza. La falta de renta tiene una estrecha relación con la privación de las capacidades individuales, entendidas éstas como las oportunidades que tienen los individuos para llevar a cabo sus objetivos, tal como lo expresa Sen.

La privatización de las oportunidades que tienen los individuos conlleva a una falta de libertad que puede deberse a procesos inadecuados. «El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como influir en el mundo, a fin de incentivar el proceso de desarrollo... Tanto los procesos como las oportunidades tienen importancia por derecho propio, y cada uno de los aspectos está relacionado con la concepción del desarrollo como libertad...»<sup>6</sup>.

Dadas las circunstancias propias de Colombia, tales como desigualdades, exclusión y discriminación de clase, el Estado debe proveer y garantizar oportunidades a la población desfavorecida que carece de asistencia en servicios públicos, educación, salud y acceso a un empleo; para así mejorar la actual calidad de vida y generar desarrollo. El desarrollo incluye seguridad económica y está directamente involucrado con las libertades y los derechos democráticos; la democracia y los derechos políticos pueden prevenir desastres económicos.

Así pues, el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con

<sup>4</sup> COLEMAN, James S. *Social Capital in the creation of Human Capital*. 1999.

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ, Mario. *Tierras*. Revista de la Universidad Nacional, núm. 1, 2001.

<sup>6</sup> SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta, 2000.

la política como forma colectiva de definir el destino de todos, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos se convierten en objetivos que, en sociedades como la colombiana, son retos en el largo plazo.

## **2. Descripción analítica del plan de desarrollo «Hacia un Estado Comunitario»**

En el plan de gobierno «Hacia un Estado Comunitario», propuesto por el presidente Álvaro Uribe Vélez, se observa el planteamiento de acabar con el clientelismo y la corrupción, vistos como la fuente que ha generado desconfianza de la ciudadanía en las autoridades y se han constituido como una de las razones de inequidad y despilfarro de los recursos. Por lo cual se plantean estrategias, donde la participación ciudadana es clave en la dirección del Estado y en la decisión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El plan se orienta hacia la construcción de un Estado Comunitario, definido éste a partir de tres componentes: 1) Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales; 2) Estado gerencial que invierta con eficiencia y equitativamente los recursos públicos y 3) Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

Los objetivos del plan son: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Asimismo, el fortalecimiento de la Fuerza Pública, para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional, la desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto.

Estos objetivos, en especial la obtención de seguridad democrática, son fundamentales para los seis millones de colombianos que eligieron como presidente a Álvaro Uribe Vélez y apoyaron su lema de «mano firme, corazón grande», pues la violencia es percibida como el principal problema del país. «El 70% de la población se siente insegura en sus barrios y veredas, más de la mitad se abstiene de alejarse de su residencia por temor a la violencia y el 40% fue víctima de un crimen durante el último año» y, en «los últimos años, el país ha asistido a la degradación del conflicto armado en tanto las organizaciones ilegales recurren al terror en su afán por consolidar y controlar territorios estratégicos y acopiar los recursos que el escalamiento de la confrontación»<sup>7</sup>.

Cabe aclarar que un Estado Comunitario, desde el punto de vista democrático, debe propiciar, ante todo, la participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas, la posibilidad real de agenciar y vigilar el proceso de aplicación de tales decisiones, el derecho a expresar una opinión formada libremente y la posibilidad real de disfrutar la vida con dignidad.

Un Estado Comunitario debe definirse por la participación de la comunidad en sus de-

<sup>7</sup> JIMÉNEZ, Gonzalo. Ponencia presentada en el Foro Regional Los Costos de la Guerra. Bucaramanga, 27 de junio de 2003, Indepaz.

signios y por el disfrute de todos y cada uno de sus ciudadanos de las garantías y dignidad que el Estado defiende y provee. No se trata de un Estado paternalista o de un Estado extremo de bienestar; se trata de una instancia orgánica en la cual la comunidad participa, construye y disfruta. Así, «el modelo neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social»<sup>8</sup>. Por lo cual el Estado debe garantizar una distribución equitativa de los recursos y la protección a los ciudadanos más desaventajados de la sociedad, generando igualdad en la población.

En un Estado Comunitario, el propósito del crecimiento económico sostenible debe ser el de contribuir al bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida y asegurar la protección de la base natural en la cual se fundamenta. Por lo cual es necesario que dicho objetivo esté relacionado más estrechamente con los objetivos de construir equidad social y garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Para conseguir el objetivo de seguridad democrática, este plan propone estrategias de fortalecimiento de la Fuerza Pública, dirigidas hacia la recuperación y el control del territorio, protegiendo la infraestructura nacional; el rescate para el Estado del monopolio de las armas; desarticulación de la producción de drogas, al restar fuerza a la financiación de los grupos insurgentes y paramilitares; fortalecimiento de la justicia, para hacer expedita la judicialización de quienes alteran el orden público y atención a zonas deprimidas y de conflicto, para contrarrestar los efectos de la guerra.

Los objetivos de brindar seguridad democrática e incrementar la transparencia y efi-

ciencia del Estado son entendidos como condiciones para el cumplimiento de los fines sociales del Estado, prescritos por la Constitución de 1991.

Resulta importante resaltar que una condición de seguridad democrática para el Estado Comunitario debe dejar en claro las relaciones entre el conflicto armado colombiano y la carencia de equidad social y territorial. Los propósitos de asegurar viabilidad democrática y legitimidad al Estado no sólo deben limitarse a las estrategias de seguridad o de recuperación de los destrozos hechos por la guerra, también deben procurar la reivindicación social de los grupos sociales excluidos. La pérdida de integridad y de gobernabilidad territorial está íntimamente ligada con los enormes desequilibrios en el desarrollo territorial nacional colombiano, al igual que el desarrollo del conflicto también tiene su raíz y alimento en estos desequilibrios.

La seguridad democrática en el plan se manifiesta como «el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana». Dicha definición es coherente con las iniciativas propuestas, en donde la autoridad se propone como la que busca controlar el territorio y reducir a las organizaciones armadas al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la capacidad disuasiva. También promueve la cooperación ciudadana con la formación de redes y programas de recompensa; busca la protección de la infraestructura económica y la seguridad urbana; combate el narcotráfico y el crimen organizado; lucha contra la extorsión y el secuestro y se propone el fortale-

<sup>8</sup> URIBE VÉLEZ, Álvaro. *Manifiesto Democrático -100 punto. Hacia un Estado Comunitario.* Numeral 6

cimiento del servicio de justicia. Estos son los aspectos prioritarios del plan.

Como aspectos secundarios se manifiestan: el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, la protección y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la atención y prevención del desplazamiento forzado y la política de relaciones exteriores y cooperación internacional.

Para llevar a cabo las estrategias mencionadas anteriormente, el Gobierno colombiano ha captado recursos por concepto de impuestos, entre los que se incluyen parte del IVA, gravámenes al régimen pensional y ampliación del tributo patrimonial y de los bonos de paz, lo cual se suma al ahorro fiscal por la reestructuración de las instituciones del Estado y la continuidad de la ayuda militar de Estados Unidos.

Gran parte de los recursos obtenidos por el Gobierno ha sido destinada a cumplir con el objetivo de seguridad democrática. Actualmente, el gasto en defensa y seguridad alcanza el 5,4% del PIB.

Según los resultados del DNP (Departamento Nacional de Planeación), la seguridad democrática ha impactado de manera importante la recuperación de la economía y del empleo, otra de las estrategias que incluye el plan<sup>9</sup>, situación que contrasta con los niveles positivos de crecimiento del PIB, pero cuestiona esta política, en el sentido de que no va acompañada de un impacto efectivo en la política social, pues, aunque se ha ampliado la cobertura en servicios básicos de atención hospitalaria y educación, todavía se está lejos de llegar a metas de cobertura universal y menos de mejorar la calidad de vida.

La seguridad democrática, en cuanto al crecimiento económico y la generación de empleo, se considera como un fenómeno de pobreza y no de equidad. Por lo cual se observa que centra la atención en aspectos como impulsar el crecimiento económico, al brindar seguridad y oportunidades al sector privado y a la inversión extranjera y mejorar la focalización del gasto social para que los recursos lleguen a los más necesitados, para lo que se requiere mejorar la eficiencia y garantizar la transparencia del Estado.

Por lo anterior es importante resaltar que la seguridad no es solamente el estado en el cual el sujeto, individual o colectivo, no se siente vulnerable, ya que este término guarda como meta prioritaria y única la disuasión de quienes amenazan a la sociedad entera o a sus individuos con el uso de la violencia. La seguridad implica la constitución de un colectivo político, de un Estado legítimo, que garantice la dignidad de la vida como valor excepcional de todo ser humano.

Como se mencionó anteriormente, el plan incluye alcanzar un crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. Allí se manifiestan los lineamientos de políticas que conducirían al país a la estabilidad macroeconómica, como una de las condiciones fundamentales para dirigirse hacia un crecimiento económico sostenible. Asimismo, se reconoce el desempleo como un grave problema. «La gravedad radica en la magnitud y la persistencia de un fenómeno con devastadoras consecuencias sociales». Por esto, el plan afirma que el crecimiento económico es el mejor camino para generar empleo. No obstante, dadas las perspectivas de crecimiento se opta por programas que incentiven la creación de empleo: reforma a

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Cifras superaron expectativas: Montenegro*. Bogotá, 3 de febrero de 2004.

la empleabilidad, apoyo directo al empleo, sistema de protección al cesante y fortalecimiento a la capacitación<sup>10</sup>.

Igualmente, el plan reconoce que el crecimiento depende, a su vez, de la dotación de recursos naturales, la cantidad y la calidad del recurso humano, la acumulación de capital físico, la productividad y la incorporación de nuevas tecnologías. Justamente, la inversión es un elemento fundamental en este proceso, pues determina el ritmo de acumulación de capital físico. Por ello, crear un clima favorable a la inversión es un requisito fundamental para crecer. No obstante, el plan también señala que la violencia y la inseguridad son factores que se han convertido crecientemente en un obstáculo para atraer la inversión extranjera, es decir, parece que se sigue viendo al país desde los intereses extranjeros y no como un objetivo de construir y fortalecer a la Nación.

De otra parte se muestran resultados y avances en las metas de reactivación social; ésta es la tercera estrategia del plan. Los mayores logros que se mencionan se han registrado en el tema educativo donde se crearon cerca de 500 mil nuevos cupos escolares y se realizaron más de dos millones de pruebas «saber». En salud se logró ampliar la cobertura al vincular 1,3 millones de nuevos afiliados, para un total de 25,2 millones de personas. En programas de asistencia social se atendieron a más de 4,1 millones menores y a más de 34.300 adultos, con desayunos infantiles, restaurantes escolares, hogares múltiples de bienestar y el Programa Adulto Mayor. En el tema de la prestación de servicios públicos, como alcantarillado y aseo, se menciona el incremento en la cobertura en cada uno de estos en cerca de un millón

de usuarios y en alrededor de un millón y medio los de acueducto, sin especificar el tema de la calidad y la oportunidad en su prestación.

El plan «Hacia un Estado Comunitario» reconoce que, en los últimos años, el país ha presentado desaceleración del crecimiento económico, incremento del desempleo y deterioro de los indicadores sociales, que se relaciona con el aumento de la pobreza. Sin embargo, no los vincula con el aumento de la inequidad y con el deterioro de los índices de desarrollo humano<sup>11</sup> que tienen que ver más con las causas estructurales de las desigualdades que con sus manifestaciones<sup>12</sup>.

Por esto, Colombia enfrenta el desafío de avanzar en el desarrollo sostenible a partir de una sociedad fragmentada, como manifestación de enormes desigualdades en el acceso a las oportunidades que ofrece la democracia y el crecimiento económico, las cuales se reflejan en grandes desequilibrios territoriales y sociales, y se manifiestan en brechas de capacidades de regiones y grupos de población para su inclusión en las dinámicas económicas y en su participación política.

El propósito de Construir Equidad Social debe expresarse en una revolución en las oportunidades que permita construir cohesión social y cohesión territorial. La primera, como expresión de una sociedad solidaria e incluyente y la segunda, como expresión de la unidad nacional sobre la base de la integración en igualdad de oportunidades y en un marco de reconocimiento de la diversidad y la diferencia<sup>13</sup>.

El plan da a entender el problema de la equidad social exclusivamente como un problema de subsidios (y en consecuencia fis-

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Planeación. *Colombia se pronuncia sobre el Plan de Desarrollo – Hacia un Estado Comunitario- 2002-2003*. Bogotá, D. C., 9 de enero de 2003.

<sup>11</sup> Naciones Unidas mide el nivel de desarrollo de los países por el índice de desarrollo humano, compuesto por tres indicadores: longevidad (esperanza de vida), tasa de escolarización y producto interno bruto per cápita. Sobre el particular, ver: Consejo Nacional de Planeación. *Trocha Nacional Ciudadana*. pp. 82 y 83.

<sup>12</sup> Consejo Nacional de Planeación. *Trocha Nacional Ciudadana*. p. 84

<sup>13</sup> JIMÉNEZ, Gonzalo. Ponencia presentada en el Foro Regional Los Costos de la Guerra. Bucaramanga, 27 de junio de 2003, Indepaz.

cal), y no como un problema de inclusión social, de solidaridad, que busque superar la fragmentación de la sociedad a partir de la cohesión social y territorial. El documento en sí toma unos de los principales problemas que afectan al país y sugiere algunas alternativas de solución como la participación comunitaria, la economía solidaria y el ordenamiento territorial, pero deja por fuera otros que tienen incidencia directa en la superación de las desigualdades sociales y en la definición de ejes estratégicos que permitan articular la totalidad de componentes. Por tanto, debe partir de unos principios que han de ser comunes a sus diversos propósitos, al igual que incluir consideraciones sobre la heterogeneidad de la sociedad colombiana; la diversidad étnica y la pluriculturalidad; la equidad de género; el manejo social del campo y la revolución educativa, que son tratados de manera sectorial y, en consecuencia, se sacrifica la integralidad<sup>14</sup>.

Esta visión restringida se puede apreciar en el tratamiento que otorga el plan a la economía del campo, la cual es considerada como un escenario de compensación a poblaciones pobres, desconociendo su potencial para delinear una estructura productiva nacional más eficiente y de mayor impacto social mediante el empleo rural, entre otras dimensiones estratégicas. Lo mismo ocurre con la economía solidaria que hoy representa no más del 4% de la economía nacional, lo que condiciona y limita su impacto como estrategia, que, además, está considerada como una estrategia social y no como un mecanismo de orden económico.

Como ya se mencionó, el plan tiene un principio de realidad: la austeridad en el gasto público; y, en consecuencia, plantea que la

función del Gobierno se debe concentrar en garantizar una mayor eficiencia en la inversión social, lo cual exige una lucha frontal contra la corrupción y la politiquería; una mayor responsabilidad del sector privado, tanto en el crecimiento económico como en las políticas de equidad social y una más activa participación de la comunidad en las decisiones que la afectan. Esto implica priorización de inversiones que combatan decididamente el rentismo privado y el asistencialismo<sup>15</sup>, además de la corrupción y la politiquería.

Ésta es una de las más importantes estrategias para el logro de mayor equidad social y requiere de más oportunidades y capacidad para que sean aprovechadas en las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales. En ese sentido, la participación, tal como se expresa en la definición del Estado Comunitario, es limitada, en tanto que tener en cuenta las demandas de la gente no es suficiente. La participación para la equidad requiere de la apertura de espacios democráticos donde se redefinan los procesos de toma de decisión.

Finalmente y con respecto al cuarto objetivo del plan de desarrollo: eficiencia y transparencia del Estado, el plan presenta propuestas de reforma de la administración pública, las relaciones interregionales y el ordenamiento territorial del país, para así combatir la corrupción, el clientelismo y la politiquería, fenómenos que contribuyen a lesionar la legitimidad del Estado colombiano.

Las políticas y acciones propuestas se basan en los mandatos constitucionales previstos en la Carta política de 1991. Las legislaciones que las desarrollan tienen como objetivo establecer en Colombia un conjunto

<sup>14</sup> Consejo Nacional de Planeación. *Concepto sobre las bases del PND*.

<sup>15</sup> El rentismo se entiende como la transferencia de recursos públicos a agentes privados sin que estos impliquen un beneficio social manifiesto. El rentismo es típico de modelos de protección de empresarios ineficientes. El asistencialismo es la transferencia de recursos públicos con fines demagógicos o políticos que no consideran la sostenibilidad de las soluciones de largo plazo, sino propósitos espúreos que limitan la acción pública al clientelismo.



de mecanismos de participación de la sociedad civil y el Estado Comunitario, que fortalezcan la democracia local y la participación de la sociedad civil en el contexto del objetivo de avanzar en el proceso de descentralización y de desarrollo territorial.

Por otra parte, el plan, en sus propósitos de combatir la corrupción y hacer más transparente la administración del Estado, creó una serie de programas para que esto se concentre, principalmente, en el manejo eficaz y eficiente de los recursos económicos públicos, en el mejoramiento de los servidores públicos y en la evaluación del desempeño de estos y de las instituciones. Estos son, evidentemente, tres de los campos en los cuales se debe concentrar la acción para alcanzar la transparencia, erradicar la corrupción y propender por una administración más eficaz y eficiente. En adelante, el proceso de modernización del Estado hará mayor énfasis en 11 estrategias de tipo estructural que pretenden, finalmente, hacer más gerencial y menos burocrático el aparato estatal, en coherencia con los preceptos de reducir el Estado, como parte del ajuste estructural.

### 3. Aspectos relacionados con la dinámica colombiana

En el recorrido realizado en el plan de desarrollo «Hacia un Estado Comunitario», Álvaro Uribe Vélez plantea cuatro objetivos con los cuales pretende acabar con el conflicto armado y recuperar el crecimiento económico, considerados factores fundamentales para la solución de los problemas de empleo y pobreza. A pesar de ello, no tiene en cuenta que ese crecimiento no fomenta la redistribución del ingreso, por lo que el re-

sultado es la profundización de la exclusión donde los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres.

Por lo anterior cabe recordar que la Constitución de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho y su fin esencial es garantizar el bienestar de sus habitantes, sin privilegios, sin exclusiones, sin discriminaciones. Por lo cual la construcción de equidad social es una tarea permanente hacia la superación de las causas que generan la inequidad: las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades de acceso a los recursos productivos y a los bienes de mérito<sup>16</sup>. En consecuencia, comprometen corresponsablemente al sector público y al sector privado.

En Colombia, el problema del desarrollo está en que es un país extremadamente rico, donde el 67% de su población es extremadamente pobre; y éste no es un problema simplemente de crecimiento económico o de ajuste fiscal, sino de equidad; y no es un problema de diseñar sistemas para asistir a los pobres de manera eficiente, sino de superación de la exclusión y de las inequidades que agravan la vulnerabilidad de muchos grupos sociales: las comunidades indígenas, la población afrocolombiana, la niñez, la juventud, las mujeres, los campesinos, la población con discapacidad, etc.

Colombia es un país que, durante los últimos cincuenta años, no ha logrado importantes avances ni en el plano educativo ni en el económico y menos en materia de competencia ciudadana. La Nación sigue postrada en una violencia política cada vez más cruenta y con nuevos problemas sociales, como el desplazamiento forzoso de miles de compatriotas que aumentan los índices de

<sup>16</sup>Los bienes de mérito son los bienes que cada uno debe tener por el solo hecho de ser persona: la seguridad de la existencia humana, la salud, los grados de escolaridad mínimos para encaminar la senda del desarrollo, la vida, la justicia, los servicios domiciliarios, la seguridad social, la protección mínima de la naturaleza». Consejo Nacional de Planeación: «Educación para el desarrollo». En *Trocha Nacional Ciudadana*, 1998, p. 56.

marginalidad, pobreza, exclusión y analfabetismo cívico, en las principales ciudades del país.

Al comparar las cifras de gasto en defensa y seguridad con algunos indicadores sociales se encuentra que, en la actualidad, Colombia dedica menos del 0,7% del PIB a resolver problemas sociales.

Los esfuerzos de eficiencia económica y de democratización, realizados en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, han carecido de un compromiso real de superación de desigualdades, por lo cual se ha presentado una profundización de la pobreza, desigual en la distribución de las oportunidades y el ingreso y la pérdida de integridad del territorio nacional. En consecuencia, el propósito de construir equidad social debe expresarse en una revolución en las oportunidades, que permita construir cohesión social y cohesión territorial. La primera, como expresión de una sociedad solidaria e incluyente y la segunda, como expresión de la unidad nacional sobre la base de la integración en igualdad de oportunidades y en un marco de reconocimiento de la diversidad y la diferencia.

De ahí que se hace necesario ampliar el concepto de Estado Comunitario, presentado en el plan. El Estado debe ser participativo, que involucre la diversidad étnica y cultural de la Nación en la construcción de ciudadanía para lograr los fines sociales del país, sobre consideraciones de un Estado gerencial que invierta con eficiencia, transparencia y austeridad los recursos públicos, y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con responsabilidad política, equidad territorial, competencia multicultural y participación comunitaria. El Estado Social de Derecho debe asumir sus responsabi-

lidades irrenunciables de provisión de bienes públicos, de dirección y regulación de la economía, de solución de brechas y desequilibrios sociales y territoriales, de liderazgo, legitimidad y convocatoria a la defensa de los derechos de los más pobres y a la cooperación con todos los actores sociales, en procura de construir el bien común. El Estado tiene un compromiso definitivo con la protección del patrimonio ambiental del país y su uso sostenible para el bien de la colectividad.

Colombia necesita el fortalecimiento del Estado, pero no solo como «el ejercicio de una autoridad efectiva que siga las reglas, contenga y disuada a los violentos», o se comprometa con el respeto a los derechos humanos, nuestro país también necesita legitimar la acción del Estado. Pero esa legitimidad no se deriva de la simple aplicación de la fuerza. Por el contrario, como lo sustenta Max Weber, ésta debe ser el último recurso, cuando los demás medios fracasen<sup>17</sup>.

## Conclusiones

La legitimidad de un Estado es el reconocimiento que los ciudadanos hacen de la seguridad que brinda frente a la dignidad de la vida, de las prácticas y garantías que ofrece con respecto a las necesidades sociales. De hecho, la exclusión y la discriminación son factores de inseguridad, de deslegitimación del Estado. En este sentido, lo que corresponde al Estado en Colombia es mejorar su acción, construir espacios para la vida digna de sus ciudadanos, eliminar la discriminación de todo tipo y superar su papel en la inversión y protección social.

<sup>17</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad*. F.C.E., México, 1970.



La existencia del Estado no está garantizada por el uso de la fuerza para brindar seguridad a la sociedad o a los individuos de un país.

La mayor inversión en el gobierno de Uribe ha sido garantizar la seguridad «militar», mediante la compra de nuevo armamento, capacitación y entrenamiento de soldados; dejando de lado la seguridad social que protege y beneficia a todos y cada uno de sus asociados en los espacios y ámbitos en que tiene lugar la vida, pensando que «la seguridad no es sólo la protección frente al delito, sino también la certeza de no morir de hambre, de conseguir empleo, de obtener vivienda y servicios médicos, de vivir con dignidad; es la garantía para gozar y ejercer con libertad los Derechos Humanos y constitucionales. Es ésta la seguridad integral»<sup>18</sup>.

Como se ha mencionado a lo largo de este artículo, queda demostrado que el presidente Uribe ha centrado su política en las metas de seguridad «militar», para lo cual ha tenido que recurrir a una gran parte de los recursos del país. No obstante, garantizar la seguridad «militar» en el país no va directamente ligado con el crecimiento económico o el aumento en la inversión extranjera y desarrollo del país. Tal vez esta situación se da de manera secundaria, como algunas investigaciones lo demuestran en tanto que en un espacio de incertidumbre se den mayores garantías de seguridad, automáticamente se

aceleran las inversiones. Sin embargo, lo vital es que este proceso debe ir acompañado de una política social que permita a los más desaventajados de la sociedad tener oportunidad al estudio, al empleo formal, a la salud y a los derechos fundamentales. Con oportunidades, la sociedad puede participar en la construcción del desarrollo del país.

Las condiciones de pobreza inciden más como un obstáculo que como incentivo a la participación, dado que un importante número de potenciales participantes no se vinculan a los escenarios de participación, pues otras son sus preocupaciones y sus prioridades están, por ejemplo, en la búsqueda de empleo y de ingresos para sí mismos y sus familias, lo que dilapida cualquier estrategia de acumular capital social, es decir, en la capacidad de articulación de los grupos organizados a redes de protección, para acceder a un escenario de cooperación, confianza y reciprocidad.

La participación ciudadana no es sólo un proceso en el cual el individuo tiene injerencia sobre las decisiones. Para que esta participación sea exitosa debe existir la equidad entre todos y cada uno de los ciudadanos del país. El pueblo ejerce su participación cuando tiene acceso a un empleo formal, a la salud y a la educación, mejorando el capital social en el país y, por ende, generando desarrollo; esto se refleja en el crecimiento económico. 



<sup>18</sup> Consejo Nacional de Planeación. *Concepto sobre las bases del PND.*

