



---

# UNA NUEVA OLEADA DE MODERNISMO

---

Libardo Sarmiento Anzola

Economista y Filósofo, Asesor Pnud Consejería Presidencial  
para la Política Social y Consultor de la Unicef.

## BUENOS PROPÓSITOS

El Gobierno entregó al Congreso de la República el proyecto definitivo de *El Salto Social*. El nuevo proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998 incluye la recomendación que le hiciera el Consejo Nacional de Planeación, CNP:<sup>1</sup> "el más grave de todos los problemas colombianos y el que requiere la primera atención de la sociedad civil y del Estado es el de las violencias. La impunidad generalizada ha llevado a que la gente desconfíe del sistema judicial y se multipliquen las formas privadas violentas de arreglar conflictos. El Consejo invita a que se dé prioridad al fortalecimiento de la justicia" [CNP 1995, Presentación].

El gobierno afirma: "la persistencia de múltiples formas de violencia está asociada en parte a la incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios al conjunto de la sociedad, aunque también a la reproducción de una cultura de intolerancia que corroe profundamente las bases de nuestra sociedad".

De igual manera el Consejo Gremial Nacional, CGN, considera que el país enfrenta complejos problemas de gobernabilidad. Entre ellos destaca las diversas formas de violencia, complejas y arraigadas, y la anarquía e ineficiencia del sistema de resolución de conflictos y de represión del delito. Agrega que "la criminalidad parece estar consoli-

---

1 La Constitución Política de 1991 estableció, en el artículo 340, que "Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo".

dándose como negocio rentable frente a la impotencia del Estado". Es enfático al afirmar: "lo más importante es crear las condiciones que permitan que la convivencia pacífica de la ciudadanía se convierta en un tema de interés nacional. En este sentido, la pacificación debe ser un propósito fundamental" [CGN 1994, 44-53].

Gobierno, gremios y sociedad civil identifican «la Violencia» como uno de los principales problemas de la nación. Como elementos explicativos de este fenómeno aparecen la inequidad, la cultura de intolerancia, la impunidad, la ineficiencia del sistema de resolución de conflictos, la violencia como negocio y la impotencia del Estado.

El gobierno del Presidente Ernesto Samper tiene la convicción que consolidando las reformas económicas y políticas, producto de la Constitución y del nuevo modelo de desarrollo, y promoviendo la democratización de los beneficios del desarrollo se obtendrá un nuevo ciudadano —más productivo, más solidario, más participativo y tolerante, más respetuoso de los derechos humanos, más consciente del valor de la naturaleza y más integrado en lo cultural— y una nueva sociedad, más pacífica y equitativa [Presidencia-DNP 1995, capítulo I]. Este es el resultado final que el Gobierno espera del Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, *El Salto Social* es concebido como una propuesta para la paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencontro de todos los colombianos.

Para lograr este objetivo, *El Salto Social* establece cuatro estrategias básicas: i) aumento significativo en la inversión social (principalmente en educación, salud y programas focalizados contra la pobreza extrema); ii) política económica con objetivos sociales (empleo, equidad y solidaridad); iii) fortalecimiento de la sociedad civil (ámbitos de participación, información y desarrollo de capacidades para la participación); y iv) espacios democráticos de participación y desarrollo de una cultura de paz, basada en la tolerancia y el respeto por la diferencia.

Los puntos focales del Plan son el empleo y la educación, con los cuales se espera lograr el crecimiento económico y alcanzar la equidad. Las columnas centrales hacen relación a la elevación de la calidad de vida, el aumento en la competitividad del aparato productivo y el desarrollo sostenible.

La estrategia económica para generar el empleo se basa en una política macroeconómica sana, en elevar la competitividad para lograr una mejor internacionalización y en políticas activas de empleo (forma-

ción profesional, intermediación laboral y subsidios de desempleo, capacitación y programas de empleo de emergencia). La estrategia social se basa en los programas de desarrollo humano (educación, recreación y cultura); seguridad social integral; hábitat (vivienda y desarrollo urbano); equidad y participación de la mujer; desarrollo de la juventud; pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales; fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad; y justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Para financiar estos programas el gobierno elevará el gasto público del sector social a 14.5 por ciento del Pib (tradicionalmente ha estado por debajo del 10%); ello implica una recomposición del gasto público en el Plan de Inversiones 1995-1998: el 54.6 por ciento está destinado a inversión social (durante el cuatrienio anterior representó el 36.9%).

En términos cuantitativos, la educación básica, la salud y las acciones coordinadas por la Red de Solidaridad Social (empleo, nutrición, atención materno-infantil, vivienda y entorno, apoyo a madres jefes de hogar y recreación) concentran más de dos terceras partes de los recursos financieros. En conjunto, representarán 11.7 por ciento del Pib en 1998. El crecimiento más acelerado de este gasto adicional será realizado por los departamentos y municipios, a través de las transferencias y el sistema de cofinanciación. La inversión y las transferencias al sector social se incrementarán de 5.8 a 11.5 por ciento del Pib entre 1994 y 1998.

El gobierno establece una relación causal entre política social —generación de empleo (*input*) y formación de un nuevo ciudadano— y construcción de una sociedad más pacífica, eficiente y equitativa (*outcome*).

A continuación se examina esta hipótesis, presentando unas primeras notas de investigación con respecto a las articulaciones entre acumulación, violencia, gasto público, equidad, pobreza y desarrollo en Colombia. Intuitivamente, frente al planteamiento de *El Salto Social*, éstas son más complejas y menos lineales.

## MODERNIDAD, ACUMULACIÓN Y VIOLENCIA

A lo largo del siglo XX se han presentado dos oleadas de modernización en el país. La primera transcurre entre los años treinta y los setenta, y la segunda se inicia a mediados de los ochenta. Estas han desatado profundos cambios estructurales que se reflejan en los procesos productivos, los mercados laborales, en los parámetros demográficos, en la distribución del ingreso, en las relaciones sociales y políticas y en los movimientos culturales que configuran la vida cotidiana.

Entre los años treinta y los setenta se crea la red vial, se integra el mercado nacional, se desarrollan la industria, el comercio, el transporte y los servicios, y se moderniza la agricultura. La población es cada vez más urbana y la ocupación de las ciudades es caótica y atropellada, sin que sus administraciones tengan la capacidad para responder a todas las crecientes demandas. Marginalidad, anomia y desestructuración social son fenómenos que acompañan el desarrollo. El proceso de modernización tiene como eje de transformación al Estado.

Al inicio de este período se registra un proceso de reformas constitucionales que responden a las demandas populares por políticas de bienestar social, autonomía organizativa y sindical y ampliación de los espacios democráticos, seguido de un proceso de contrarreforma y violencia que consolida las relaciones de poder y dominio de las élites políticas y económicas sobre las poblaciones rurales, obreras y populares. La violencia expulsa a la población campesina de las tierras más productivas hacia las zonas de frontera agrícola y las ciudades del país. Como subproducto del desplazamiento forzado, los Llanos Orientales son integrados a la economía nacional.

Esta época se caracteriza también por la ampliación en las coberturas de los servicios sociales y el aumento de los niveles educativos. También se ha presentado un alto flujo de inversiones extranjeras, una mayor influencia del pensamiento científico y técnico, y la laicización de la vida cotidiana. Estas décadas, a su vez, han sido escenario de permanentes conflictos políticos y clasistas.

Esta primera ola de modernización decae en la segunda mitad de los años setenta. El patrón de desarrollo se agota, baja la productividad del aparato económico y caen las tasas de crecimiento y de inversión extranjera. El Estado experimenta una profunda crisis fiscal, ineficiencia en su gestión y pérdida de gobernabilidad. Estallan graves conflictos sociales, manifiestos en paros cívicos y huelgas, reclamando prestación adecuada de servicios públicos y alzas salariales. Se intenta, sin éxito, una reforma constitucional y se da inicio al proceso descentralizador. A inicios de los años ochenta el país atraviesa una difícil coyuntura socioeconómica y política.

Hacia mediados de los años ochenta se aprueban las primeras medidas de fortalecimiento de la autonomía local, la elección popular de alcaldes, la negociación de la paz (después de un sangriento período de represión oficial) y el proceso de ajuste económico (asistido por los organismos multilaterales de crédito).

El fenómeno del narcotráfico toma gran fuerza en los ochenta, afectando la economía, la estructura de tenencia de la tierra en las zonas

rurales y contribuyendo a acelerar la dinámica de violencia en el país. La nación registra una guerra sucia que termina desapareciendo a líderes cívicos, sindicalistas, campesinos, políticos y defensores de los derechos humanos. La violencia rural ocasiona el desplazamiento forzado de más de medio millón de personas por causas políticas. La violencia y la pobreza rural reactivan los procesos de migración hacia las selvas de Colombia, hacia los enclaves económicos y hacia las grandes metrópolis. En contraste, mientras que a principios de los ochenta el 3 por ciento de las áreas cultivables era propiedad de narcotraficantes, a finales de la década éstos poseían el 9 por ciento.

El sistema de justicia colapsa dando paso a una profunda crisis de impunidad y corrupción. La violencia difusa, no política, se incrementa y el país entra en un rápido proceso de desestructuración social. En la cotidianidad, los valores individuales, el pragmatismo, el espíritu empresarial y los criterios de eficiencia se generalizan, en contraste con el espíritu más social y trascendente de las generaciones de los años sesenta y setenta. Las ciudades registran un crecimiento acelerado y moderno.

A finales de los años ochenta se inician las primeras medidas de apertura económica. Los cambios tecnológicos en la industria vienen generando una menor demanda de mano de obra por unidad de inversión. La economía informal alcanza a cubrir el 52 por ciento de la población ocupada.

A principios de los noventa se convoca la Asamblea Nacional Constituyente como salida a los agudos conflictos y tensiones que se venían acumulando. Con la nueva Constitución aprobada en 1991, se consolidó la descentralización política, administrativa y fiscal, se abrieron espacios a la participación ciudadana, se redefinió al país como un Estado Social de Derecho, se incorporó el concepto de desarrollo humano sostenible, se reformaron diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, los mecanismos de planeación y el marco que regula la prestación de servicios públicos y la banca central. Además, se profundizó el nuevo modelo de desarrollo sustentado en la apertura económica, la internacionalización de la economía, la flexibilización de los mercados laborales, el mayor protagonismo del sector privado y la modernización de las instituciones estatales.

El país se abre con mayor fuerza a la influencia de las formas de vida de los países desarrollados. El nuevo modelo favorece a las élites económicas, políticas y técnicas. Aumenta la pobreza. Aumenta el gasto público asociado con el proceso de guerra integral contra la guerrilla y los narcotraficantes. Entre 1991 y 1994 se presentan ten-

dencias de contrarreforma constitucional que son neutralizadas por el Congreso.

A finales de 1994 se registra el cambio de gobierno. A mediados de la década de los noventa la sociedad colombiana cabalga sobre una segunda ola de modernización en el siglo XX. Hay vendavales económicos y persisten los viejos conflictos y tensiones sociales.

## LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Los ciclos largos de la economía colombiana están relacionados con los procesos de distribución del ingreso. En las fases de rápido crecimiento aumenta la concentración, con la estabilización de la economía se distribuyen más equitativamente los beneficios del crecimiento y en las fases de recesión mejora la equidad. Entre los años treinta y los sesenta, un período de rápido crecimiento económico, la concentración del ingreso alcanza su punto más elevado. En los años siguientes mejora la distribución de manera continua. En los noventa, junto al inicio del nuevo ciclo de la economía, se revierte rápidamente el proceso, y nuevamente se concentra el ingreso (gráfico 1).

Las relaciones entre gasto público, equidad y violencia son complejas. Los períodos de mayor concentración del ingreso han estado asociados con altos índices de violencia y durante los años de mejoramiento continuo de la distribución, 1965-1975, estos índices descienden en forma significativa. También se presenta un período de mayor equidad y elevación de la violencia: 1978-1990.

El gasto social tiene una relación ambigua con la equidad: cuando aquél aumenta rápidamente se observa, a la vez, una mejor distribución del ingreso, pero también pueden registrarse aumentos del gasto con incrementos de la inequidad, tal como sucedió entre 1991 y 1994. Y no tiene una relación directa con la violencia: en períodos en que el gasto social aumenta en términos relativos se observan incrementos simultáneos en las tasas de violencia, pero con su caída también se registra una aceleración de la violencia.

Por su parte, el gasto en defensa y seguridad muestra relaciones inestables con la violencia: entre 1950 y 1975 los aumentos en estos rubros estuvieron asociados con bajos índices de violencia, pero en los años ochenta junto al crecimiento del gasto militar y de policía se incrementa la violencia. El índice de homicidios se acelera en los años de menor gasto social y aumento del gasto en defensa: 1985-1993 (gráficos 2, 3 y 4).

La pobreza medida por las necesidades básicas insatisfechas (infraestructura social, vivienda y cobertura de educación) está altamente relacionada con la dinámica y el nivel del gasto público social. La pobreza medida por la relación entre los ingresos de los hogares y el costo de la canasta familiar está influenciada en gran parte por los ciclos de la economía, la inflación y la distribución del ingreso (gráficos 5 y 6).

No existe una relación directa entre pobreza y violencia. En el período de mejoramiento continuo en los índices de pobreza tanto por necesidades básicas como por ingresos —1972 y 1986— se presenta un crecimiento continuo de los índices de violencia. No obstante, en el período de aumento en la pobreza por ingresos y de freno en el ritmo de satisfacción de necesidades básicas, los índices de violencia se disparan: 1990-1994 (gráfico 7).

La evolución de la población presenta también relaciones con los cambios en las variables de pobreza, distribución del ingreso y los índices de violencia. En el período de mayor crecimiento de la población —1938-1965— se registra un acelerado proceso de concentración del ingreso y de incremento de la violencia. La caída en las tasas de crecimiento de la población está asociada a menores índices de pobreza, distribución más equitativa del ingreso y menor violencia: 1965-1985.

A partir de 1985, las ciudades colombianas registran un acelerado crecimiento de la población asociado con el veloz despoblamiento rural. Aumenta la pobreza medida por ingresos. La caída de la pobreza por necesidades básicas es un espejismo: los desplazamientos forzados de la población rural y la limpieza social disminuyen el divisor y aumentan el indicador. La rápida concentración del ingreso a finales de los años ochenta aparece asociada con la delirante violencia que alcanza niveles inéditos en la historia del país (gráficos 9, 10 y 11).

Pese a la complejidad del desarrollo nacional, los indicadores sociales registran un mejoramiento continuo en la segunda mitad del siglo. Los hombres y mujeres de Colombia han ganado años, de manera continua, en su esperanza de vida. La mortalidad infantil ha descendido permanentemente. Estos dos indicadores son el reflejo de unas mejores condiciones de salud, nutrición, vivienda, educación, saneamiento básico e ingresos (gráfico 11).

No obstante, la historia del país registra una perversa asociación entre crecimiento económico y violencia. En los períodos de rápida expansión de la economía crece también la violencia (gráfico 12). Si bien las oleadas de modernismo benefician en el largo plazo a la totalidad de la sociedad colombiana, en el corto y el mediano plazos, sangre, acumulación y modernización van juntas.



En la década de los noventa, Colombia se exhibe orgullosa en el contexto latinoamericano como una sociedad moderna y en pleno crecimiento, pese a la pobreza estructural en que está sumida la mitad de la población y a los índices de violencia que la colocan como la nación más mortífera del planeta.

### CONCLUSIÓN PROVISIONAL

El gobierno del Presidente Samper se obstina en enfrentar las paradojas de la modernidad. Sin embargo, las bases de *El Salto Social* son tímidas para afrontar los factores estructurales. La ecuación *más gasto social igual nueva sociedad y nuevo ciudadano* equivale a una gran ingenuidad. El problema no es la carencia de dinero: el país está repleto de billetes.

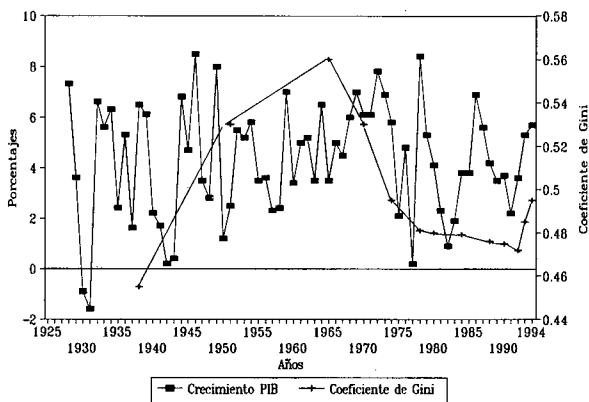


GRÁFICO 1  
CRECIMIENTO  
DEL PIB Y  
CONCENTRACIÓN  
DEL INGRESO  
1928-1994

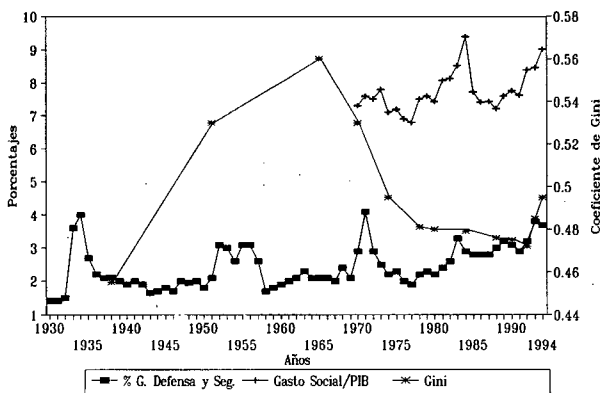
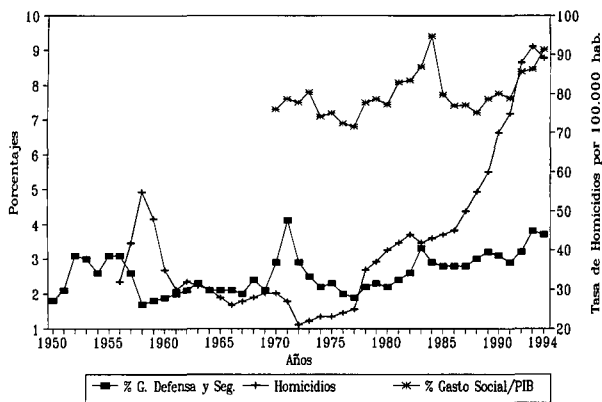
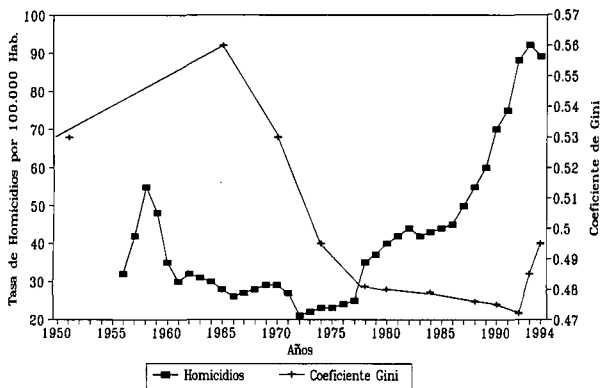


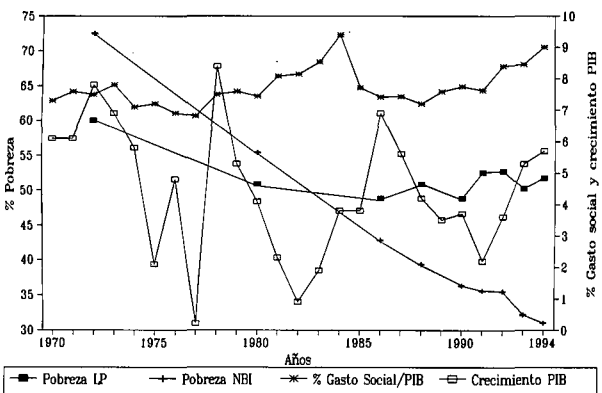
GRÁFICO 2  
GASTO  
EN DEFENSA  
Y SEGURIDAD,  
GASTO SOCIAL Y  
CONCENTRACIÓN  
DEL INGRESO,  
1930-1994



**GRÁFICO 3**  
GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD, GASTO SOCIAL Y VIOLENCIA, 1950-1994



**GRÁFICO 4**  
VIOLENCIA Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO 1950-1994



**GRÁFICO 5**  
CRECIMIENTO DEL PIB, POBREZA Y GASTO SOCIAL 1970-1994

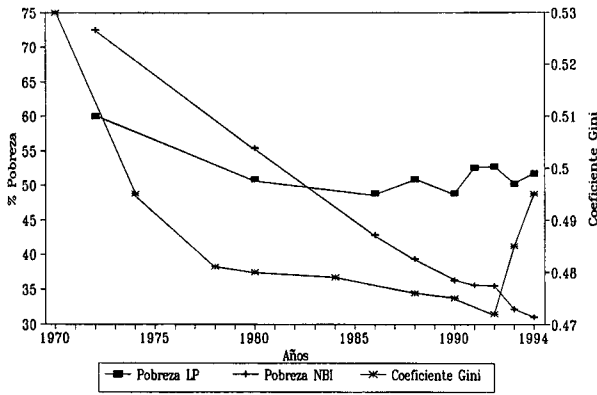


GRÁFICO 6  
POBREZA Y  
CONCENTRACIÓN  
DEL INGRESO  
1970-1994

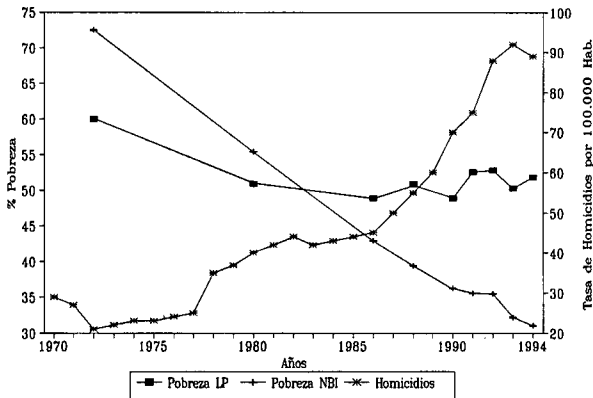


GRÁFICO 7  
POBREZA  
Y VIOLENCIA  
1970-1994

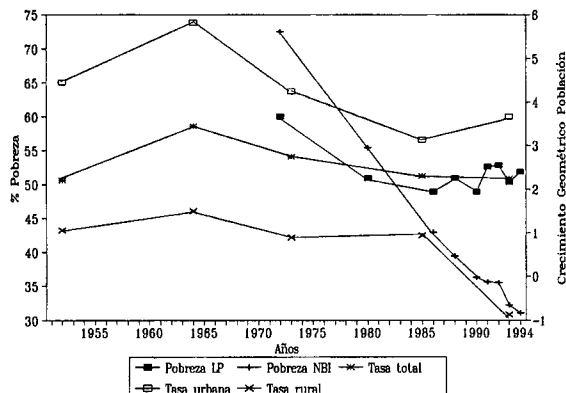
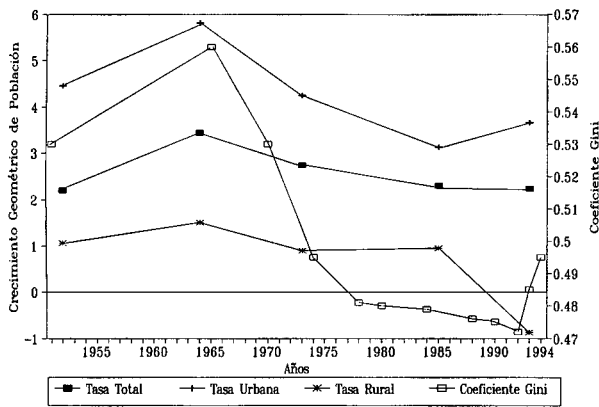
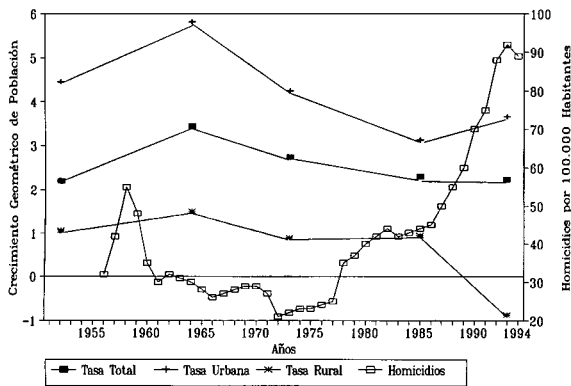


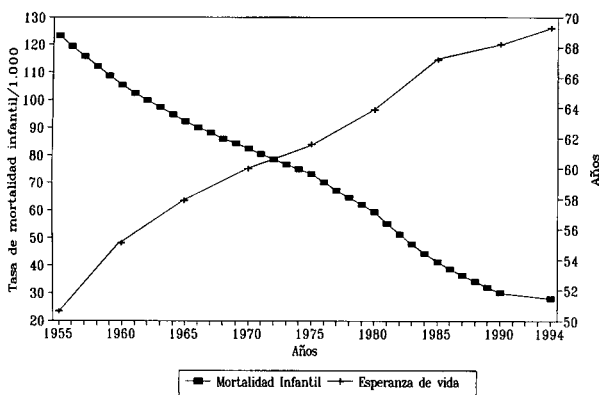
GRÁFICO 8  
EVOLUCIÓN  
DE LA POBLACIÓN  
Y POBREZA  
1930-1994



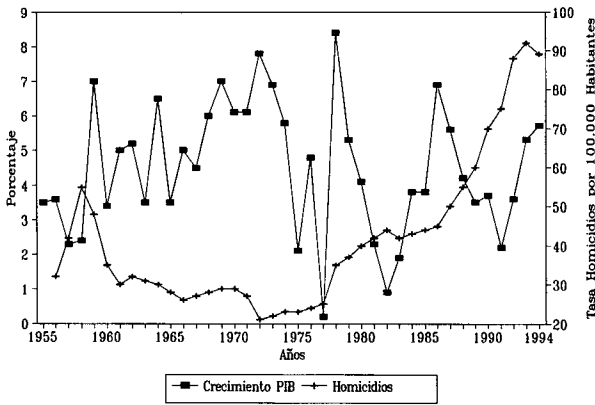
**GRÁFICO 9**  
EVOLUCIÓN  
DE LA POBLACIÓN  
Y  
CONCENTRACIÓN  
DEL INGRESO  
1938-1994



**GRÁFICO 10**  
EVOLUCIÓN  
DE LA POBLACIÓN  
Y VIOLENCIA  
1938-1994



**GRÁFICO 11**  
MORTALIDAD  
INFANTIL  
Y ESPERANZA  
DE VIDA  
1955-1994



**GRÁFICO 12  
CRECIMIENTO DEL  
PIB Y VIOLENCIA  
1955-1994**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Consejo Nacional de Planeación. 1995. *Todas y Todos Somos Nación*, Santafé de Bogotá, enero.

Consejo Gremial Nacional. 1994. *Hacia una Política de Desarrollo Colombiano*, Santafé de Bogotá, policopiado.

Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación. 1995. *El Salto Social*, Santafé de Bogotá.