

*Del individuo al Estado***DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR***Consuelo Uribe Mallarino***PALABRAS CLAVE**

Desarrollo, bienestar, calidad de vida, derechos sociales, ciudadanía.

RESUMEN

El presente artículo presenta una discusión sobre dos nociones clave para nuestra sociedad contemporánea: la de desarrollo y la de bienestar. Se repasan distintos aportes y posiciones en cuanto al desarrollo, con especial énfasis en lo que ha sido la concepción de desarrollo de la banca multilateral debido al papel preponderante que juega para los países de menores recursos. También se presentan conceptos alternativos de desarrollo y, en especial, de desarrollo social, los cuales conciben el desarrollo concebido desde la propia

cultura y la noción de desarrollo humano como enfoque no centrado en el crecimiento económico. Se introduce igualmente una discusión sobre el concepto de bienestar, desde el nivel individual hasta el colectivo como razón de ser del Estado y se discute la parte de la responsabilidad individual y colectiva en el logro del bienestar. Finalmente, los dos conceptos se ponen en relación para proponer un itinerario de confluencia entre ellos, en un marco de los derechos ciudadanos y del contrato social.

KEY WORDS

Development, well-being, citizenship rights

ABSTRACT

This paper introduces two aspects, key to contemporary society: development and well-being. Various points of view and conceptualizations regarding development are thereby introduced, with special emphasis on those held by multilateral banks, in view of the preponderant role they play in less developed countries. Alternative notions of development are also discussed, especially social development, as conceived from a cultural perspective, and human development, as a concept *not* based on

economic growth. An introductory discussion is started on the notion of well-being, all the way from an individual perspective to a collective goal as the reason d'être of the State, and a debate is initiated on the respective shares of individual and collective responsibility in achieving well-being. Finally, an attempt is made to connect the two notions, with a view to proposing a road map leading to their eventual confluence in a context of citizenship rights and the social contract.

La pregunta a la cual queremos contribuir a responder con este artículo es muy sencilla: ¿cuáles son los factores que determinan la forma como una sociedad logra o no el bienestar de su gente? Esto nos conduce a otra pregunta estrechamente relacionada con la anterior: ¿de quién es la responsabilidad del logro de dicho bienestar?

Si introducimos el tema del desarrollo, entendido como el camino para lograr el nivel de vida que acompaña al bienestar y visto que se han creado una serie de organismos nacionales e internacionales para propiciarlos podemos, igualmente, hacernos la pregunta: ¿cuál sería el papel de cierta concepción del desarrollo en la búsqueda del objetivo final que sería el bienestar?

Para tratar de responder a las preguntas anteriores empezaremos por definir la noción de desarrollo social, lo mismo que la de bienestar.

I. Desarrollo social

En este aparte se discute el concepto de desarrollo desde distintas perspectivas disciplinares y temáticas, así como la institucionalidad que se ha construido para vehicularlo, propiciarlo e implementarlo.

I. 1. Definiendo el Desarrollo

El desarrollo se podría definir como el desplazamiento ascendente de una sociedad a lo largo de un *continuum* en cuyos extremos estarían, por un lado, las sociedades más avanzadas y, por el otro, las más atrasadas. Por avance o atraso se entiende un conjunto de bienes y prácticas que tienen que ver con la tecnología, la productividad, la afluencia y la mayor distancia respecto a la mera supervivencia. El desarrollo social, en cierta forma, sería el resultado de la mejora de los índices colectivos de

bienestar como esperanza de vida, mortalidad infantil, ingreso disponible, ingesta calórica o acceso a servicios sociales; es decir, todo lo que significa que los grupos humanos vivan más, tengan mayor goce de bienes de consumo y sufran menos las penalidades impuestas por los embates de la naturaleza, la enfermedad y los riesgos a los cuales estamos expuestos.

Paralela a la noción de desarrollo se encuentra la de crecimiento. Este concepto, en sentido estricto, se expresa con una simple medición estadística. El crecimiento sería el cambio sufrido por el Producto Interno Bruto (PIB) de una economía entre un año y otro o un grupo de años. El tamaño de una economía queda capturado por la medición de su PIB, ya que éste incluye la producción total de bienes y servicios de un país. Sin embargo, el efecto que tiene la población sobre dicha producción es capital: un país cuya tasa de crecimiento del PIB es menor que su tasa de crecimiento poblacional no está dando mayores beneficios a sus habitantes respecto a un período anterior sino solo manteniendo su nivel de vida. La medición del PIB a partir de las Cuentas Nacionales sirve no solamente para determinar el crecimiento sino también como base para cierta forma de medición de la pobreza¹.

Como lo han demostrado autores que critican la noción misma de *desarrollo* y las concepciones que se han elaborado alrededor de la misma, el desarrollo no es un ideal abstracto y universal, sino

¹ Otras maneras de medir la pobreza incluyen el cálculo del consumo individual a partir de las Encuestas de Hogares y la determinación de las necesidades básicas insatisfechas a partir de variables aproximadas como estado de la vivienda, nivel educativo y hacinamiento. Pero el tema de la medición de la pobreza es materia propia de otra serie de reflexiones que no se tocarán aquí.

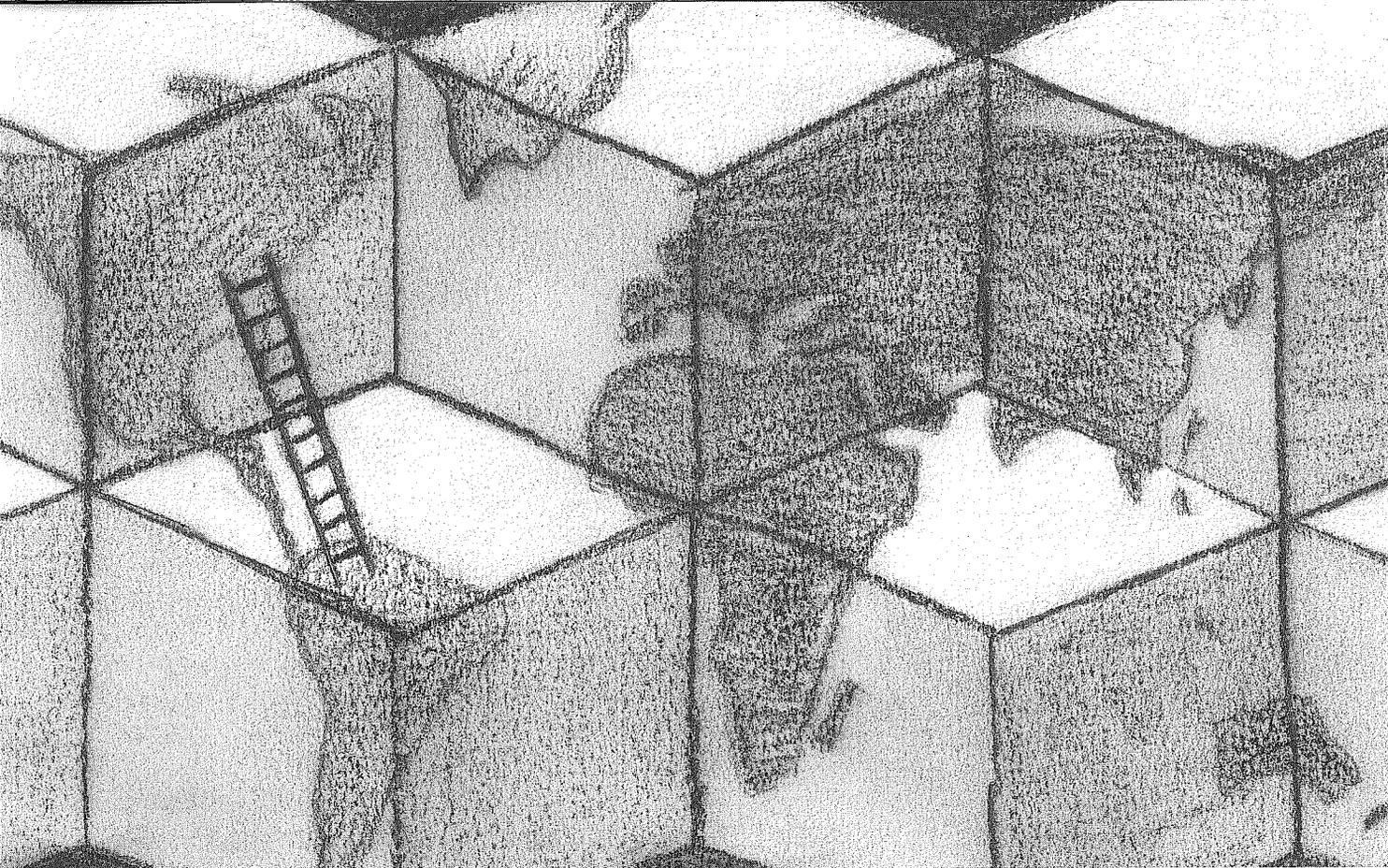
una noción construida por intereses específicos. Así, Escobar (1994) indica que la noción de *Tercer Mundo* es una construcción discursiva de un equipo de personas interesadas en hacer la gestión del subdesarrollo, en donde son ellas las que definen la agenda a seguir, determinan de qué es de lo que carecen los países no desarrollados y reciben los contratos y los empleos designados para lograr este propósito. Alrededor de este propósito, entonces, se habría creado un cuerpo de organismos internacionales con poderosos recursos y una excesiva influencia sobre una serie de países financieramente vulnerables (Stiglitz, 1992).

El desarrollo no es un ideal abstracto y universal, sino una noción construida por intereses específicos.

Cualquiera que sea la noción de desarrollo que se adopte, existe implícita una perspectiva comparativa: el antes y el después, un país frente a otro, este grupo de países con respecto a este otro grupo. Por eso, en la noción de desarrollo subsiste la idea de una senda por recorrer.

Antes de volverse dominante el concepto de desarrollo, economistas y otros científicos sociales hablaban de *progreso, civilización o riqueza de las naciones*. La noción de desarrollo hace su entrada en la época de la postguerra con la creación de los organismos de Bretton Woods². La misma empieza a tomar una preponderancia geopolítica alrededor de la construcción de un formidable edificio institucional.

² Fue en Bretton Woods, EEUU, donde se fundaron en 1944 simultáneamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Desarrollo.



1. 2. El edificio institucional del desarrollo

Alrededor y en nombre del desarrollo se han creado una serie de organismos cuyo propósito específico es el de propiciar cierta noción de desarrollo. Entre ellas, sobresale el Banco Mundial (de Reconstrucción y Desarrollo), así como los bancos regionales de desarrollo (Interamericano, Centroamericano, Asiático y Africano). Casi todas las organizaciones de las Naciones Unidas se proponen, de una manera u otra, el desarrollo en distintas facetas, siendo el más importante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). Algunas organizaciones de la familia de la ONU se proponen distintos énfasis del desarrollo: la industria, para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO); la política social y el desarrollo, para la División y el Instituto de Investigación en Desarrollo Social de las Naciones Unidas; y, en la región, el desarrollo económico y social para la CEPAL en Chile. En el presente, la mayoría de estas

organizaciones están comprometidas en las llamadas *Metas de Desarrollo del Milenio*.

Casi todos los países más ricos han creado sus propios organismos de cooperación destinados a canalizar recursos para la promoción del desarrollo. Entre los más importantes se encuentran la USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional) de los EEUU, el DFID (Department for International Development) británico, el CIDA (Canadian Agency for International Development) de Canadá y la GTZ (German Agency for Technical Cooperation) alemana. Gran Bretaña ostenta, además, un ministerio de Desarrollo Internacional.

Los organismos de cooperación creados en los países industrializados para propiciar el desarrollo de los países menos ricos, a menudo tienen una concepción distinta a la de la banca multilateral y por esto mismo cumplen un papel importante. En primer lugar, no solamente canalizan sus recursos

hacia entidades públicas como sí lo hace de manera preferente la banca multilateral; pero más importante aún, están más enfocados a proyectos comunitarios y de tipo participativo y extienden su enfoque programático a áreas más amplias del desarrollo como los derechos humanos, el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, la democracia y la administración de la justicia.

En la academia también se ha constituido un grupo de instituciones que estudian o propician el desarrollo, varias de las cuales se dedican a la consultoría internacional. Se pueden citar el Development Studies Institute de la London School of Economics, el Harvard Institute for International Development (iniciado en 1974 y disuelto en 2000), el Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex y, en la región, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) en Chile.

En Colombia, como en muchos otros países, desde hace décadas ha sido

práctica corriente que cada gobierno nacional que entra en funciones proponga un Plan de Desarrollo³ para los cuatro años por venir, el cual define las prioridades de inversión pública, pero también reorienta las políticas sectoriales y, en el caso del ámbito social, el cuerpo de políticas que constituiría una política social agregada. También los departamentos y los municipios deben preparar su propio Plan de Desarrollo para los años de duración del gobierno sub-nacional. De igual manera, se han institucionalizado iniciativas

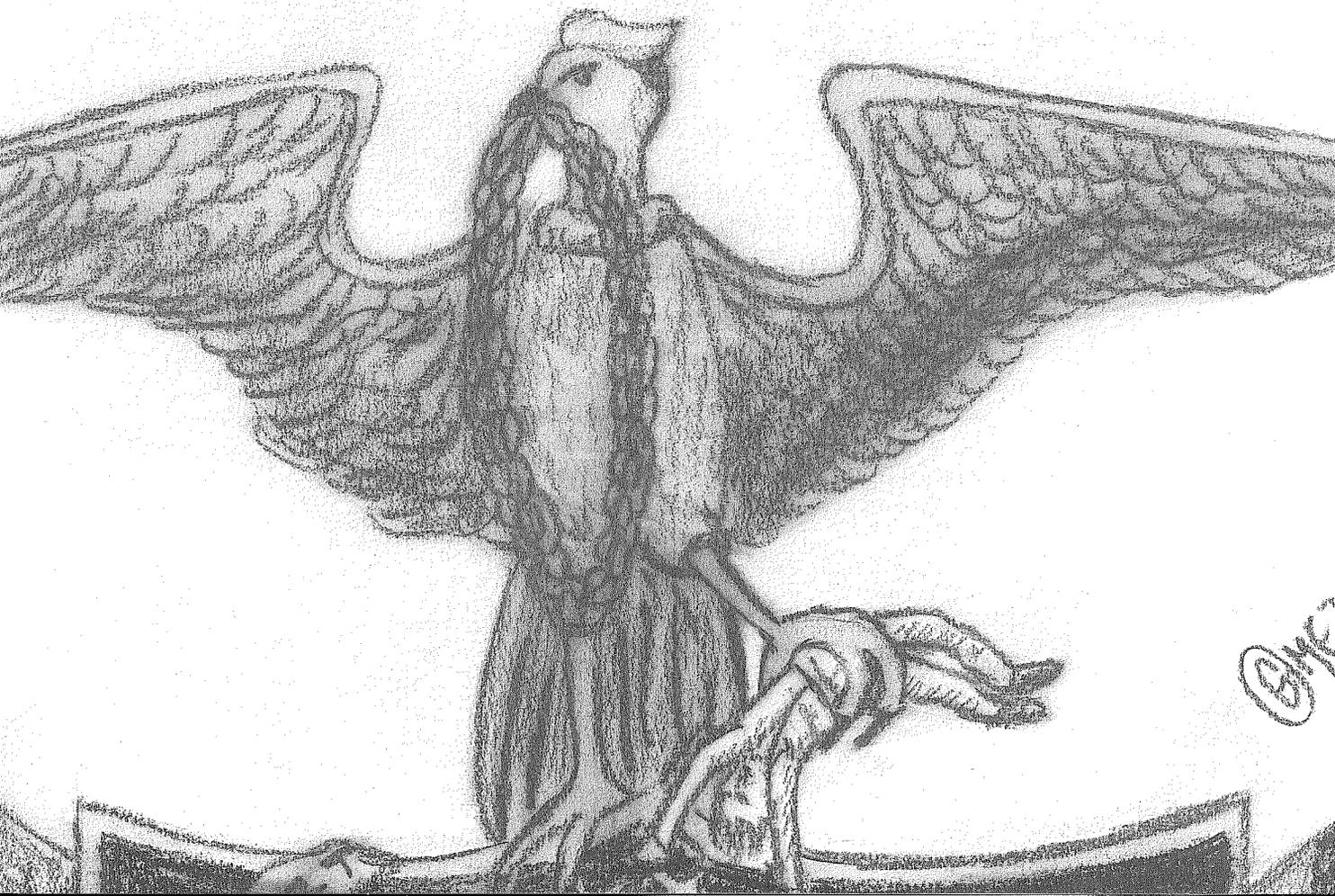
relacionadas con el desarrollo como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (hoy día asimilado programáticamente al Ministerio de Agricultura) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Pero también hay iniciativas en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio que se plantean el desarrollo definido localmente, con bastante éxito.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son los dos organismos de desarrollo más influyentes en el mundo. En ellos, domina el punto de vista de los economistas y, con ellos, una visión sobre las recetas ideales para lograr el desarrollo. Tanto la teoría como la práctica del desarrollo habrían sido moldeadas por economistas neoclásicos y son "*profundamente etnocéntricas, tecnocéntricas y perjudiciales*" (Escobar, 1997:4). La agenda de estos

organismos no tiene un efecto anodino sobre los países sobre los que actúan: se trata de países endeudados, necesitados de recursos para inversión que solamente un banco de este tipo puede otorgarles, si no es de fondos de emergencia para salvar un impasse de insolvencia fiscal (Stiglitz, 1992). Los préstamos vienen acompañados de condicionalidades y de plazos perentorios para introducir cambios de política, a menudo impopulares y no pocas veces innecesarios.

Por medio de las condicionalidades, los bancos de desarrollo imponen políticas y procedimientos al país que recibe el préstamo como condición para recibir los desembolsos de sus préstamos, bien al inicio o en medio del mismo. Así, por ejemplo, un proyecto para educación secundaria puede tener como condición para el primer desembolso que se modifiquen procedimientos directamente relacionados con el sector educativo (como por ejemplo, pasar de nombrar a

³ Tanto el Plan de Desarrollo como la supervisión del cumplimiento de las metas del mismo y lo que serían los efectos de la política social y económica, en Colombia están en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El organismo encargado de velar por el impacto de las políticas sociales y económicas sería el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), presidido por el DNP.



los maestros por recomendaciones a hacerlo por concurso), pero también tener otras condiciones indirectamente relacionadas con el mismo (como por ejemplo, reformar el sistema de licitaciones públicas).

Pero la condicionalidad también se extiende al hecho de que las fórmulas de los bancos multilaterales deben estar en confluencia con aquellas del FMI cuyo énfasis es monetario y fiscal. Este enfoque central para el manejo económico de un país a menudo riñe con los objetivos del desarrollo los cuales tienden a incluir mayor inversión, mayor empleo y mayor gasto público. La condicionalidad se extiende hacia sectores que nada tienen que ver con el desarrollo o que más bien, lo desalientan. Si el Departamento de Estado de los EEUU estima que un país demuestra insuficiente cooperación con sus políticas consideradas estratégicas, todos los préstamos de la banca multilateral y del FMI se detienen hasta aprobar dicha calificación de nuevo. Esto, debido al poder de veto que tienen los EEUU en los consejos directivos del Banco y del FMI. Así le sucedió a Colombia durante los años de la administración Samper (1994-1998) cuando el país fue “descertificado” por los resultados de la política de lucha antidrogas de dicho gobierno⁴.

Tratar de decantar la noción de desarrollo de las entidades citadas sería una tarea más que imposible. Primero, porque dicha noción no es común para todas. Segundo, porque a menudo dicha concepción no es explícita. Pero aunque lo sea, un mismo organismo ha tenido cambios importantes a lo largo del tiempo en su concepción sobre el desarrollo.

⁴ También fue políticamente motivada la suspensión de préstamos a Chile durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Véase Brown, 1992.

I. 3. La noción de desarrollo cambiante y actuante del Banco Mundial

Sin duda alguna, el organismo que mayor liderazgo ha ejercido en materia de desarrollo es el Banco Mundial. Esto ocurre tanto por el alcance mundial de sus intervenciones como por el monto de recursos de los que dispone y el liderazgo que ejerce en la llamada “comunidad del desarrollo”, liderazgo que se traduce en el hecho de moldear lo que los otros organismos de desarrollo hacen o dejan de hacer. Pero, si nos pusiéramos a hacer un itinerario de la concepción de desarrollo del Banco Mundial a lo largo de su existencia (entre 1944 cuando se fundó y el presente) nos encontraríamos con una sorprendente evolución en la misma. Esto se ha traducido en un énfasis desigual en las temáticas y en el tipo de proyectos que éste ha privilegiado a lo largo de su existencia. La intervención del Banco Mundial en los países de Europa durante los años de la postguerra (años cuarenta y cincuenta) se concentró en la reconstrucción de infraestructura destruida, pero los préstamos a estos países cesaron a finales de los cincuenta. Por su parte, entre los años cincuenta y sesenta, los préstamos para los países más pobres se concentraron en obras de infraestructura pública tales como centrales de energía, carreteras, puertos, ferrocarriles, sistemas de transporte y comunicación, maquinaria, irrigación, acueductos, etc. La idea era que dichos proyectos, acompañados de estabilidad financiera y de inversión privada, propiciarían de suyo el desarrollo (Uribe, 2003:86).

Con la presidencia de Robert McNamara a finales de los sesenta, el Banco Mundial se plantea la relación entre pobreza y desarrollo⁵, pero hay que

⁵ Al interior del Banco también hay tensiones y posiciones diferentes. En los sesenta, con la

esperar a mediados de los setenta para que se introduzca el tema de la concentración del ingreso como parte de la ecuación entre desarrollo y pobreza. De esa década datan también los primeros préstamos sectoriales en temas “blandos” como la educación, la salud, la nutrición, la formación vocacional y el desarrollo rural.

El organismo que mayor liderazgo ha ejercido en materia de desarrollo es el Banco Mundial.

En los noventa, el Banco Mundial inicia su cruzada contra la pobreza en la que, a modo de ideología aclamada, todo el quehacer se redefine alrededor de ella. Al tiempo, las recetas para salir de la pobreza que se impulsan son las mismas para todos los países no desarrollados: reducción del tamaño del Estado, el énfasis fiscal y monetario dominando toda la política pública, apertura de mercados, desregulación de la actividad empresarial y del mercado laboral, privatización de empresas de servicios públicos y traslado de los subsidios de la oferta a la demanda a través de la participación de entes privados en los servicios sociales básicos como salud, educación, fondos de pensiones y fondos de beneficios laborales. Desde los ochenta el Banco Mundial, en sintonía con el FMI, inició una serie de préstamos llamados “de ajuste estructural” que contenían estas políticas y que tenían en común una reducción del gasto público, dentro del cual el gasto social fue reducido. Los bancos regionales como el Banco Interamericano para la región

llegada del economista Hollis Chenery, un ala del Banco se interesa por la problemática de la concentración del ingreso como obstáculo mayor al desarrollo. Pero Chenery fue reemplazado en 1981 por Anne Krueger y, con ella, vino el énfasis en el libre comercio como vía para el desarrollo.

siguieron (y siguen) bastante de cerca los cambios de concepción que adopta el Banco Mundial.

Una de las publicaciones más emblemáticas de la “comunidad del desarrollo” es el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Consiste en un volumen anual preparado por un grupo de economistas de este organismo, a menudo con la colaboración de consultores y académicos externos. Cada año se elige un tema tal como desarrollo y conocimiento (en 1998), empleo y globalización (en 1995), desarrollo sostenible (2002), la pobreza (1990 y en 2000/2001), las pensiones (en 1994) o la salud (en 1993). Este tema central del Informe se convierte en un verdadero “estado del arte” en cuanto a que recoge publicaciones, datos y políticas recientes, y al contar con la red de difusión del Banco y tener acceso a información mundial, se convierte en material de consulta y de guía obligado. Sin embargo, su punto de vista es muy singular: predominan los economistas (porque el desarrollo es percibido como un déficit de crecimiento de la economía), predomina como nacionalidad la de los profesionales estadounidenses y, por ende, predomina el punto de vista de las escuelas de economía de los EEUU. Las relaciones entre economía y política o estratificación social raramente aparecen en estos informes.

Quizás la parte más consultada del Informe de Desarrollo Mundial no es el tema central de cada edición sino las estadísticas que aparecen en el anexo. Se trata de un cuerpo de indicadores económicos, sociales, de salud y demográficos para todos los países del mundo, ordenados por orden alfabético y por ranking de riqueza, entendida ésta como la proporción del PIB por el número de habitantes. La visión que se logra del desarrollo mundial a partir de estas tablas es que los mayores niveles de ingreso van acompañados de mejores

indicadores en los demás aspectos. La posición privilegiada del Banco Mundial por estar en todos los países en desarrollo del mundo y contar con una base de datos exhaustiva y puesta al día según parámetros definidos le da una ventaja comparativa para recabar y presentar estadísticas de esta naturaleza.

A la visión del desarrollo como crecimiento, el Banco Mundial ha incluido en años recientes la búsqueda de logros en gobernabilidad (administrar y gerenciar con apoyo de quienes están encargados de hacerlo), la presencia de un sector privado vigoroso, el ordenamiento de las leyes de propiedad y el empoderamiento de la gente, el cual incluye acceso a servicios sociales.

Las relaciones entre economía y política o estratificación social raramente aparecen en el Informe de Desarrollo Mundial.

I. 4. Otras visiones del desarrollo

En contraposición con el enfoque del desarrollo como un efecto del crecimiento del PIB, se ha planteado la noción alternativa de *desarrollo humano*. Esta concepción, basada en la teoría sobre las capacidades y la manera efectiva en que éstas se realizan, fue desarrollada por Amartya Sen (1997), así como la noción de que el desarrollo es la expresión del cabal ejercicio de la libertad (2002). Con el fin de trasladar el eje de la concepción de desarrollo como una manifestación de crecimiento económico, el economista paquistaní Ul Haq (1978) introdujo la noción de *desarrollo humano* en la cual la gente es el medio y el fin del desarrollo. Esta concepción en cierta forma vino a contrarrestar el excesivo énfasis en el

desarrollo económico propiciado por el Banco Mundial. Su noción fue ampliamente acogida por el PNUD y su indicador, el Índice de Desarrollo Humano, llegó a constituirse en contrapeso de aquel de crecimiento del PIB en la comunidad del desarrollo. Sin proponérselo, su perspectiva terminó afectando la visión del mismo Banco Mundial⁶ sobre desarrollo.

Por su parte, el PNUD empezó a publicar desde finales de los ochenta su *Informe de Desarrollo Humano* tomando como base su propia concepción del desarrollo y utilizando una metodología distinta: en vez de asignarle la tarea a un grupo central de profesionales en Washington o en Nueva York, delegó la tarea en cada una de las oficinas nacionales del PNUD, las cuales subcontratan con un equipo nacional la redacción del informe, no necesariamente formado por economistas.

En Colombia, esta labor fue encomendada a Misión Social en el Departamento Nacional de Planeación entre 1990 y 2002, con un contenido centrado en los indicadores de desarrollo humano y un texto que aborda la interpretación de las tendencias mostradas por dichos indicadores. Los informes de Misión Social en esos años traen los indicadores de Desarrollo Humano, Desarrollo Humano de Género, Pobreza Humana y Derechos Humanos para todo el país, por departamento, zona urbana y rural. En algunos años se hizo énfasis en aspectos

⁶ Como puede verse en la carta de condolencias del Presidente del Banco Mundial a raíz de la muerte de Ul Haq en 1998, en la cual afirma que “... probablemente más que ninguna otra persona, (Ul Haq) dio el ímpetu intelectual al compromiso del Banco hacia la reducción de la pobreza en los años setentas...” Véase: <http://www.un.org.pk/hdc/Tribute%20Page.htm>.



particulares del desarrollo social como tasas de escolaridad o violencia. En 2003, en un giro completo, el PNUD delegó la tarea de elaboración del Informe de Desarrollo Humano en un equipo de académicos y expertos en el tema que produjo el documento *El Conflicto, un Callejón sin Salida*, totalmente diferente a los informes de Misión Social. En éste se examina el conflicto bélico colombiano desde una perspectiva sociológica y política. Las tablas estadísticas e indicadores de desarrollo humano, en este informe, son lo de menos.

Pero el catálogo de las concepciones de desarrollo quedaría incompleto si no incluyéramos a aquella de desarrollo sostenible. Noción acuñada en los ochentas y noventas, planteada en contraposición a la de desarrollo asociada con más construcciones, más infraestructura, más obras que atentaban contra el medio ambiente y contra la sostenibilidad de la vida en el planeta. En la noción de desarrollo sostenible el punto de vista para abordar el desarrollo es el ambiental: lo que importa para este punto de vista es que las actividades que se llevan a cabo a nombre del desarrollo —construcciones, mejoras tecnológicas y de productividad, ampliación de la infraestructura, etc.— no provoquen un daño ambiental tal que propicie la extinción de especies animales o vegetales o de recursos naturales renovables. Por eso, desde el punto de vista ambiental la mejor vía del desarrollo puede ser la conservación del medio ambiente.

I. 5. Desarrollo y Dependencia

Como posición crítica sobre el desarrollo, sin duda el mayor aporte lo ha hecho la región latinoamericana a través de la *teoría de la dependencia*. Originada en la CEPAL en Chile y bajo el liderazgo de Raúl Prebisch (1951 y 1967), la teoría

cepalina del desarrollo fue una propuesta de agenda económica y social planteada en los años sesenta y setenta. Los teóricos de esta escuela preceptuaron que la situación de los países de la región no podía entenderse sino en la dinámica del concierto internacional, la cual penalizaba siempre a los países pobres. Propusieron un cambio en los términos de intercambio entre la periferia y el centro, por medio de la industrialización forzada, la protección a la industria nacional, dando paso al llamado *Modelo de Sustitución de Importaciones* que dominó entonces en la región como doctrina de desarrollo económico. Para explicar por qué la industrialización, así fuera impulsada por los estados latinoamericanos, no tenía efectos sobre el desarrollo, autores como Pinto (1976) desarrollaron la noción de *heterogeneidad estructural* la cual explica que nuestras sociedades adolecen de una falta de homogeneidad básica que permita un desarrollo parejo de las distintas regiones y de los distintos estamentos y clases sociales.

Otros autores que hicieron aportes a la teoría de la dependencia se ocuparon del subdesarrollo dentro del desarrollo (Gunder Frank, 1966 & 1970), dependencia e imperialismo como fase superior del capitalismo (Dos Santos, 1974 & 1980), los factores no económicos que intervienen en el subdesarrollo (Furtado, 1967), las condiciones políticas que acompañan a la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969) y el rol de las oligarquías en las relaciones de dependencia (Stavenhagen, 1966). En años recientes, Ocampo y Sunkel se han convertido en los representantes contemporáneos de la teoría de la dependencia, reivindicando la noción de *heterogeneidad estructural* (Ocampo, 2001a y 2001b) y resaltando el papel de las fronteras externas de bienestar de las zonas de integración económica creadas por los países ricos (Sunkel, 1991).

El tema de la modernidad y premodernidad ha sido levantado por otros autores y por especialistas de los llamados “estudios latinoamericanos”. Estos autores abordan las relaciones internacionales de poder y dominación que se han establecido en la región y en regiones subalternas del mundo. Entre ellos se destacan los llamados *estudios sobre el sistema mundial*, de los cuales Immanuel Wallerstein es su cabeza visible (Wallerstein, 1988). Wallerstein es un crítico de los organismos multilaterales y uno de los líderes de los Foros Sociales Mundiales (Porto Alegre, 2001-2003 y Mumbai, 2004). El sociólogo peruano Aníbal Quijano, quien forma parte de la misma escuela, habla del papel de Latinoamérica en el sistema mundial, en lo que podría considerarse como una variante de la teoría de la dependencia. Quijano propone la noción de *colonialidad*, la cual sería la imposición de una dominación basada en una identidad étnica que opera en los distintos ámbitos de la vida social, económica y política, donde el patrón de dominación mundial sería la forma como el poder capitalista se ha venido consolidando desde la época de la conquista (Quijano, 2000:342).

II. Bienestar

En este aparte se expone el concepto de bienestar y las distintas definiciones del mismo, desde el bienestar definido como la mayor distancia posible de la supervivencia hasta el bienestar elevado a razón de ser del Estado y de los miembros que lo componen.

II. 1. Definiendo el Bienestar

La noción de bienestar, por su parte, remite a los efectos del desarrollo sobre el individuo, las familias y la sociedad. En el extremo opuesto del bienestar se encuentran la privación, la miseria y la

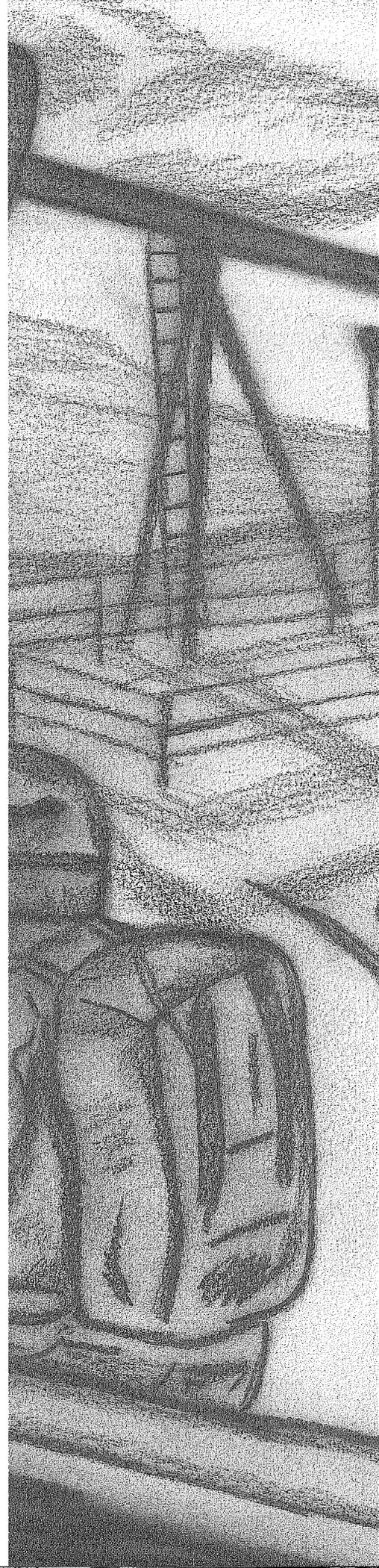
hambruna. Los estudios sobre el hambre, en cierta forma, han pasado de moda; sin embargo, todavía ocurren hambrunas, pero suceden en lugares de la tierra lejanos a los centros de poder mundial, donde no llega la presencia de los medios de comunicación: Somalia, Etiopía, Ruanda, y en una parte significativa de los segmentos más pobres de los países en desarrollo. En el otro extremo del bienestar se hallan la calidad de vida y la abundancia pero, también, el exceso.

Como lo ha demostrado Amartya Sen en su clásico estudio sobre el hambre (1981) las hambrunas ocurren cuando confluyen condiciones adversas de cambios climáticos, vulnerabilidad social de la población afectada, represión política y déficit de democracia. Sin embargo, se ha señalado repetidamente el hecho de que también hay hambre y privación en sociedades ricas.

Sin duda alguna, el planteamiento del Estado de Bienestar (EB) constituye la forma más completa de concebir a una sociedad alrededor de la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos. Al proponer una sociedad donde la preocupación fundamental del Estado es lograr el bienestar, esta concepción propone un rol al Estado que va mucho más allá de administrar justicia, proponer las leyes y hacer inversiones de infraestructura. Una condición básica del Estado que propicia el bienestar social es la forma en que pone en marcha el principio de solidaridad. Esto implica acciones de política fiscal, medidas redistributivas y provisión de servicios sociales.

En un estudio clásico, Asa Briggs (1961) enumera los tres elementos constitutivos del EB en Gran Bretaña:

- La garantía de un estándar mínimo de bienestar, lo cual incluye un ingreso mínimo.



- Protección social frente a los riesgos de pérdida de empleo, enfermedad y muerte.
- La provisión de servicios sociales como derecho de los ciudadanos.

La necesidad de contar con instituciones que propicien la intervención pública en la redistribución de recursos para impulsar la solidaridad entre generaciones y entre grupos de ingreso diferentes es una de las estrategias del Estado de Bienestar. Uno de sus fundadores, William Beveridge⁷, echó las bases para el sistema de seguridad social en Inglaterra a comienzos de siglo. Beveridge definía a la seguridad social como un esquema colectivo para enfrentar la incertidumbre de los individuos frente a la pérdida de la salud y del ingreso y como una política de colaboración entre el Estado y el individuo (Uribe, 2003:49).

La institucionalización de un esquema de seguridad social ya había sido hecha en Alemania por Otto von Bismarck en 1889. Presentada como una política obligatoria a seguir por las empresas alemanas, el seguro contra los riesgos de vejez, enfermedad y desempleo propuesto por Bismarck tenía como objetivo un esquema que, por un lado, le quitara argumentos a la tentación comunista y, por el otro, introdujera cierta uniformidad en el bienestar de los trabajadores alemanes. Lo cierto es que en la actualidad en los países con sólidos sistemas de seguridad social sus miembros gozan de mayor bienestar que en aquellos que carecen de dichos sistemas.

Pero el Estado de Bienestar también trae asociado el acceso a los servicios sociales de educación, salud, formación

vocacional y asistencia propiamente dicha para indigentes, ancianos, niños e incapacitados. En algunos países europeos, la garantía de un ingreso mínimo incluye la entrega de un subsidio a la pobreza en forma de un ingreso que garantiza la subsistencia de quien lo recibe (Uribe, 1999).

Al proponer una sociedad donde la preocupación fundamental del Estado es lograr el bienestar, esta concepción propone un rol al Estado que va mucho más allá de administrar justicia, proponer las leyes y hacer inversiones de infraestructura.

En América Latina, el referente al Estado de Bienestar ha estado en el imaginario colectivo desde la época republicana, pero a decir verdad, nunca pudo ser puesto en práctica. Algunos países, de acuerdo con su nivel de prosperidad, como los del Cono Sur a partir de los años veinte, lograron cierto desarrollo industrial y con ellos, un esquema previsional que es el único del continente sur y centroamericano con cobertura aceptable, al tiempo que se formaba una clase media de cierta magnitud, y se lograba la universalización de la educación básica. Pero los demás países no se han acercado ni medianamente al Estado de Bienestar en toda su historia y sus condiciones laborales —con una mayoría de la población en empleo informal- de acceso a servicios sociales —lejos de la universalización de la cobertura- y de equidad, riñen con un planteamiento de Estado de Bienestar.

Sin embargo, en los noventa, Colombia y otros países de la región, aprobaron una Carta Magna que “garantiza” en la letra, acceso a todos los servicios sociales cuyo conjunto conforma lo que sería una sociedad de bienestar. Lo que se

tiene, entonces, es una carta constitucional que describe un estado ideal totalmente reñido con el estado real de los derechos sociales.

II. 2. Bienestar, derechos y ciudadanía

Pero el bienestar también está relacionado con una noción de derechos civiles, sociales y políticos, en la medida en que todos los miembros de una sociedad son iguales en el plano de los derechos. En la definición clásica de Thomas Marshall (1950), lo que distingue a la sociedad moderna de las anteriores es que se trata de un conglomerado formado por ciudadanos; y lo que distingue a los ciudadanos de otros miembros de la sociedad es su derecho a tener derechos, lo cual se halla en la base de la equidad social. El ciudadano es un miembro pleno de una sociedad de iguales. La titularidad del carácter de ciudadanía y no su carácter de dádiva o de beneficio gracioso es lo que diferencia los derechos del asistencialismo. En este sentido, el papel del Estado en el respeto de los derechos civiles (libertad, igualdad ante la ley, derecho a la propiedad, derecho al trabajo), políticos (acceso a elegir y ser elegido) y sociales (acceso a los bienes colectivos o servicios públicos como la salud y la educación) tiene que ser eminentemente proactivo.

Si fuéramos a aplicar la concepción de Marshall sobre la historiografía de los derechos en Colombia, ubicaríamos el inicio de la implementación de los derechos civiles a partir de la abolición de la esclavitud (en 1851) y la consagración del sufragio “universal” en la Constitución de 1853. Por su parte, la implementación de los derechos políticos se iniciaría con la consagración del voto masculino (desde 1832⁸) y

⁷ William Beveridge (1942), economista inglés, ejerció su influencia desde la London School of Economics, del cual fue director entre 1919 y 1937.

⁸ El voto estaba permitido únicamente para los varones mayores de 21 años, no esclavos, casados y con propiedades. En 1853 se permite

femenino (sólo en 1953), así como la posibilidad de que los grupos indígenas nombren sus propias autoridades de gobierno (desde la Constitución de 1991). Finalmente, los esquemas de seguridad social, el código laboral y los beneficios de cesantía y subsidio familiar, así como la provisión de educación básica, serían la expresión concreta de los derechos sociales, servicios que se han prestado de manera muy incompleta. Por su parte, el acceso a los servicios de salud ha sido en Colombia mucho más reducido que el acceso a la educación. La forma muy menguada en que los derechos sociales ocurren en países como Colombia ha llevado a autores como G. O'Donnell a hablar de la prevalencia de una "ciudadanía de baja intensidad" (O'Donnell 1997).

Pero el ejercicio de los derechos no es ajeno al sistema político y al logro de la justicia social. Además de plantear un sistema filosófico y político para enfrentar las desigualdades en su *Teoría de la Justicia* (1970), John Rawls se plantea cuál es el sistema político que mejor contribuye a la justicia social. Rawls, como muchos otros, es partidario de la democracia, en una suerte de contrato social que une a personas en igualdad de derechos. En *Liberalismo Político* (Rawls 1993) el autor expone que una sociedad democrática tiene tres características:

- a) una sociedad es un sistema de cooperación a través del tiempo, de una generación a otra;
- b) una democracia debe ir acompañada de la idea de ciudadanos en tanto que personas libres e iguales;
- c) una sociedad bien ordenada es aquella regulada por una

el voto de los antiguos esclavos, pero todavía los hombres tenían que ser mayores de edad y casados.

concepción política de la justicia, o sea, basada en la estructura básica de una sociedad, su contrato social.

Siguiendo a Rawls, la justicia social se pone en práctica a través de un esquema de cooperación y solidaridad y la expresión política de este esquema es la democracia y el liberalismo, entendido éste como un esquema en el que todas las personas tienen igualdad de derechos y son libres.

II. 3. El papel del Estado en la obtención del bienestar

A este punto nos preguntamos sobre el papel del Estado en la responsabilidad del logro del bienestar.

John Maynard Keynes (1936) propendía por una clara intervención del Estado en el logro del bienestar. Keynes incluía el manejo económico y la intervención estatal en los deberes del Estado, pero claramente su interés por el nivel de empleo y de demanda agregada tenía como base una preocupación por los desempleados y los consumidores como beneficiarios directos de esta intervención. Como fundador de los organismos de Bretton Woods, su visión sobre el papel del Estado en el manejo económico difiere ampliamente de lo que estos organismos terminaron haciendo.

Para los teóricos del Estado de Bienestar, el Estado se debe plantear el bienestar de sus miembros, pero no sería el único responsable. En el esquema colaborativo entre Estado y ciudadanos que proponía Beveridge, el Estado ofrecería seguridad a sus ciudadanos, sin ahogar la iniciativa y el esfuerzo personales. En el esquema provisional propuesto por Beveridge, la seguridad social es un sistema basado en contribuciones de los trabajadores, no un derecho automático por el hecho de ser ciudadano.

Si es al Estado a quien le corresponde ser responsable del bienestar de sus ciudadanos, su intervención para garantizar la equidad y el acceso a los servicios sería casi obligada. Pero hasta dónde intervenir es materia de debate. La crisis del Estado de Bienestar en varios países europeos y en el Japón ha demostrado que esa intervención pública en la provisión de servicios públicos se hace a costa de una tasación elevada que, en muchos casos, va en contra de la creación de nuevas industrias y pequeñas y medianas empresas. De igual manera, los impuestos elevados son un incentivo para que la gente no busque enriquecerse más de un cierto punto y las contribuciones elevadas de la seguridad social son un freno a la contratación de mano de obra, con lo cual la creación de empleo se ve comprometida.

Por otro lado, la estructura del cuidado de personas vulnerables al interior de la familia —tradicionalmente en manos de las mujeres— ha experimentado un cambio drástico en las últimas décadas debido a importantes cambios en los patrones demográficos y de prácticas sociales: mayores tasas de divorcio y de separación, mayor porcentaje de personas que viven solas y de familias monoparentales, envejecimiento de la población que lleva a prolongar el tiempo de vida de los adultos mayores, incluidos aquellos con condiciones crónicas que dificultan su vida independiente y, en general, mayor participación femenina en el mercado de trabajo (Esping-Andersen, 1997). Esto, que es más evidente en países industrializados, también se registra en países en desarrollo.

El resultado de este proceso es que buena parte del cuidado de ancianos, niños, inválidos o enfermos, tenga ahora que comprarse en el mercado, en vez de que sea prodigado por los miembros femeninos de las familias como sucedía en el pasado. Este cuidado, entonces, se



ha añadido a las responsabilidades del Estado en los últimos tiempos, obligación que se añade a la recargada obligación de proveer servicios de salud (cada vez más costosos), educación (crecientemente costosos por el aumento de cobertura) y pensiones de vejez (cuyo pago cada vez se incrementa más por el incremento en la esperanza de vida de la población).

II. 4. El bienestar de los economistas

Algunos autores se han preguntado también por la organización social que produce mayor felicidad. Por supuesto los autores de la utopía (Moro, Campanella, Bacon y, por supuesto, Huxley) se propusieron un estado ideal con el cual se logra la más perfecta justicia y la mayor prosperidad posible, como expresión del desenvolvimiento pleno de una sociedad.

En la época contemporánea los economistas se plantean el tema en la llamada *economía de bienestar*. En sus inicios, esta escuela económica planteó su posición desde el llamado utilitarismo, una propuesta ética sobre el

tipo de sociedad que produce la mayor cantidad posible de felicidad para la mayor cantidad posible de personas, lo cual vendría a conformar el principio de utilidad definido por Jeremy Benthan y John Stuart Mill. Pero fue con los aportes de Vilfredo Pareto (1945) que se dio la formulación económica de la felicidad social; con la rama de la economía del bienestar y la noción del *óptimo paretiano*. La fórmula del óptimo de Pareto es que se debe buscar un tipo de distribución y arreglo de los recursos tal que no es posible que un individuo de la sociedad mejore su posición (según su propio criterio) sin que ningún otro individuo desmejore la suya (también, de acuerdo con su propio criterio).

El óptimo de Pareto ha sido ampliamente acogido por los economistas y dio lugar no solamente a la economía del bienestar, sino también a la escuela de la elección social, de la cual empezó siendo seguidor Amartya Sen (1983). Este punto óptimo propuesto por Pareto es planteado como un punto de equilibrio altamente *competitivo*. Al planteamiento de Pareto, John Rawls replica que el bienestar del conglomerado sólo se incrementa

cuando aumenta la utilidad de la persona más pobre de dicho conglomerado. Pero otros autores señalan que es posible que algunos miembros de la sociedad se enriquezcan (y ayuden a generar excedentes) sin que los miembros más vulnerables pierdan o ganen, en cuyo caso esta situación es mejor que la anterior.

Las premisas sobre las que funciona la *economía de bienestar* serían: a) el bienestar social depende ampliamente del bienestar de los individuos de una sociedad; b) el bienestar de los individuos depende de los bienes y servicios que éstos consumen; c) los individuos son los mejores jueces de lo que constituye su bienestar y actúan de acuerdo con su propio interés. Los autores que vinieron después de Pareto plantean que la elección del óptimo social es un tema normativo y que el logro del bienestar de cada miembro de la sociedad es una función de su posición en la misma (Samuelson, 1974).

La noción de bienestar también está incluida en la de *Calidad de Vida* (ver Sen & Nussbaum 1998). Una vida de

calidad sería una que goza de las condiciones de bienestar que el mundo moderno puede ofrecer. En un estudio reciente sobre la calidad de vida en varias ciudades del mundo se utilizaron 39 criterios de calidad de vida, incluyendo factores políticos, sociales, económicos, ambientales, de seguridad, salud, educación, transporte y otros servicios públicos⁹. En Colombia, desde 1993 se realiza una encuesta nacional de Calidad de Vida¹⁰ como instrumento para monitorear las condiciones de vida de la población, en especial, los niveles de pobreza e indigencia y la forma como se reciben o distribuyen subsidios y servicios públicos entre los distintos estratos sociales. El DNP ha desarrollado igualmente un indicador de desarrollo

⁹ La encuesta fue realizada por GIS de Mercer Human Resource Consulting y publicada en marzo de 2004.

¹⁰ La encuesta es planeada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (antes Misión Social) del Departamento Nacional de Planeación y llevada a cabo por el DANE.

social denominado Índice de Condiciones de Vida (ICV), compuesto por doce variables de acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios, tipo de vivienda, tamaño y composición del hogar, educación y capital humano.

Bienestar tiene una doble acepción como término: por un lado, se le asocia con el mejor estado del conjunto de la sociedad y, por otro, con las intervenciones asistenciales para la población vulnerable. En inglés, el término *welfare* se refiere tanto a bienestar como a asistencia social. El bienestar, sin embargo, no debe ser algo que sólo se logra cuando se reciben intervenciones asistenciales de parte del Estado. Esto nos lleva al planteamiento de la relación entre los asistidos y el asistente, al tema de la responsabilidad.

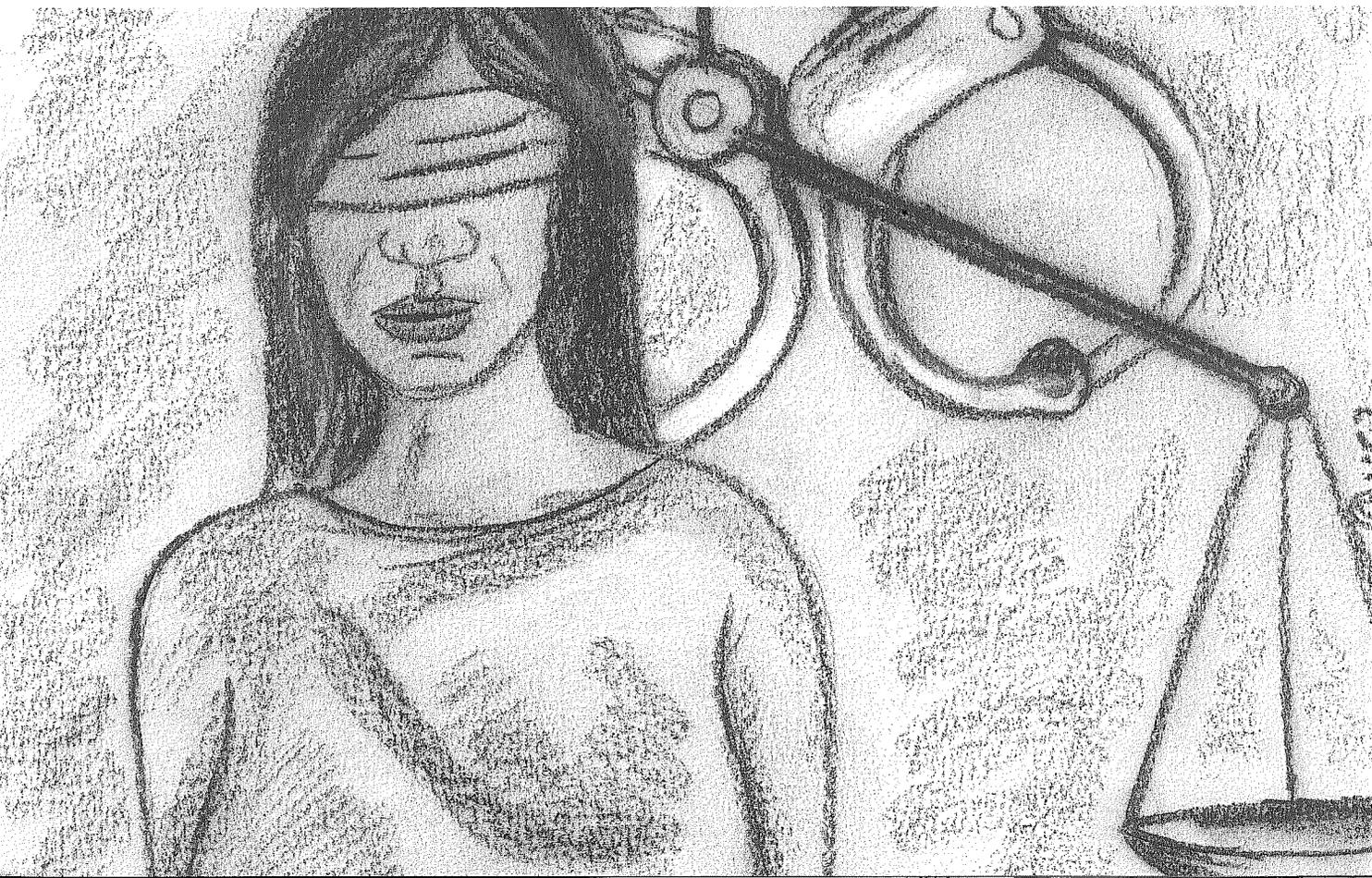
Pero el bienestar tiene también una dimensión psicológica que nada tiene que ver con la economía y es aquella ligada con la sensación de felicidad. Al respecto, la percepción del grado en el cual se ha alcanzado la felicidad no es

una función de la mayor afluencia, goce de derechos humanos o acceso a servicios sociales. Esta percepción es culturalmente determinada y, como dimensión psicológica que es, tiene un alto componente subjetivo e individual. Los colombianos, por ejemplo, quienes en 1999 vivieron uno de los peores años de su historia en términos de crecimiento económico, se declararon al año siguiente satisfechos con su vida en un 76%¹¹. Este desfase entre condiciones económicas y psicológicas ha sido resaltado también a través de los estudios de la Encuesta Mundial de Valores (véase Díez & Inglehart, 1993).

III. Desarrollo social y bienestar

En este aparte se acomete la respuesta a la tercera pregunta enunciada al inicio,

¹¹ Según la Encuesta Social de Fedesarrollo, en Coyuntura Social No. 22 de mayo de 2000.



a saber, el papel de cierta concepción del desarrollo en el logro del bienestar.

III. 1. La responsabilidad compartida

A la pregunta de dónde recae la responsabilidad del bienestar, es preciso responder que ésta ni es totalmente una función individual, ni tampoco lo es del Estado. Individuos dejados a su suerte por el Estado, por mucho que las "oportunidades" estén abiertas a todos, pueden no contar con las condiciones para desarrollar su potencial porque su posición de partida es de desventaja. Por otra parte, una sociedad donde se plantea que el bienestar es responsabilidad del Estado, independientemente de los esfuerzos personales y los méritos de sus ciudadanos, no logra incentivarlos para que sean empresariales o produzcan mayor riqueza. Vale la pena recordar los pobres resultados del sistema comunista tratando de reemplazar a la familia en su función de cuidado y crianza de los niños (como se mostró en los orfanatos rumanos durante la época de Ceacescu (Uribe, 1999) o el ínfimo nivel de vida logrado a punta de salarios en industrias públicas contaminantes, no competitivas y de producción regulada, para recordar que ese tipo de intervención estatal en vez de producir bienestar daba cabida a falta de iniciativa personal, quebrantamiento de las libertades individuales y derechos políticos y déficit de democracia.

Un ejemplo de la complementariedad en la responsabilidad por el bienestar lo encontramos en el tema del cuidado de la salud. Es sabido, cada vez con mayor precisión, que muchas de las condiciones que el sistema médico trata hoy día son debidas a actividades propias del estilo de vida de las personas que conducen a problemas de salud: desde fumar, tomar alcohol, estimulantes o drogas, no hacer

ejercicio, consumir una dieta desequilibrada, o tener conductas sexuales de alto riesgo. Una de las conductas que mayores efectos nocivos tiene en el mundo entero es fumar tabaco¹². La prevalencia de enfermedades asociadas con el tabaquismo ha traído un incremento importante en el gasto público y privado para enfrentarlas, el cual nunca será suficiente si el público no suspende su consumo de tabaco. Este tipo de inversiones, en cambio, se hacen a costa de otras inversiones en salud en las que la población no tiene responsabilidad sobre las enfermedades que padece (como la malaria, el dengue, la fiebre amarilla, la tuberculosis, etc.).

El cumplimiento de las normas, leyes y procedimientos que una sociedad se da a sí misma para funcionar adecuadamente es otro ejemplo de responsabilidad que atañe a los ciudadanos de una nación. Por supuesto, los ciudadanos esperan que el Estado y sus distintos organismos estén libres de corrupción e ineficiencia pero, sin un acatamiento efectivo de las normas de su parte, no hay ningún Estado que pueda funcionar debidamente. El pago de impuestos y de multas por infracciones es otra forma de ejercer la responsabilidad individual en donde el individuo hace un pago al Estado (nacional o subnacional). Y tampoco se libra de su responsabilidad el individuo que no reconoce su obligación de ocuparse de sus hijos o de sus padres ancianos.

Y son numerosas las anécdotas sobre el papel del esfuerzo individual en el devenir de miembros de una misma familia que, partiendo de condiciones sociales, educativas y genéticas similares tienen, de adultos, resultados muy

distintos que reflejan esfuerzos y elecciones individuales distintos.

III. 2. Relaciones internacionales, desarrollo y niveles de decisión

Los economistas y expertos en desarrollo no se han podido poner de acuerdo sobre si los países en desarrollo están alcanzando a los países desarrollados o si se están alejando¹³. El capitalismo, como sistema económico mundial, ha tenido épocas de oro y épocas de recesión. La primera era de oro en el siglo XX se ubica entre 1948 y 1973 y la segunda, entre 1980 y 1990. Pero en América Latina estas eras no tuvieron lugar, sobre todo la segunda que fue para la región una década *perdida*, es decir, los logros alcanzados en los últimos tiempos fueron revertidos y al comenzar los noventa se estaba a niveles similares que una década atrás.

Pero el logro del desarrollo social en un país dado no es independiente de su posición en el concierto internacional. Por esa razón, el desarrollo social pasa por un cuestionamiento de las relaciones internacionales en las que están insertos los países. Si un individuo nace en un lugar del mundo con baja tecnología, infraestructura inadecuada y es pobre, sus posibilidades de elevarse en la competencia mundial a nivel de ciudadano a la par que aquel de un país industrializado, son muy pocas. Y si otro individuo nace en un país donde el Estado se preocupa por darle salud, educación y protección social, cualquiera que sea su origen social, esto lo va a poner en condiciones de competencia mucho más adecuadas que las del individuo anterior.

¹² Por ejemplo, sólo por tabaquismo se estima que para 1995 causaba el 30% de todas las muertes de personas entre 35 y 69 años en el mundo (López, 1994).

¹³ Véase una discusión al respecto en el artículo *More or Less Equal?* en *The Economist*, marzo 13 de 2004.

Paralela a una mundialización de los mercados y al triunfo de un “modelo de desarrollo” de corte neoliberal, se observa una tendencia generalizada hacia una mayor descentralización del Estado, de manera que el nivel central o federal de gobierno se está convirtiendo en el nivel de menor manejo de recursos y de toma de decisiones, funcionando sobretodo a nivel de políticas y directrices generales. En cambio, los niveles subnacionales están tomando cada día mayor injerencia. El *principio de subsidiariedad* ha llegado a acogerse como la forma más racional y eficiente en la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado. Este puede definirse como la puesta en marcha de un esquema en el que las decisiones se toman lo más cerca posible de aquellos a quienes se afecta por dichas decisiones.

III. 3. *El Estado social de derecho, la política social y el desarrollo*

Si definimos al *Estado Social de Derecho* como un arreglo social en el que los principios constitucionales regulan e iluminan la legislación, las normas y procedimientos de una nación, es preciso poner en marcha un sistema de administración de justicia y el imperio de la ley. El bienestar sería un logro en la medida en que estos derechos, que incluyen los derechos civiles (incluidos los derechos humanos), políticos y sociales, sean una realidad para todos los ciudadanos. Por su parte, la Constitución es la expresión de un contrato social entre dichos ciudadanos; su cumplimiento y la salvaguardia de los derechos allí consignados son el principio básico del bienestar, lo mismo que un comportamiento ciudadano de responsabilidad en el cumplimiento de los principios y normas que de ella se derivan.

En un ejercicio sobre qué tan cerca está Colombia de lograr un Estado Social de Derecho en 2002, un grupo de científicos sociales y expertos en desarrollo se reunieron en torno a un informe sobre el tema realizado por la Contraloría General (Ossa, 2002). El grupo expresó sus dudas sobre si el país estaba en la vía correcta para lograrlo¹⁴. En particular, se resaltó el hecho de que su sistema tributario es regresivo y con alta evasión, su sistema pensional es altamente inequitativo y sus sistemas de salud y de educación se caracterizan por coberturas insuficientes.

En un Estado Social de Derecho los ciudadanos y sus gobernantes se ciñen a las leyes, las cuales están por encima de todos. Sus miembros aportan al funcionamiento del Estado mediante el pago de sus aportes, cotizaciones e impuestos, que son la base para el funcionamiento de los servicios sociales, de seguridad y de justicia. Lo demás, lo deben realizar los ciudadanos por su cuenta.

La política social está llamada a vigilar que las inequidades sociales sean monitoreadas por el Estado de manera tal que la estructura social de un país no sea un impedimento para el acceso de sus ciudadanos a los servicios sociales básicos. Una política social es un esfuerzo integral de políticas sectoriales que incluyen a los sectores sociales. Esto se logra solamente cuando en su definición y operación hay detrás una concepción sobre el desarrollo social al que se quiere llegar. La política social, como política pública que es, requiere de recursos fiscales para ejecutarla, así como una serie de principios que la guían entre los cuales se encuentran la solidaridad, la universalidad de los

servicios, la eficiencia y la equidad en su prestación (Ocampo, 1999: 40-51).

El gasto social es una medida de los recursos públicos que se ponen al servicio de la política social, pero no es una garantía para que dicha política se convierta en bienestar. Baste recordar que hasta los últimos años de los noventa, Colombia incrementó su gasto social hasta alcanzar el 14.5% del PIB, duplicando su nivel de gasto respecto a la década anterior; sin embargo, ni la cobertura de los servicios sociales ni su efecto sobre la pobreza fueron proporcionales al incremento de dicho gasto.

El tipo de desarrollo que hay que propiciar para lograr el bienestar es uno en el que se logre la inversión social necesaria para que los miembros de una sociedad accedan a los servicios sociales, logren el desarrollo de su máximo potencial y se vuelvan personas que contribuyan efectivamente a la economía y al funcionamiento del Estado. Cualquiera que sea la vía de desarrollo que se adopte —lo que algunos autores denominan “el modelo de desarrollo”—debe incluirse una concepción de desarrollo social y económico que propicie el bienestar, no atente contra la sostenibilidad del planeta, se base en el cumplimiento de los derechos ciudadanos, se inspire en el contrato social vigente y se apoye en las instituciones creadas para garantizar el buen gobierno y la participación política de sus miembros.

Fecha de Recepción: abril 12 de 2004

Fecha de Aceptación: abril 22 de 2004

¹⁴ Véase el artículo “Estado Social de Derecho: ¿qué tan lejos estamos?” en *Economía Colombiana y Coyuntura Política* de Agosto de 2002.

