

Colombia
Transformaciones estructurales
en un contexto internacional
en transición

Luis Jorge Garay Salamanca



Colombia Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición

Luis Jorge Garay Salamanca



Embajada de Noruega
Bogotá



**Colombia. Transformaciones estructurales
en un contexto internacional en transición**

Luis Jorge Garay Salamanca

Septiembre de 2020

Planeta Paz
Embajada de Noruega

Portada: Roberto Robles

Bogotá, Colombia

ISBN: 978-958-5555-36-5

Diseño y diagramación: Difundir Ltda.
Carrera 20 N° 45A-85, telf.: 345 18 08
Bogotá, D.C. - Colombia

Publicación de distribución gratuita por vía electrónica y física.

Esta publicación ha sido realizada gracias a un convenio apoyado a CDDPAZ-Planeta Paz por la Embajada de Noruega en Bogotá. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de su autor y de Planeta Paz y bajo ninguna circunstancia debe considerarse que refleja la posición de la Embajada.

Índice

Presentación 7

Introducción..... 11

Antecedentes..... 15

**Sobre algunos impactos socio-económicos
de la pandemia en el caso de Colombia** 23

1. Pobreza, desigualdad y destrucción
de capital social y productivo..... 23
2. El sistema de salud pública 26
3. A manera conclusiva..... 27

**Transformaciones socio-económicas y
reformas de política pública en Colombia**..... 29

1. Pobreza, desigualdad y política fiscal –de la
tributación y del gasto público– 29
 - 1.1 Renta básica de emergencia y transición..... 31
 - 1.2 Política activa y anticíclica de empleo..... 39
 - 1.3 Provisión de liquidez y apoyo a empresas..... 42
 - 1.4 Reforma de la tributación..... 45

2. Responsabilidades, papel y tipo de Estado,
y modalidades de gestión pública esencial 49
3. Modelo de desarrollo: intensivo en valor agregado
doméstico, incluyente socialmente y sustentable
socio-ecológicamente 61
4. Desmantelamiento de la ilegalidad e ilicitud como
práctica societal característica de una sociedad
(des-)ordenada/(des-)arreglada 80
5. Globalización, multilateralismo, Estado-nación
y su autonomía relativa 89

**Una época de preeminencia de incertidumbre
sistémica: una razón de acción societal
programática 95**

**La necesidad de un plan de reconstrucción
social y económica con visión estructural 109**

Bibliografía..... 127

Presentación

Planeta Paz cumple veinte años trabajando con los sectores sociales populares por la construcción de la paz en Colombia, entendiendo que ésta no significa simplemente la superación del conflicto armado mediante la negociación política, sino que pasa por afrontar y superar las causas estructurales sociales y políticas que lo potencian.

El Acuerdo Final entre el gobierno nacional y las Farc-EP firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón significó un paso fundamental hacia la superación del conflicto armado. Sin embargo, tres años y medio después de firmado, su implementación, así como la construcción de paz se encuentran en un momento crítico y decisivo. Si bien el gobierno Duque afirma ante la comunidad internacional su compromiso con la implementación del Acuerdo Final, en la práctica incumple, desarrollando sólo parcialmente algunos de sus componentes, desconociendo por completo el carácter integral del mismo. Por otra parte, la decisión de romper las negociaciones que el gobierno anterior había establecido con el ELN afecta de manera

negativa las posibilidades de superar el conflicto armado.

Pero sin duda, la ya crítica situación de la construcción de la paz se ha visto agravada aún más, y de manera significativa, por la crisis desatada este año por la pandemia del covid-19, tanto a nivel de salud pública como en lo económico, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables, desnudando la precariedad de la institucionalidad estatal a nivel nacional y local, así como la altísima desigualdad de la sociedad colombiana, con su excesiva concentración de la riqueza y propiedad; en pocas palabras, la insostenibilidad del actual modelo neoliberal de exclusión social, mientras el asesinato de líderes sociales y ex-combatientes sigue en alza.

El documento aquí publicado, fue elaborado por Luis Jorge Garay para Planeta Paz en el marco del proyecto “Fortalecimiento de organizaciones sociales populares a partir de un enfoque de pedagogía de los conflictos que genere nuevas estrategias de acción para la implementación y desarrollo de acuerdos y la construcción de la paz”, el cual es apoyado por la Embajada de Noruega en Colom-

bia. Su publicación invita a un debate sobre esta nueva coyuntura, el cual irá enriqueciendo lo escrito, lo que dejará al final de la misma concreción del proyecto, seguramente, un texto con mayores desarrollos, así como visiones y proposiciones regionales integradas.

Daniel García-Peña Jaramillo

Introducción

Este ensayo tiene como propósito central presentar un esquema programático de transformaciones estructurales esenciales que deberían adelantarse para superar, en el menor tiempo posible, no solo la más de una década perdida en términos sociales y económicos potenciada por la pandemia del covid-19 sino, además, las múltiples fracturas sociales endémicas en términos de desigualdad, exclusión e injusticias en muy diversos ámbitos de las relaciones en la sociedad colombiana.

Sin duda alguna, la pandemia del covid-19 desnudó con suficiente claridad graves falencias estructurales de diversa índole societal, que a pesar de haberlas agravado en la mayoría de sus dimensiones, brinda la oportunidad de llamar la atención de la sociedad en su conjunto sobre la necesidad de concitar compromisos y pactos sociales con el concurso de amplios grupos poblacionales en su pluralidad y diversidad –de género, racial, étnica, intergeneracional, territorial– para emprender transformaciones estructurales en muy diversos ámbitos de la vida en sociedad.

Ahí reside la “razón de ser” del presente texto, sin otra pretensión diferente que la de servir como esquema inicial de referencia para un debate amplio que lo habrá de controvertir, enriquecer y rebasar con la confianza que en el proceso de debate podrían concitarse acuerdos programáticos básicos de transformación entre diversos grupos sociales.

El autor agradece los valiosos y estimulantes comentarios a una versión preliminar por parte de miembros del grupo estratégico del proyecto Planeta Paz, “Fortalecimiento de organizaciones sociales populares a partir de un enfoque de pedagogía de los conflictos que genere nuevas estrategias de acción para la implementación y desarrollo de acuerdos y la construcción de la paz”, apoyado por la Embajada de Noruega en Colombia. Así como las sugerencias de Carlos Salgado A., Clara Ramírez G. y Jorge Enrique Espitia Z., comentarios y sugerencias que enriquecieron y ampliaron los alcances de la versión preliminar del escrito.

Por supuesto, lo expresado en este ensayo no compromete ni total ni parcialmente la posición oficial de la

Embajada. De igual manera, los errores y omisiones remanentes en el texto son de plena responsabilidad del autor.

Antecedentes

La pandemia del covid-19 de carácter global llevó a una crisis social y económica sin precedentes en más de un siglo, con la mayor caída del PIB per cápita y la cuantiosa pérdida de empleos y elevación sustancial de la tasa de desempleo, la agudización de la pobreza en muchas regiones del mundo, la exacerbación de la desigualdad y la concentración de riqueza, la drástica reducción de ingresos fiscales y consecuente aumento de déficit fiscales, la subida sustancial de los niveles de endeudamiento público, la contracción súbita del comercio internacional, la quiebra masiva de pequeños negocios y de un ámbito de empresas de tamaño medio y grande, entre otras consecuencias.

En medio de este panorama son públicas diversas visiones y conflictos de intereses sobre cómo enfrentar las consecuencias de la pandemia y qué lecciones de economía política y de política pública han de tomarse en debida consideración para (re-)plantear, entre otros:

1. El modelo de organización social y económico, su enraizamiento bajo el neoliberalismo o su evolución hacia un posneoliberalismo o incluso poscapitalismo, o más bien a su reconversión hacia un tipo restringido de capitalismo de Estado.
2. El tipo de desarrollo y su sustentabilidad socioecológica.
3. El papel, el esquema y la naturaleza del Estado en congruencia con el grado de responsabilidad y ámbitos de intervención activa que le sean asignados.
4. La importancia de la esfera comunal o de lo común y la relación público-comunal-privado en la gestión de asuntos de interés colectivo.
5. El alcance y modalidad de la globalización económica, financiera y comercial.
6. La vigencia y ámbitos del sistema multilateral y la autonomía soberana relativa de los países en determinados campos de acción.

7. La necesidad, aparte de la conveniencia, de la implantación de una economía política de inclusión social consecuente con:

(i) una tributación y fiscalidad socialmente justa, sustantivamente redistributiva, incluyente por género, raza e inter-generacionalmente, y sostenible socio-ecológicamente;

(ii) unas políticas de protección social comprensivas a favor de los grupos sociales desfavorecidos;

(iii) una responsabilidad de última instancia intransferible del Estado para la gestión de servicios sociales esenciales con modalidades de coordinación pública-comunal-privada que no impliquen ni una injustificada mercantilización ni una indebida terciarización o privatización en la prestación de tales servicios, bajo un estricto marco regulatorio y fiscalizador no exclusivamente Estado-céntrico absoluto ni mucho menos Mercado-céntrico, y

(iv) una rigurosa transparencia y fiscalización de las políticas públicas con la activa participación ciudadana en el marco de una democratización de la acción pública.

8. La tendencia a la relativa consolidación de la virtualidad digital en muy diversos ámbitos de las relaciones y prácticas sociales que van desde las relaciones de trabajo, a las relaciones de producción a distancia local/nacional/transnacional y en tiempo real, a las relaciones de educación y capacitación no presenciales ni interactivas colectivamente, a las relaciones del ejercicio de la política como la labor legislativa y de control del ejecutivo, por ejemplo, que podrían generar en muchas ocasiones fenómenos nocivos como los de sobre-explotación laboral, de excesiva a-socialización ciudadana y desactivación de ciertas formas de participación social, de sobrevaloración del poder de influencia de las redes sociales –y el consecuente riesgo de desmedida importancia de las denominadas falsas noticias–, de un excesivo y no fiscalizado autonomismo anti-democrático del ejecutivo aún en regímenes democráticos formales, que podría llevar a “normalizar” el recurso a modalidades ðliberales y de tinte autoritario¹.

1 Riesgo que se tiende a agudizar ante el hecho de que la estrategia para contener la expansión del covid-19 que ha mostrado mayor efectividad consiste en la restricción de la movilidad ciudadanaa través de la aplicación de estados de excepcionalidad para restringir algunos derechos como los de libre movilidad y asociación.

9. La inevitable gestión de la incertidumbre en sociedades modernas de riesgo, para prestar la conceptualización de Beck², por parte fundamentalmente del Estado ante la eventual reproducción de situaciones críticas de índole sanitario, climático y ecológico relacionadas con la profundización de la crisis socio-ecológica y ecosistémica a nivel global.

Por supuesto, como todo proceso social evolutivo, el (re-)planteamiento está caracterizado y atravesado por multiplicidad de conflictos y contradicciones de muy variados intereses en juego a nivel tanto doméstico como internacional, por lo que su evolución antes que ser mecanicista, determinista o automatista, se ha de distinguir por su complejidad contradictoria entre campos, ámbitos e instancias de acción societal determinante.

En este sentido, sería de prever un periodo de tiempo de avances, retrocesos y estancamientos en variados sentidos transformadores, renovadores o reivindicativos del modo social/económico/ecológico imperante con la agudización o amelioración

2 Beck, U. *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI editores. Madrid. España. 2009.

de fracturas estructurales del sistema capitalista neoliberal vigente como, entre otras, la desigualdad socio-económica y la concentración del poder en pocos agentes sociales y corporaciones, la creciente precarización laboral y exclusión social de amplios grupos de la sociedad, sobresaliendo el caso de las mujeres y de la juventud ante elevados niveles de desempleo de larga duración, el retroceso en la inmovilidad social intergeneracional en países del Norte global y la muy modesta –en algunos casos casi que inexistente– movilidad social en países del Sur global, la persistencia de elevadas tasas de ganancia de grandes corporaciones a nivel mundial³. Y con el agravante de la agudización de la crisis socio-ecológica, climática y ambiental asociada con el modelo de desarrollo neoliberal imperante en el mundo.

Fracturas sociales y crisis socio-ecológica que han de profundizarse aún más con las consecuencias de la pandemia del covid-19 ante lo cual sería de esperar, por un lado, la acentuación de la crítica al modelo neoliberal vigente en favor de un modelo

3 Para mayor detalle, véase, entre otros, a: Garay, L. J. (*In-*) *Movilidad social y democracia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. 2018.

posneoliberal o incluso poscapitalista en el mediano o largo plazo y, por otro lado, la defensa del modelo de mercado neoliberal bajo un régimen de democracia iliberal –con menos derechos y de carácter autoritario, tanto de ultraderecha como populista de supuesta tendencia izquierdista, como ahora proliferan en EEUU de Trump, Brasil de Bolsonaro, o Venezuela de Maduro y Nicaragua de Ortega, entre otros–.

Y más probablemente el surgimiento de visiones híbridas –esto es, de una hibridación– entre la de mercado liberal, la de intervencionismo estratégico pero parcelado del Estado, la de un multilateralismo regulado con algunos propósitos de índole nacionalista, la de un sistema de libre mercado internacional poroso y perforado por la acción soberana de Estados poderosos con el propósito de asegurar su autonomía en la provisión doméstica de bienes considerados ahora especialmente necesarios como los asociados con el sistema sanitario y la alimentación básica, entre otros, que implican retrocesos y conflictos respecto al modelo neoliberal imperante. Se trataría, entonces, de un intervencionismo selectivo y segmentado sobre el mercado con fines soberanistas, o al menos auto-

nómicos, liderado por parte de Estados poderosos, que impactaría sobre el marco multilateral y determinados tratados de libre comercio en vigencia.

En este escenario sobresaldría además la conflictividad incesante, al menos por un tiempo, entre la conveniencia de mediano y largo plazo de modificar el modelo de consumo y desarrollo neoliberal y los costos para sectores y agentes económicos poderosos que implicaría la transición ecológica hacia un modelo sustentable socio-ecológicamente que, entre otros propósitos, modifique sustancialmente el patrón actual de consumismo y sustituya los combustibles fósiles por energías renovables para proteger y desarrollar la biodiversidad, los ecosistemas prioritarios y la naturaleza en conjunto, y revertir o al menos contener el cambio climático y la crisis ambiental.

Claro está, de cómo se tramite la resolución de esa conflictividad y se logre avanzar desde ciertos países decisivos del Norte global en cierta dirección, resultará determinante que el cambio de patrón de crecimiento económico a nivel mundial se mueva hacia una sustentabilidad socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable.

Sobre algunos impactos socio-económicos de la pandemia en el caso de Colombia

1. Pobreza, desigualdad y destrucción de capital social y productivo

Ante la irrupción de una pandemia como la del covid-19, y de la estrategia de distanciamiento y confinamiento social para el control del contagio social del virus, es clara la reproducción de un drástico recorte de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, informales y del denominado rebusque, y de los trabajadores formales que resulten desempleados, entre otros, con el consecuente empobrecimiento exagerado de amplias capas de la población.

Con el confinamiento sería de esperar que, dado que más del 43.2% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, con otros ocupados en trabajos precarios y sin seguridad laboral, la población que habría perdido una alta proporción de sus ingresos debiera superar incluso el 60%.

En estas circunstancias, la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia para finales del primer semestre del año 2020 podría superar los niveles del 2010: más de un 37-40%, con la gravedad adicional que la pobreza monetaria en las zonas rurales podría superar el 50%.

Ahora bien, dependiendo de las políticas públicas sociales de protección que adopte el gobierno nacional y del ritmo de reactivación de la actividad productiva, la pobreza monetaria podría ascender aún más en el segundo semestre bordeando niveles promedio del 40-45%, y sin descartar, incluso, de un 55% en zonas rurales.

Ello también está asociado con un aumento sustancial del desempleo abierto al punto que ya en junio podría haber superado un 25% en las 13 principales ciudades, afectando especialmente a las mujeres y a los jóvenes, por lo que mientras más demorada y lenta sea la reactivación productiva no solamente se podrá mantener sino agudizar para luego comenzar a disminuir paulatinamente hacia finales de año o comienzos del siguiente, pero manteniéndose por varios años por encima muy probablemente del 15-18%. Tendencia que

alimenta el ciclo perverso de desempleo-empobrecimiento-desigualdad.

Todo lo anterior podría implicar un retroceso de cerca de una década y en el peor de los casos de hasta una y media en términos de reducción de la pobreza monetaria en el país, que podría tomar cerca de dos quinquenios en recuperar.

Y con un agravante: la desigualdad ya de por sí muy elevada se agudizaría aún más, de no implantarse tanto unos impuestos directos significativamente progresivos como el impuesto a la riqueza y a los dividendos de las personas naturales y jurídicas *superricas y súper superricas*, como una política activa anticíclica de gasto público con significativos impactos redistributivos a favor de los grupos desfavorecidos de la población como, por ejemplo, una renta básica de emergencia a las población pobre y vulnerable. Ante la ausencia de ese tipo de políticas tomaría cerca de dos quinquenios para lograr revertir la tendencia y alcanzar niveles observados de concentración en 2019, aunque redundaría enfatizar que se trata de niveles claramente inaceptables desde una visión de justicia social.

En consonancia, podría esperarse una “quiebra” de buen número de empresas, especialmente de tamaño medio y pequeñas y de micronegocios informales –generadores de empleo– con la consecuente pérdida de capital productivo y de tejido social, si no contaran con un oportuno apoyo gubernamental para el pago de nómina y de arrendamiento, por ejemplo. Es ilustrativo lo que muestra una reciente encuesta de Fenalco a sus afiliados: un 28% de establecimientos de comercio ya quebraron, mientras otro 30% afronta el mes de julio en serias dificultades para su supervivencia.

Por su parte, la caída del PIB per cápita en el año en curso –con una baja del PIB de entre -7.0% y -8.5% –, resultante de los impactos de la pandemia y de la baja en los precios internacionales del petróleo, solo podría recuperarse, en el mejor de los casos, hacia finales de 2023 y el 2024, para alcanzar apenas el nivel observado en 2019.

2. El sistema de salud pública

En otro campo del devenir nacional resalta la crisis develada del sistema sanitario, con: (i) la excesiva mercantilización y terciarización privatizadora de

la prestación de servicios, (ii) la precarización de las condiciones laborales del personal sanitario, (iii) la excesiva fragilidad del sistema público agravado por una inaceptable desigualdad entre entes territoriales –en varios de ellos casi inexistente en sentido práctico–, (iv) la evidente ineficacia en la institucionalidad reguladora y en la fiscalización de la operación del sistema con predominio de multiplicidad de empresas intermediarias, muchas de ellas con muy deficiente capacidad especializada, (v) los elevados e injustificados costos de transacción en desmedro de recursos públicos y de una adecuada y oportuna atención a la población, un frecuente y significativo malgasto y desviación de recursos públicos –asociados a corrupción y cooptación institucional en buen número de casos–, entre otros.

3. A manera conclusiva

Por las razones argumentadas, es posible afirmar que la pandemia del covid-19 evidenció a la vez que agravó las profundas fracturas sociales existentes en el país y las falencias estructurales en los sistemas de prestación de servicios esenciales como la salud, al punto que en términos sociales el país podría sufrir un retroceso de una década o más, y

casi un cuatrienio para recuperar el nivel de vida promedio –PIB per cápita–.

Así, entonces, el país se ve abocado a recuperar la más de una década perdida en términos sociales, así como a afrontar el desmonte de fracturas sociales estructurales que continúan impidiendo la construcción de una sociedad democrática, plural, justa e incluyente. Es en este contexto, precisamente, por lo que el presente ensayo enfatiza en la necesidad de abordar el proceso de reconstrucción social y económica desde una perspectiva de transformaciones estructurales que rebasan los impactos de la propia pandemia, con la seguridad que en la actualidad está abierta una buena oportunidad para abordar tareas transformadoras nucleares de la sociedad colombiana, buena parte de las cuales han sido aplazadas desde tiempo atrás.

Ante esta situación surge como conveniente sino inevitable el (re-)planteamiento de bases programáticas fundamentales del modelo imperante en varios frentes estratégicos de índole social, económica y socio-ecológica/ambiental y en torno al papel y la acción del Estado.

Transformaciones socio-económicas y reformas de política pública en Colombia

Existen por tradición diversos campos en los cuales la sociedad colombiana requiere profundas transformaciones, como condición indispensable para avanzar hacia la construcción de una democracia real/sustantiva, incluyente y moderna en el marco de un Estado Social de Derecho, como lo pregona la Carta Constitucional de 1991. Varias de ellas ganan realce, evidenciándose más perentorias y determinantes con la pandemia del covid-19.

1. Pobreza, desigualdad y política fiscal –de la tributación y del gasto público–

La crisis socio-económica agudizada con la pandemia develó que la pobreza monetaria no sólo era todavía alta para un país catalogado como de ingreso medio sino que la población con ingresos precarios, incluso por encima de la línea de pobreza monetaria pero por debajo de los de la clase considerada como media era muy significativa, tanto que ante

su recorte cae a engrosar la población pobre en un perspectiva más allá del corto plazo, por lo que se desmiente contundentemente el manido slogan de que Colombia ya era un país de clase media. Es de resaltar que en medio de la caída de los ingresos con el confinamiento por la pandemia se ha ratificado oficialmente que la población pobre y vulnerable supera aún la mitad de la población colombiana.

Situación agravada en la medida en que los niveles de desigualdad y de concentración de riqueza y de ingresos son inaceptablemente elevados, y que el sistema tributario no es redistributivo, con el ingrediente adicional de contar con un mercado *sesgo pro rico*, especialmente *pro superrico y súper superrico*⁴. Característica ésta también constatada, guardadas proporciones, en varias políticas del gasto público y de asignación de transferencias y subsidios como el caso de la pensional, lo que ha generado una tendencia a un cierto mantenimiento del *statu quo* distributivo, especialmente ante la muy escasa movilidad

4 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómica, tributario y territorial*. Ediciones Desde abajo. Bogotá. Octubre, 2019; y Garay, L. J. y Espitia, J. E., *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*, Ediciones Desde abajo. Bogotá. Mayo. 2020a.

social intergeneracional ascendente observada en el país⁵.

Se trataría, por lo tanto, de transitar decisivamente hacia la adopción de un pacto societal por una economía política de la inclusión social, relegando la economía política de la exclusión social predominante en ámbitos de la acción pública y de la gestión privada.

En este contexto resulta indispensable la implantación con carácter permanente de políticas sociales activas e incluyentes en *pro de los pobres y vulnerables*, como la de una renta básica de transición que requiere ser cuidadosamente diseñada en consulta con la proporción de la población pobre y vulnerable, así como de las restricciones fiscales en el país, bajo el objetivo de que esta política de transferencias monetarias pueda irse consolidando a través del tiempo como política de carácter permanente.

1.1 Renta básica de emergencia y transición

Sería de especial trascendencia para ayudar a paliar la grave crisis consistente en la caída drástica de

5 Garay, L. J. *(In-)Movilidad...*, op. cit. 2018.

ingresos para los hogares pobres y vulnerables, vinculados en buena medida a la economía informal en condiciones de extrema precariedad, que alcanzarían hasta un 50-60% de los hogares colombianos, que se implantara una renta básica temporal de emergencia en lo faltante del año 2020.

Todavía más, esta renta serviría para materializar una responsabilidad del Estado y la sociedad como es la de la solidaridad social con la población pobre y vulnerable especialmente afectada ante la estrategia de confinamiento, adoptada para controlar la velocidad de contagio social y para contar con tiempo para fortalecer el sistema sanitario para la atención de los enfermos graves, con necesidad de asistencia especializada, en unidades de cuidados intensivo (UCI), por ejemplo.

En plena pandemia y con la recurrencia a confinamientos así sea locales y parciales, sería muy conveniente que el programa de renta básica tuviera dos componentes: el primero consistente en una transferencia monetaria incondicional directamente dirigido a hogares pobres y vulnerables con sus jefes o responsables trabajadores por cuenta propia o desempleados, y el segundo, como una transferencia

monetaria a micronegocios o pequeñas unidades de actividad informales para financiar las nóminas de sus trabajadores –lo cual se constituye en una renta indirecta para sus respectivos hogares–, pero con el requisito de que los mantengan empleados. El primero se trataría de una renta básica de ingresos, en tanto que el segundo una renta de empleo e ingresos con la ventaja adicional de que contribuiría a impedir la “quiebra” de buen número de micronegocios y pequeños negocios y, por ende, la pérdida de capital productivo y social que ello implicaría.

La renta básica de emergencia y de transición debería alcanzar una cobertura de hogares pobres y vulnerables tal que lograra incorporar efectivamente a hogares no cubiertos aún todavía por los programas sociales –incluidos los de devolución del IVA e Ingreso Solidario– ya que, por ejemplo, según datos gubernamentales presentados ante la Corte Constitucional, a junio del presente año apenas un 56% de los hogares víctimas del desplazamiento forzado estarían cubiertos por alguno de los programas sociales gubernamentales –siendo que el total de hogares de víctimas del desplazamiento llega a cerca de 2.3 millones–. ¡Y eso que dicha población es catalogada como de especial consideración constitucional!

Con el ingrediente adicional de que la renta básica de emergencia habría de garantizar idealmente al menos la línea de pobreza de un hogar del orden de 3.4 miembros –equivalente a 1 SMLV mensual–, a diferencia de los programas sociales vigentes como “Familias en Acción” e “Ingreso Solidario” que cubren menos del 18% de 1 SMLV al mes.

Además, es de resaltar que la renta básica de transición debería soportarse en un enfoque de género, étnico, rural/campesino, para que, en alguna medida, pueda contribuir a enfrentar inequidades y problemas de discriminación, por ejemplo, en contra de las mujeres en el seno del mismo hogar, y en contra de poblaciones étnicas y campesinas en amplios territorios del país.

Una propuesta en el caso de los hogares podría consistir en que el otorgamiento de la renta se dirigiera no exclusivamente a los hombres sino a las mujeres responsables del hogar⁶. De cualquier ma-

6 A propósito, cerca del 40% de los hogares en el país cuenta con jefatura de hogar femenina, y otro 12% de hogares son monoparentales masculinos (sin presencia femenina de responsabilidad). Así, el problema de focalización de la renta por género se restringiría a menos de la mitad de los hogares del país, y hasta quizás a alrededor de un 40% al tener en cuenta que ya hay una buena pro-

nera, es de aclarar que esta renta básica de transición no está diseñada para compensar a título de remuneración el trabajo femenino en el hogar. Por supuesto, son necesarias otras políticas específicas complementarias para poder abordar estas problemáticas tan profundas de índole cultural, económico, social y político en el relacionamiento societal.

Ahora bien, la renta básica ha sido cuestionada por su potencial impacto inflacionario y su elevado costo fiscal, pero en medio de la profundidad de la crisis actual no solamente no generaría una nociva presión alcista sobre el nivel de precios —en la medida en que, según previsiones del Banco de la República, el índice de precios al consumidor crecería entre un 1% y un 2% en el presente año—, sino que contribuiría de manera apreciable a contener la caída de la demanda interna y a atenuar la tendencia recesiva de la economía. En cuanto al costo fiscal debe consultarse el espacio dable de gestionar en el contexto de un deterioro fiscal como el previsible en los próximos años. Por ello es que convendría que el presente año crítico se in-

porción de hogares en el programa de “Familias en Acción” con jefatura masculina formal a las que las transferencias condicionales se están realizando a través de la mujer responsable en el hogar.

terpusieran los mayores esfuerzos y compromisos para lograr un espacio fiscal neto del orden del 2% del PIB con carácter de emergencia social⁷.

Aún más, tal política social de renta básica temporal debería proseguir en el periodo de transición pospandémico —y con el propósito de que venga a convertirse en un instrumento de carácter permanente— al punto de que debiera asegurarse un determinado espacio fiscal, decidiéndose entre escenarios de cobertura y de monto mensual de transferencia por hogar.

Así, por ejemplo, si se lograra contar con un costo fiscal neto de 1.8% del PIB en 2021, podría proveerse una renta mensual equivalente al 60% de 1 SMLV (de cerca de \$526 mil al mes) para 4.8 millones de hogares pobres y vulnerables (un 31% del total de hogares en el país), que representaría un costo fiscal bruto del orden del 3.05% del PIB al año, lo que resultaría equiparable en términos de costo fiscal a una renta mensual de 1 SMLV (\$877

7 El costo fiscal neto consiste en la diferencia entre el costo fiscal previsto para el segundo semestre de 2020 de la renta básica de emergencia propuesta y el respectivo costo fiscal de los programas sociales gubernamentales vigentes —Familias en Acción, Ingreso Solidario, Adulto Mayor, Devolución del Iva, Jóvenes en Acción—.

mil al mes) para 2.9 millones de hogares (18% del total de hogares del país) o a una renta mensual de $\frac{1}{2}$ SMLV (\$438 mil al mes) para 5.8 millones de hogares (36% del total de hogares) o a una renta del 40% de 1 SMLV (\$351 mil al mes) para 7.2 millones de hogares (44% del total de hogares).

Claro está, si se asegurara un menor espacio fiscal neto como uno de 1.2% del PIB para 2021 se podría alcanzar una renta de transición mensual equivalente al 60% de 1 SMLV para 3.8 millones de hogares pobres y vulnerables o una renta mensual de 1 SMLV para 2.3 millones de hogares o una de $\frac{1}{2}$ SMLV para 4.6 millones de hogares, por ejemplo.

De nuevo, la renta básica de transición sustituiría a los programas sociales de transferencias existentes en el país como “Familias en acción”, “Jóvenes en acción”, “Adulto mayor,” “Devolución del IVA” e “Ingreso solidario”.

Antes de concluir con el tema, enfatizar que el diseño de una renta básica como política social de carácter permanente debe enmarcarse bajo la concepción de la renta como un impuesto negativo al ingreso con unos parámetros básicos de referen-

cia, como el monto de renta a nivel de individuo miembro de cada hogar elegible por su ingreso total per cápita, la tasa marginal del impuesto y, por ende, la cobertura de hogares y el costo fiscal neto, entre otros factores.

Conviene mencionar que con este diseño se aseguraría que la renta no desincentive la propensión a trabajar de las personas receptoras en edad de laborar.

Y su destinación sería preferiblemente individual como un derecho de ciudadanía, que en el caso de los menores de edad sería asignada a la madre o mujer responsable, en tanto que a los mayores de 18 años se dirigiría directamente a los ciudadanos y ciudadanas elegibles.

Por supuesto, se trataría de una renta básica de ciudadanía debidamente focalizada que busque garantizarle a la población pobre y vulnerable del país el derecho a una vida en condiciones de dignidad.

De manera paralela, deben reformarse los esquemas de subsidios y transferencias a fin de que favorezcan efectivamente a las clases pobres y vulnera-

bles, eliminando todas las distorsiones existentes a favor de personas naturales de altos ingresos, como en el caso de pensiones y de subsidios a servicios públicos, para así asegurar que su orientación sea exclusivamente *pro pobre y vulnerable*.

1.2 Política activa y anticíclica de empleo

Ante la restricción presupuestal existente y, por lo tanto, de la cobertura y monto de la renta básica de transición, resulta necesario complementar dicha política articulada con una ambiciosa política activa y anticíclica de empleo, especial pero no exclusivamente en el periodo pandémico y de la transición a la “nueva normalidad”, la que debe orientarse a contrarrestar las altas tasas de desempleo que registra el país, al tiempo que contribuir a generar valor agregado doméstico para garantizar un ingreso adecuado prioritariamente a población pobre y vulnerable que, al menos en el corto plazo, no resulte amparada por la renta básica de transición, así como para contribuir eficazmente a la reconstrucción económica del país.

Relacionado con lo anterior, debe valorarse debidamente el papel del Estado como empleador

de última instancia en amplios ámbitos, y la relevancia de políticas públicas activas en campos del empleo y la inversión para promover tanto la preservación de empleos formales existentes como la incorporación de grupos poblacionales, con énfasis en mujeres y jóvenes especialmente afectados por el desempleo, en condiciones dignas y formales al mercado de trabajo en términos de ingresos y relaciones laborales –dado el muy elevado nivel de informalidad prevaleciente, al punto que lo ratifica como uno de los problemas estructurales más importantes en el país–, que le permitan ejercer su derecho ciudadano a un trabajo digno y a contribuir al desarrollo de sus comunidades.

En este sentido, políticas como la del *buffer* de empleo para la construcción y la adecuación de vivienda e infraestructura física –como carreteras terciarias y nacionales–, sanitaria –como centros de salud, hospitales, acueductos–, educativa –escuelas, guarderías–, social –centros comunales, de recreación–, productiva –adecuación de tierras restituidas, de zonas de reserva, transición en especialización productiva ante el cambio climático–, ecológicas/ambientales –reforestación, conservación y desarrollo de ecosistemas, descontamina-

ción de aguas, cuidado de fuentes de agua— y de transición ecológica con el desarrollo de fuentes de energía diferentes a la de combustibles fósiles —energías eólica, solar— en las comunidades más afectadas tanto por la pandemia, por el conflicto armado y por diversas formas de violencia sistemática, como por el cambio climático, son ámbitos espacio-territoriales y comunales proclives por excelencia a una intervención proactiva pública de elevada rentabilidad social y económica, que pueden contribuir al asentamiento de condiciones necesarias —aunque no suficientes por sí solas— a la paz social territorial⁸.

1.3 Provisión de liquidez y apoyo a empresas

A su vez, como lo han señalado Garay y Espitia⁹, en el marco de una política anticíclica para enfrentar la crisis de la pandemia del covid-19, es necesario garantizar la provisión de apoyos a familias

8 Para mayor detalle, puede consultarse, entre otros, a: Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A., F. y Velásquez, I. D. *Colombia: Diálogo pendiente Vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Planeta Paz. Bogotá. Enero. 2012.

9 Garay, L. J. y Espitia, J. E. “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del covid-19 en Colombia”. Bogotá. Junio. 2020b.

y empresas para promover sus planes de consumo y de inversión, a través de medidas como la inyección de liquidez en la economía y la provisión de avales y garantías a financiación “fresca” y otros mecanismos que contribuyan a la reducción del clima de incertidumbre y de precaución excesiva, y por los canales de transmisión más idóneos para evitar la generación de una “trampa de liquidez” como podría ocurrir con la provisión de una excesiva liquidez por conducto del sistema financiero privado¹⁰. Debe recordarse que esta problemática de “trampa de liquidez” no es nueva dado que Keynes ya lo advertía para el contexto de la Gran Depresión.

Además, y como complemento, resulta conveniente que los apoyos “se establezcan de modo directo entre el Estado y las empresas, con una mera supervisión de la banca, para no trasladar todo el riesgo de la economía al sistema financiero”, como lo argumenta Trías de Bes¹¹.

10 Stiglitz, Joseph y Rashid, Hamid. “Un estímulo económico que funcione”. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06/spanish>. 2020.

11 *El Economista*. “Entrevista a F. Trías de Bes”. www.eleconomista.es. Junio 14. 2020.

En este punto no olvidar el consenso calificado en la literatura especializada que en una situación de crisis como la actual, es necesario apoyar al sector privado mediante incentivos financieros adecuados y bajo condiciones propicias, no sólo para mantener la plantilla de sus trabajadores sino para realizar planes de inversión e ir aumentando su producción, sin que queden expuestos nocivamente a propósitos de maximización de rentas especulativas de intermediarios financieros.

En una crisis excepcional como la de la actual pandemia, por su carácter temporal a la espera del hallazgo y aplicación masiva de una vacuna o de un medicamento eficaz para su tratamiento –que se espera pueda ocurrir a comienzos de 2021–, siguiendo el razonamiento de Trías de Bes¹², los Estados deben “comprar tiempo” para realizar un sostenimiento artificial de la economía a través de inyecciones masivas de dinero a familias y a empresas. Es decir, “suplir con flujos financieros parte de la caída de la economía real”. Esto “sería menos costoso que la debacle económica de destrucción de tejido productivo que podría derivar la inte-

12 *Ibidem.*

rrupción de flujos de dinero”¹³. Sin olvidar las pérdidas de capital social, empresarial y humano, los costos sociales y económicos que ello implicaría, y el tiempo y la inversión requeridos para la reconstrucción del tejido productivo y social.

Por supuesto, esta prognosis de política pública se vería seriamente alterada si las causas de la crisis fueran internas y estructurales al mismo sistema económico doméstico o si la crisis pandémica fuera de duración indefinida más allá de un futuro previsible de corto plazo.

De cualquier forma, debe velarse por que los aumentos de liquidez irrigados a través del sistema financiero realmente cumplan con su objetivo y que los bancos contribuyan a ese objetivo, sin poder hacer un uso indebido de la misma (canalizándola hacia actividades especulativas y la adquisición de activos en condiciones ventajosas para sus propios intereses), lo cual sería claramente contraproducente y rechazable al agudizar el ciclo contractivo y aumentar indebidamente las ganancias y el poder centralizador del capital del sector bancario

13 *Ibidem.*

con base en la disponibilidad de liquidez provista por el Estado. Aquí resalta la conveniencia de contar con una eficiente y especializada banca pública que mediante una transparente y abierta competencia con la banca privada pudiera contribuir a la existencia de condiciones competitivas en el mercado financiero¹⁴, así como con una rigurosa supervisión, regulación y fiscalización financiera bajo normas estrictas y vinculantes.

1.4 Reforma de la tributación

Condición indispensable para poder financiar programas sociales de inclusión social como los mencionados, recae, entre otros, en la adopción de una rigurosa reforma estructural tributaria regida por los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia/transparencia que, entre sus propósitos, contribuya de manera significativa a:

(i) La redistribución del ingreso y la riqueza mediante una tributación efectiva progresiva sobre las personas naturales y jurídicas ricas —especialmente

14 Garay, L. J. y Espitia, J. E. "Una nota...", *op. cit.* 2020b.

las *superricas* y *súper superricas*, esto es, el 1% y 0.1% de las personas declarantes con mayores ingresos y patrimonio— con tarifas efectivas progresivas del impuesto a la renta, al patrimonio, a los dividendos y a las herencias en el caso de personas naturales, y al patrimonio y a dividendos en el caso de personas jurídicas, el desmantelamiento de gran parte de los tratos favorables, que no resultan ser justificables ni social ni económicamente, y que se concentran particularmente a favor de las personas naturales y empresas más ricas del país¹⁵.

Además, debe asegurarse un menor nivel de regresividad del impuesto del IVA mediante una revisión de los tratos diferenciales, tarifas y base gravable, con el fin de contribuir a la consecución de un régimen tributario redistributivo en su conjunto en el país. Complementariamente, ha de avanzarse con la implantación de impuestos denominados “verdes” o de tipo ecológico para aportar al combate contra el cambio climático.

(ii) El aumento de la presión fiscal en Colombia — medida por la proporción del recaudo tributario y

15 Garay y Espitia. Nota de investigación 21. 2020a.

aportes a seguridad social en el PIB— que es relativamente inferior a la promedia en América Latina y mucho menor a la de países de la región como Chile y Brasil —con niveles de un 19% vs. 23% y 22%, respectivamente—, para alcanzar una presión media del orden del 22-23% en 2021-2022.

Este es un requisito indispensable tanto para contar con un Estado capaz de responder a las responsabilidades emanadas por la Carta de 1991 en el marco de un Estado Social de Derecho. La experiencia de países del Norte global muestra fehacientemente que el desarrollo de Estados de Bienestar exige su adecuado financiamiento, necesariamente a través de la tributación de la sociedad.

A la vez que se robustece la capacidad financiera del Estado en el ejercicio pleno de sus funciones constitucionales como la de avanzar en la garantía y goce efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales —p. e. con la instauración permanente de una renta básica de inclusión social—, culturales y ecológicos/ambientales, se complementa su decisivo papel redistributivo y de equiparación de derechos y de oportunidades entre ciudadanos.

Así, entonces, avanzar en asegurar una robustez financiera del Estado para que pueda complementar al sistema tributario progresivo, en la tarea por reducir la inaceptable desigualdad y concentración de la riqueza mediante políticas de gasto incluyentes socialmente a favor de la población pobre y vulnerable –con un marcado sesgo *pro pobre*–.

Y no menos importante, con miras a garantizar el logro de una adecuada efectividad y eficiencia de la estrategia de reconstrucción, como la recién esbozada y detallada en la última sección del presente ensayo, debe contarse con una orquestación y articulación en todos los niveles de gobierno, empresariado, sindicatos, organizaciones sociales, etc. para crear una cohesión societal que pueda disminuir la incertidumbre sistémica y así contribuir a contrarrestar las tendencias recesivas pro-cíclicas de los propios agentes económicos y sociales¹⁶.

16 Trías de Bes, *op. cit.*

2. Responsabilidades, papel y tipo de Estado, y modalidades de gestión pública esencial¹⁷

El desarrollo de los Estados de Bienestar constituye un proceso integral con la profundización de la democracia como sistema de ordenamiento de la sociedad en sus instancias política, económica y social; proceso entendido como el paso de aquella democracia con el pleno ejercicio al voto y la autonomía política, a la democracia en la esfera social, con la realización de derechos sociales y la participación de los individuos en calidad de ciudadanos en la definición de asuntos de carácter público-colectivo¹⁸.

En este sentido, la democracia sustancial requiere la inclusión social, ante la indisolubilidad entre el avance de la democracia y la garantía no sólo de derechos formales sino de ingresos y servicios rea-

17 Parte de esta sección se basa en: Garay, L. J. "Una perspectiva de la transformación del papel del Estado a un Estado de Bienestar: ¿Preludio hacia un Estado Social Postbenefactor?". 2020. En: Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas socio-económicas de emergencia ante la pandemia del covid-19 en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020.

18 Ferrajoli, L. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta. Madrid. 2001.

les que permitan satisfacer derechos sociales de la población, además del desmonte de la discriminación excluyente por razones de género, etnia, raza, etc.

Como lo señala Garay: “La búsqueda de la observancia de derechos sociales se constituye en una función central del Estado Social, que asume responsabilidades en la regulación política de la economía a fin de equiparar o compensar desigualdades sociales que se consideren inaceptables en un esquema de justicia distributiva, acordado por decisión colectiva mediante el contrato social instaurado en la Constitución. Un Estado que garantice además la igualdad a través de la procura de un mínimo existencial mediante la provisión de asistencias y prestaciones que aseguren las condiciones básicas de la existencia humana y el logro de una igualdad de oportunidades, en ejercicio de sus funciones reguladoras y de servicio”¹⁹.

19 Garay, L. J. “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de Derecho en Colombia”. En: Garay, L. J. (dirección). *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República. Bogotá. 2002.

Sin embargo, ante las exigencias y condicionamientos de la globalización bajo el modelo neoliberal, las obligaciones positivas del Estado para garantizar derechos sociales no buscan asumirse únicamente a través del presupuesto —por las restricciones a la soberanía monetaria y las limitaciones fiscales agudizadas en un ambiente de competencia abierta— sino, por un lado, mediante regulación, normas e instituciones, y por otro, con la intervención activa de particulares. En este sentido, se reproducen inmanentes tensiones entre los costos sociales y los costes de transacción —o de intercambio mercantil—, por un lado, y entre las restricciones fiscales y del gasto público, la mercantilización/desmercantilización de la provisión de servicios públicos y los derechos sociales, por otro²⁰.

En este contexto se recrudece la exigencia de “mercantilizar” algunos campos de atención y protección social, asegurando su financiación, al menos parcial, a cargo de la propia contribución de los beneficiados a través de modalidades privadas de mercado —por ejemplo, cotización individual para fondos de ahorro pensional, la privatización parcial del

20 Alonso, L. E. *Trabajo y ciudadanía*. Editorial Trotta. Madrid. 1999.

sistema de salud, la implantación de pagos parciales para la atención en salud o para la provisión de medicamentos— y relevando la responsabilidad de su sostenimiento a cargo de recursos públicos, así como de focalizar otras medidas de asistencia hacia grupos reducidos seleccionados por su condición de vulnerabilidad o desarraigo, por ejemplo.

Se trata de una tendencia inmanente hacia un debilitamiento del Estado de Bienestar y un retroceso en los alcances sociales de la responsabilidad y solidaridad en las sociedades de bienestar. Una expresión fehaciente se observó en los ajustes del modelo de Estado de Bienestar que fueron implantándose en algunos países europeos como respuesta a las presiones tanto de los mercados internacionales como de gobiernos e instituciones.

En este entorno emerge la pandemia global del covid-19 que devela algunas de las falencias estructurales de un Estado de Bienestar debilitado y crecientemente mercantilizado/terciarizado/privatizado en la prestación de servicios sociales esenciales, como el de la salud y de la educación, con la creciente importancia del lucro privado incluso sin debida prevalencia de prioridades sociales fundamentales.

Este tipo de fragilidades y disfuncionalidades son aún más graves y antidemocráticas en países como Colombia con un precario Estado Social de Derecho apenas en construcción, producto de la subordinación de responsabilidades y prioridades sociales inalienables como la atención de calidad, oportuna y pertinente de las poblaciones más vulnerables y desprotegidas sin capacidad de pago, ni de los territorios más atrasados y marginados del país, en el marco de un sistema sanitario regido por la Ley 100 y la Ley estatutaria de salud que aparte de haber sido diseñado bajo condiciones macroeconómicas muy diferentes a las prevalecientes desde hace ya un tiempo –conducentes a déficit financieros estructurales muy onerosos para su superación con base en el presupuesto público, además de su dudosa rentabilidad social en el mediano plazo ante la muy cuestionable eficiencia del sistema en términos sanitarios, financieros y sociales–, dispuso de una mercantilización y privatización de ámbitos de la gestión sanitaria a través de un complejo entramado de entidades y empresas de intermediación financiera y prestación de servicios, bajo un esquema regulatorio, de supervisión y de fiscalización que ha sido sustancialmente ineficaz y frecuentemente capturado o cooptado por intereses

poderosos de índole política, burocrática o empresarial, por lo que no ha evitado la proliferación del malgasto, la desviación y la apropiación ilícita de cuantiosos recursos públicos y sí ha conducido a la reproducción de graves daños sociales, colectivos e individuales resultantes de la inadecuada o nula prestación de servicios respecto a lo requerido por muchos de los enfermos, en particular de poblaciones pobres y vulnerables, mediante la utilización de muy diversos esquemas de organización entre personas naturales y empresas prestadoras de servicios –legales o incluso de “fachada”– y de estrategias y mecanismos de apropiación indebida de recursos públicos –con la configuración de redes de macrocorrupción y cooptación institucional²¹–.

Es una problemática tan recurrente a nivel local, regional e incluso nacional que incluso podría argumentarse con razón sobre la existencia de una corrupción de carácter sistémico en el sector salud y en otros campos de la gestión pública. Confirmado así por los entes de control durante la pan-

21 El lector interesado puede consultar, entre otros, a: Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Álvarez, D. *Macro-corrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba*, Colombia. Laboratorio Latinoamericano de Probidad y Transparencia. Fedesarrollo. Bogotá. Abril. 2020.

demia, con denuncias sobre sobrecostos injustificados para la provisión de mercados a los hogares más pobres en diversos municipios del país y sobre anomalías injustificadas y onerosas en múltiples contrataciones públicas a diferentes niveles de la administración pública.

En estas circunstancias, a manera de ilustración, resulta evidente la necesidad de replantear el modelo de terciarización mercantilizada de la gestión sanitaria adelantada bajo el marco de la Ley 100/ Ley estatutaria e implantar un novedoso esquema societal público que garantice el ejercicio eficaz y eficiente de una responsabilidad inalienable en última instancia del Estado, como es la de asegurar el goce efectivo, oportuno y pertinente del derecho a la salud de la población colombiana, especialmente de la más desfavorecida y en los territorios más atrasados del país, bajo las modalidades de cooperación pública-comunal-privada más idóneas y eficaces en el marco de un riguroso marco regulatorio y de supervisión/fiscalización público y ciudadano.

Al fin de cuentas aún en el Norte global pareciera indispensable lograr consensuar un pacto social

para la transición hacia un modelo de Estado de Bienestar en consulta con los mandatos constitucionales y las realidades económicas, políticas, sociales y culturales del mundo de hoy, suficientemente innovador a fin de evitar retrocesos inaceptables en términos de los progresos alcanzados hasta finales del siglo XX, particularmente en el caso de países desarrollados como sociedades incluyentes, democráticas con observancia del goce efectivo de derechos fundamentales y adecuada calidad de vida para la mayoría de sus poblaciones, y al mismo tiempo promover un desarrollo sostenible socio-ecológicamente.

Y con ámbitos de intervención que bajo el modelo neoliberal han sido relegados por una excesiva mercantilización/privatización de la responsabilidad pública, y en los que los impactos de la pandemia global han develado la conveniencia de re-legitimar la pertinencia e insustituible papel rector del Estado en el campo de la organización, regulación, fiscalización e interventoría, y no necesariamente en su intervención directa en la provisión de servicios o en la producción de bienes –por ejemplo, la seguridad alimentaria en torno a bienes agrícolas, y la sanitaria alrededor de materiales y equipos estratégicos–.

De otra parte, enfatizar que ante la necesidad de valorar y vindicar debidamente el papel de las mujeres en el desarrollo de la sociedad, como agente social insustituible de transformación, debe avanzarse en la superación de las bases mismas del modelo patriarcal²².

Ello lleva a cuestionar seriamente los fundamentos sobre los que se construyó el Estado de Bienestar, a saber: el familiarismo. Como lo argumentan con razón Esping y Palier: “Las políticas sociales de después de la guerra partían del principio de que el hombre era el sostén de la familia y su cónyuge ama de casa.... (Así,) el Estado del bienestar ha favorecido las prestaciones en especie por mecanismo de reemplazo de los ingresos, en detrimento de los servicios sociales. [...]. La mayoría de las sociedades se ven así confrontadas a un desequilibrio creciente, pues las políticas adoptadas no han proporcionado una respuesta adecuada a la revolución femenina. [...] La necesidad de repensar la política familiar se hace sentir claramente”²³.

22 Garay, L. J. *(In-)Movilidad social...*, op. cit. 2018.

23 Esping-Andersen, G. y Palier, B. *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel. Barcelona. 2010.

Así, entonces, hay que replantear las bases fundacionales del modelo benefactor de la política pública hacia un modelo posbenefactor en clave de género, entre otros ámbitos de transformación estructural en la lógica del Estado.

Además, y no menos importante, aceptar que una de las falencias de Estados de Bienestar en los últimos tiempos ha residido en materia de prevención de riesgos sistémicos²⁴ y de aplicación de políticas reactivas efectivas, al punto que autores como el mismo Innerarity²⁵ han proclamado que “(p)robablemente estemos saliendo de la era del Estado de bienestar entendido como aquel Estado cuya única fuente de legitimidad era la redistribución y entramos en otra nueva en la que tan importante es la prevención de riesgos sistémicos. [...] Este sería el primer desafío de la nueva agenda socialdemócrata [...]”.

Es decir, se trataría de una especie de Estado Social de Derecho Posbenefactor.

24 Beck, U. *La sociedad del riesgo...*, *op. cit.* 2009.

25 Innerarity, D. “El mercado, un invento de la izquierda”. *Diario El País*. Madrid, 22 de abril. 2011.

Esta tarea resulta todavía más exigente en el caso de países en desarrollo como Colombia, en tanto implica avanzar decididamente hacia el Estado Social de Derecho estipulado en la Carta Constitucional de 1991, ya que no ha logrado avanzar debidamente en la redistribución de oportunidades, ni en el desmonte de la exclusión social al punto que una buena proporción de sus poblaciones se mantiene todavía relegada al margen de los progresos de sociedades modernas. Para que así sea han de eliminarse de raíz principios, valores y prácticas esencialmente excluyentes y discriminatorios de los vulnerables y concentradores en favor de los privilegiados, por razones de poder, de género y de raza, etc., que han permeado la estructura social, económica, política y cultural de la sociedad. Es decir, debe tomar plena vigencia por decisión colectiva una economía política por la inclusión y la cohesión social y una verdadera democracia sustantiva/esencial que implique una efectiva suplantación de la economía política de la exclusión social hoy imperante.

Un cambio de esa naturaleza corresponde a una transformación radical de la lógica societal del

papel del Estado y su relación con el mercado: hacia una regulación más efectiva regida por criterios intra- e inter-generacionales sobre la preeminencia del bien público y de lo común/comunal, una prioridad social del desmonte de las desigualdades y privilegios –incluso y con mayor razón los reproducidos por el mismo Estado prebenefactor– bajo estrictos principios de justicia societal, un compromiso con la prevención de riesgos sistémicos, y la eficacia y la eficiencia sociales y no meramente financiera ni mercantilizada de la intervención pública, de la gestión y de la prestación de servicios esenciales, por lo que habrán de replantearse esquemas de mercantilización y terciarización privatizada por novedosas modalidades de coordinación pública, comunal y privada bajo estrictas y eficaces modalidades de regulación, fiscalización y control con la responsabilidad inapelable del Estado y el concurso ciudadano en varios campos de acción pública.

Cambios necesarios para transitar de un modelo Mercado-céntrico hacia un Estado-comunal-privado céntrico marcadamente diferencial de un modelo Estado-céntrico a la usanza tradicional.

3. Modelo de desarrollo: intensivo en valor agregado doméstico, incluyente socialmente y sustentable socio-ecológicamente

Al tiempo que va transformando el modelo de acción e intervención del Estado ha de avanzarse en un cambio en el modelo de desarrollo adoptado en el país desde los 90 consistente en una reprimarización de la economía alrededor de la extracción de recursos naturales no renovables —especialmente de combustibles fósiles como petróleo y carbón, y otros minerales como oro y níquel—, acompañada de una evidente desagriculturización y desindustrialización, y de un crecimiento de sectores de servicios con predominancia del sector financiero y del comercio.

Para comenzar, destacar que la experiencia de Colombia con el modelo extractivista neoliberal impulsado desde los años 90 no solamente desvirtúa el aducido círculo virtuoso: crecimiento económico-reducción de pobreza-mejoramiento de condiciones sociales-fortalecimiento de las finanzas públicas al nivel local, regional y nacional, sino que en ocasiones se ha circunscrito más bien al sentenciamiento sobre “la maldición de los recursos naturales” —utilizado

incluso por algunas organizaciones internacionales— para representar aquellas situaciones especiales en las que el desarrollo de actividades minero-energéticas no solamente no genera desarrollo económico local, ni mejora de manera apreciable la calidad de vida y el acceso a servicios públicos integrales —con la reducción de pobreza, la desigualdad y la exclusión social— de las poblaciones en los territorios intervenidos, sino que además tiende a generar “pereza fiscal” y, entre otros, un decisivo desplazamiento de actividades sectoriales más trabajo intensivas/ menos capital intensivas como algunos sectores manufactureros u otras actividades desarrolladas acorde con la aptitud del suelo como el caso de ciertas actividades agropecuarias, por ejemplo.

En este punto debe enfatizarse que el aporte de la minería —no incluyendo hidrocarburos— a las finanzas públicas apenas llegó en su conjunto a cerca de un 0.7% del PIB en 2017-2018, sin mayor generación de empleo ni de valor agregado por la orientación exportadora de los minerales extraídos sin mayor procesamiento en el país²⁶.

26 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas socio-económicas de emergencia ante la pandemia del covid-19 en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020.

Y sin que necesariamente la actividad minero-energética logre constituirse en una verdadera fuente dinámica de crecimiento económico, de generación de empleo, de encadenamientos productivos a nivel doméstico, de redistribución de ingreso y de fortalecimiento significativo y perdurable de las finanzas públicas a nivel macro, y por el contrario, sí pueda reproducir fenómenos nocivos como una excesiva y no estructural/temporal revaluación de la moneda nacional y una alteración sustancial en precios relativos de bienes y servicios básicos con sus impactos perversos en la asignación de recursos productivos en la economía en una perspectiva duradera.

Más aún, una situación de ese tipo podría resultar particularmente grave en la medida en que se generan perversos y perdurables impactos socio-ecológicos en fuentes de agua, acuíferos, ecosistemas de especial interés, contaminación y ambiente, que por supuesto han de tomarse con la más prioritaria atención y valoración desde una óptica de socio-ecología política y de sustentabilidad ecosistémica y ambiental en una perspectiva perdurable.

El cuestionamiento anterior se torna más decisivo de cara a la nueva etapa de neoextractivismo que

se abriría en el país con mega-proyectos mineros y de fracking líderes, típicos de un modelo de enclave exportador, de firmas transnacionales de gran escala, altamente capital intensivos –de baja generación relativa de empleo–, con tecnologías más complejas e intensivas en capital no suficientemente probadas en ecosistemas de relativa fragilidad –como zonas de cordilleras y hasta de páramos–, con consecuencias ecosistémicas novedosas todavía no dilucidadas técnicamente en el territorio – en acuíferos, biodiversidad, contaminación por la masiva acumulación de desechos y escombros, entre otros– y con afectaciones serias sobre el modelo de desarrollo económico y social en el territorio. Con el agravante de que en variadas regiones se podría abrir paso al aprovechamiento mediante varios proyectos en usufructo de múltiples títulos mineros ya otorgados, que podrían tener impactos de carácter sistémico y perdurable/irreversible sobre la configuración socio-económica y ecológica de los territorios afectados²⁷.

27 A manera de ilustración, uno de esos territorios podría ser el sur-oeste antioqueño una vez se llegara a adelantar el macro-proyecto de oro y cobre en Jericó por Anglogold Ashanti.

Ahora bien, ante el avance de la crisis socio-ecológica y el cambio climático a nivel mundial que ha develado la no sustentabilidad del modelo de desarrollo y de consumo potencializado por el neoliberalismo imperante en las últimas décadas, y ahora con la irrupción de la pandemia global del covid-19, surge como inevitable la adopción de cambios sustantivos en los patrones y niveles de consumo en el contexto internacional, entre los que resalta el caso de los combustibles fósiles y de otros recursos naturales escasos y/o no renovables, que harán claramente disfuncional y contraproducente el neo-extractivismo en un país como Colombia en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Es clara la tendencia a erradicar la producción de carbón y disminuir sustantivamente el consumo de petróleo, entre otros, en el tránsito hacia el uso de tecnologías “limpias” en países como los europeos, que irán reduciendo de manera significativa la demanda internacional de recursos no renovables exportados por Colombia. Y con el hecho adicional de que tampoco resulta una de las mejores opciones tanto socio-ecológicamente como en términos de crecimiento económico socialmente incluyente.

Para transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo habría que privilegiar algunos ejes nucleares, como los siguientes:

1. En primer plano, y con carácter estructural socio-ecológico con enfoque territorial/espacial y en una perspectiva perdurable de mediano y largo plazo, resalta la búsqueda de un adecuado y comprometido balance entre aprovechamiento, preservación, potencialización y desarrollo de la riqueza natural de Colombia como país con una de las mayores biodiversidades y más apreciados ecosistemas y fuentes de agua en el mundo –una riqueza invaluable a la luz de la aguda degradación del medioambiente, de la ocurrencia de desastres eco-sistémicos y del acelerado deterioro de fuentes de agua a nivel mundial–, que llegaría a cubrir hasta casi el 60% del territorio nacional.

Siguiendo a Garay y Espitia (capítulo 5)²⁸: “Hoy más que en el pasado habría de brindarse prioridad especial a la administración societal de los variados y preciados territorios socio-ecológicos y biodiver-

28 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. 2019.

sos, bajo principios y criterios rectores, y arreglos institucionales formales e informales novedosos de eficiencia socio-económica, resiliencia socio-ecológica y medioambiental en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Una modalidad alternativa para ciertos casos específicos podría ser la de “los comunes”, entendida como la promoción de prácticas de puesta en común que pueden desarrollarse sobre la base de recursos comunes existentes”, con el rediseño de las instituciones para la gobernanza de la gestión socio-ecológica y “[...] promover formas de control democrático sobre recursos comunes”²⁹.

Un proceder aún más necesario y pertinente toda vez que proliferan serias amenazas e invaluable daños –casi irreversibles en muchos casos– en contra de esa riqueza natural en diversas regiones del país como, entre otros, la extensión de cultivos para uso ilícito en áreas de reserva, la proliferación de conflictos entre el uso adecuado del suelo y la explotación del subsuelo en muy diversos territorios, las actividades ilegales y criminales de explotación de recursos naturales en el subsuelo de zonas es-

29 Laval, Ch. y Dardot, P. *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa. Barcelona. 2015. p. 123.

peciales como páramos y bosques, además de la deforestación masiva en ciertas zonas naturales.

Por ello, precisamente, resalta la importancia de:

(i) Promover la sustitución manual de cultivos de uso ilícito con el concurso decisivo de las comunidades involucradas bajo un plan comprehensivo de producción, procesamiento y comercialización agropecuaria campesina cooperativa, asociativa y/o comunal, así como de actividades de conservación ecológica, reforestación y, entre otras, de producción agroecológica por parte de pueblos indígenas y afrocolombianos en sus amplios y variados territorios colectivos, que aparte de aprovechar la aptitud del suelo, pueda garantizar condiciones de vida digna a las poblaciones de los territorios afectados.

Para ello se deberá contar con requisitos claramente más exigentes que los observados en la práctica para la implementación del Acuerdo de paz con las Farc, como:

(1) Garantizar la presencia del Estado —en su integralidad y no sólo con la fuerza pública— en los territorios de influencia de ese grupo ahora reinser-

tado, evitando el asentimiento de diversos grupos armados ilegales con miras a asegurarse el control social y de los territorios con fines abiertamente criminales, a través de la exacerbación de las violencias y asesinatos de líderes sociales y reinsertados, con una masiva violación de derechos humanos individuales y colectivos, así como, por supuesto, contando con un decidido compromiso estatal con la prestación oportuna y eficaz de servicios sociales y bienes públicos en los territorios, y con la provisión de adecuados recursos presupuestales, y, entre otros, (2) adecuar debidamente el modelo de desarrollo hacia uno más acorde con un desarrollo rural integral incluyente y socio-ecológicamente resiliente del tipo del planteado en este ensayo.

(ii) Implantar campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad, de acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques, que son actividades intensivas en mano de obra rural –con énfasis en la reforestación de amplias zonas devastadas por la acción de agentes empresariales y grupos ilegales–.

(iii) Promover el uso del suelo en consonancia con su aptitud para revertir la acendrada tendencia en

el país, consistente en que, por ejemplo, la ganadería se desarrolle en una extensión tres veces mayor a la recomendada según la aptitud de los suelos, en tanto que la agrícola en menos de la mitad del área aconsejable.

(iv) Desincentivar la producción comercial extensiva de bienes agrícolas —como commodities— en territorios ecosistémicamente frágiles, para evitar sus nocivos impactos socio-ecológicos y ambientales de carácter duradero.

Y, entre otros, (v) Combatir de manera frontal a la minería ilegal y criminal —para el financiamiento de grupos ilegales armados, entre otros— con un impacto arrasador de invaluable ecosistemas, ríos, páramos y zonas de valor socio-ecológico.

2. Íntimamente relacionado con lo anterior, como segundo eje, es el reconocimiento y debida valoración de la ruralidad como fuente de desarrollo social y económico con el aprovechamiento de la riqueza y la aptitud del suelo, con un papel insustituible de la economía campesina y de los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como de la agricultura mediana para la producción y abasteci-

miento de bienes básicos para la seguridad alimentaria a nivel local y nacional. La experiencia vivida con el confinamiento social implantado a raíz de la pandemia del covid-19 ha sido el carácter estratégico de dicha producción local/doméstica para garantizar la seguridad de un abastecimiento en condiciones favorables de calidad y precio de la canasta alimenticia básica, que de otra manera no podría lograrse ante el “cuasi-cierre” del mercado internacional por unos meses.

Es por ello que en muchos países del Norte global ya se ha pregonado por una estrategia de seguridad alimentaria a nivel nacional, incluso en países de Europa con un mercado comunitario abierto.

Así, entonces, debería darse cabal cumplimiento a la disposición constitucional de asegurar la seguridad alimentaria de la población colombiana con realce de la economía campesina.

En este contexto resalta, como lo señalan Garay y Espitia³⁰, que “una condición clave insustituible para todo ello consiste en: (i) erigir a la tierra

30 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Dinámicas de...*, op. cit. 2019.

como un factor no exclusivamente de producción sino también –y en buen número de casos especialmente– de conservación y desarrollo eco-sistémico sostenible y, a la vez, de reproducción resiliente de la riqueza natural –superando la concepción de la tierra como un factor de acumulación de poder político, social y militar, marcada por un acendrado rentismo y una institucionalidad extractiva/excluyente, como ha predominado tradicionalmente en el país³¹; (ii) progresar tanto hacia la democratización y desconcentración en el uso y aprovechamiento de la tierra con la innovación de regímenes de propiedad/tenencia y de usufructo –que a su vez podría contribuir a desactivar un entorno propicio para la violencia y la ilegalidad– (y a la cabal observancia de los derechos de propiedad privada y pública en torno a la tierra, la efectiva restitución de las tierras abandonadas y despojadas a víctimas del conflicto armado y la potenciación del papel de las víctimas en la reconstrucción productiva y social de los territorios), como la priorización de la conservación y desarrollo de bosques, ecosistemas

31 Garay Salamanca, L. J. *Construcción de una nueva sociedad*. Tercer Mundo Editores-Cambio. Bogotá. Colombia. 1999; y Acemoglu, D. y Robinson, J.A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto. Madrid. 2012.

y biodiversidad bajo formas organizacionales/ institucionales apropiadas a su carácter común-comunitario/societal, y (iii) promover la eficacia del aprovechamiento de la tierra con una adecuación de su uso según su aptitud y con propósitos de resiliencia socio-ecológica en una perspectiva perdurable, entre otros propósitos básicos” (Lo entre paréntesis es propio). Así como de la seguridad alimentaria del país, con un enfoque territorial desde la visión de resiliencia socio-ecológica y ecosistémica.

Un proceder que demanda adecuar y reformar, en lo que convenga, determinados aspectos relacionados con el Punto 1 del Acuerdo final de paz con las Farc –tomando provecho de la poca experiencia observada hasta ahora con la materialización del acceso efectivo a la tierra y con el diseño y aplicación de mecanismos como el de los Pdet– y, en congruencia, complementar y profundizar en el desarrollo de los mismos como el desarrollo rural integral con una presencia comprensiva del Estado social de derecho en sus funciones de promoción social y protección de derechos ciudadanos, y la sustitución de cultivos ilícitos mediante el fomento de cultivos alternativos –con la condición que se

les garanticen ingresos adecuados a las poblaciones afectadas—, contándose con su efectiva participación en el proceso y, en lo necesario, recurriendo a programas gubernamentales especializados de sustentación de ingresos y de precios de referencia, de provisión de asesoría y capacitación, de construcción/rehabilitación de vías de acceso a los mercados locales, entre otros, a fin de asegurar la sustentabilidad de la estrategia en el marco de la búsqueda de construcción de condiciones favorables para el mejoramiento de condiciones de vida de las comunidades y para la paz territorial.

Por supuesto, una estrategia de esta naturaleza ha de ir más allá del Acuerdo y enmarcarse, al menos, en un modelo de desarrollo no extractivista y resiliente socio-ecológicamente del tipo propuesto en este ensayo y en una visión territorial comprehensiva que rebasa una concepción político-administrativa convencional, en la que han de privilegiarse rasgos distintivos de los procesos sociales y ecológicos de territorialización sustentados en patrones de socialización del espacio por parte de las poblaciones en su diversidad —campesina, indígena, afrodescendiente—, y en íntima relación con su configuración ecosistémica, ambiental, climática, acuífera, de

biodiversidad. Todo esto como requisito para erigir al (re-)ordenamiento territorial como una clave de índole estratégica de la política pública en el país.

3. El tercer eje descansa en la recuperación del valor societal del liderazgo del Estado para la promoción de acciones públicas, comunales y privadas con carácter estratégico para propósitos de índole económica, social y ecológica en medio de protuberantes fallas del sistema de mercado o de la irrupción de situaciones de anormalidad crítica como la pandemia del covid-19 frente a las cuales la responsabilidad de afrontarlas, con el concurso de agentes públicos, comunales y privados, le corresponde en última instancia al Estado como ente racionalizador y garante del bien común.

Es así como, por ejemplo, ahora se reconoce en países del Norte global la inconveniencia de depender de países como China e India en la provisión de material y equipo sanitario indispensables para responder a crisis de salud pública, que ha llevado a adoptar medidas para promocionar la producción doméstica, que había sido deslocalizada hacia países de rápida industrialización en otros continentes.

En este sentido, resulta muy relevante la siguiente afirmación de Rodrik en entrevista reciente: “Llama la atención el papel de la política industrial, que parecía haber desaparecido. Los países en realidad se ocupaban de ella, pero era algo de lo que no se hablaba. Y ahora, tanto en EEUU como en la UE, estas políticas vuelven con mucha fuerza. Porque hay que competir con China, pero también porque hay que asegurar la producción para cubrir, por ejemplo, las necesidades sanitarias. Es un cambio muy importante en la narrativa”³².

Así, entonces, sería de prever el resurgir de tendencias hacia la implantación de políticas de índole estratégica para la promoción de determinadas actividades productivas de bienes y servicios considerados de especial interés político, económico y social que garanticen seguridad en su provisión oportuna en términos certificados de calidad, actualidad tecnológica e innovación para atender responsabilidades indelegables e imposterables de carácter público/colectivo. Y, por supuesto, de actividades en otros campos de competencia estratégica a nivel cada vez más mundializada con un

32 *El País*. “Entrevista a Dani Rodrik”. Madrid. Junio 15. 2020.

creciente papel de la digitalización y robotización en los procesos de trabajo y de la denominada economía de las plataformas.

Como se reflexiona en la siguiente sección, esto llevaría a una modificación del modelo de globalización neoliberal hasta ahora vigente con una administración estratégica del comercio internacional de determinados bienes/sectores considerables de interés prioritario doméstico, bajo la iniciativa de países poderosos del Norte global y de las potencias emergentes como China e India. No debe olvidarse que ya se estaban produciendo escaramuzas de guerras comerciales localizadas y parceladas promovidas por el gobierno estadounidense con China, y amenazas de represalias comerciales por parte de EEUU a la UE alrededor de algunos sectores.

Con el agravante de la previsible –o al menos, la no descartable– inestabilidad del dólar como moneda patrón mundial que podría mantenerse al menos por un tiempo ante la marcada tendencia a acudir al oro como último recurso de reserva de valores y dado el elevado nivel de endeudamiento público estadounidense, lo cual podría generar

inestabilidad e incerteza al sistema monetario y financiero internacional de imprecisa duración y profundidad. Al menos en tal sentido son públicos señalamientos por parte de entidades especializadas como Goldman Sachs.

En medio de este ambiente de transición, no exento de conflictos, avances y retrocesos, un país como Colombia ha de optar por una visión estratégica de la política productiva que valore aquellas actividades domésticas que ameriten ser promovidas o conservadas por razones no solamente de índole económica sino también social y ecológica, con el concurso decisivo del sector privado. Y todavía más en medio de eventuales cambios en la especialización internacional y de un sistema comercial multilateral perforado a la luz de intereses de países poderosos, que exigen una acomodación estratégica y precautelativa a las nuevas condiciones de competencia internacional y regional.

No se trataría de retornar al proteccionismo cepalino de los años 60 ni a una industrialización indiscriminada hacia adentro, sino transitar más bien hacia una política estratégica competitiva en consulta con el cambiante entorno internacional.

Por último, enfatizar que en la eventual transición hacia un modelo diferente al neoliberal financierizado como el imperante hasta ahora que pueda configurarse en varios países, en particular en los poderosos, uno de los campos susceptibles de reforma es el desmonte de la excesiva financierización de la economía con un desescalamiento del papel, tamaño y poder especulativo, concentrador y centralizador del capital alrededor del sistema financiero, de una más eficaz regulación y supervisión financiera y del mercado de derivados y de capitales, y de una participación estratégica de una institucionalidad pública eficiente, fiscalizada y bajo estrictas condiciones de mercado.

Se trataría de un eventual ambiente de relativa des-financierización y des-especulación a fin de que el modelo de desarrollo no esté fundamentado en el sector financiero privado como fuente determinante de crecimiento y de un grado injustificado de acumulación, concentración y centralización de capital. Este es uno de los campos de reforma necesarios para la implantación de un modelo de desarrollo alternativo al imperante desde los años 90.

4. Desmantelamiento de la ilegalidad e ilicitud como práctica societal característica de una sociedad (des-) ordenada/(des-)arreglada³³

Una de las raíces de la ilegalidad es la instauración del rentismo como modelo de relacionamiento social. Rentismo que va más allá de la acepción tradicional sobre la “búsqueda de rentas” (*rent seeking*), consistente en la reproducción de prácticas sociales impuestas *de facto* por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política, social y económica para la satisfacción egoísta y excluyente de sus intereses a costa de intereses del resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio³⁴.

Por supuesto, como lo señala Garay³⁵, “el rentismo resulta progresivamente contrario al desarrollo de la cultura cívica –como contenido moral de

33 Esta sub-sección se basa especialmente en: Garay, L. J. “Génesis de la ilegalidad”. En: Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá. Noviembre. 2018.

34 Garay Salamanca, L. J. *Construcción...*, *op. cit.* 1999.

35 Garay, L. J. “Génesis de la ilegalidad” ..., *op. cit.* 2018.

determinadas creencias acerca de la sociabilidad humana y reconocimiento moral del individuo—, al fortalecimiento del tejido social, a la vindicación de la política y representatividad legítima de pertenencias ideológicas, a la preeminencia del denominado “bien común” y de lo público sobre intereses individuales egoístas y excluyentes, y, en fin, a la consolidación de un ordenamiento democrático en lo económico, político y social bajo un régimen de mercado. Razón por la cual el rentismo contribuye a un (des-)ordenamiento/(des-)arreglo societal en detrimento del avance hacia un Estado social de derecho. Más grave aún en cuanto que se acuda a la ilegalidad, la intimidación, la coacción o a la violencia para la imposición de intereses poderosos excluyentes”.

En consecuencia, “la aculturación del rentismo trae graves problemas al funcionamiento de la sociedad en el sentido que propicia, en agentes “clave” del sistema, la reproducción de valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación e institucionalización del Estado de derecho, al perfeccionamiento de un verdadero régimen de mercado, a la vindicación de la política y la representatividad de partidos políticos vo-

ceros de pertenencias ideológicas bajo un sistema democrático”³⁶.

El rentismo sistémico lleva a una “quiebra” de la institucionalidad del mercado, al punto de que, según Sapelli³⁷ “[...] los mercados están más regulados de manera personalista y oligárquica, las representaciones políticas se transforman mucho más en ‘facciones’ para el patronazgo, tanto más los intereses encuentran una satisfacción a través de procedimientos que satisfacen a los más poderosos, no en el plano de la eficiencia económica sino en el de la capacidad reguladora extralegal de los mercados [...]”.

Una de sus expresiones es la creación de “mercados instrumentales” para favorecer intereses particulares poderosos en detrimento de intereses y propósitos públicos. Un ejemplo típico es un mercado de licitaciones para la contratación pública capturado o cooptado por determinadas corporaciones poderosas para su propio favorecimiento en exclusión injustificada de otros proponentes con el concurso

36 Garay Salamanca, L. J. *Construcción..., op. cit.*, p. 10. 1999; Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Macías, G. *Macro-corrupción y cooptación institucional. La red criminal de “Lava Jato”*. Bogotá. 2018.

37 Sapelli, G. *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. Editorial Losada. Buenos Aires. 1998.

activo o la complicidad aún pasiva de agentes públicos como políticos electos y funcionarios de rango alto o medio, en detrimento del erario público o de las finanzas de entidades del Estado³⁸.

No menos importante, como lo afirma Garay (2018a)³⁹, “un importante mercado especialmente vulnerable y propicio para ser instrumentalizado es el mercado de tierras en países caracterizados por un “rentismo extractivo”⁴⁰ como régimen social agrario –mucho más profundo y estructural que el comportamiento tradicional de “búsqueda de rentas”⁴¹–, siendo la tierra más una especie de activo político y social que un verdadero activo de inversión económica, gobernado no sólo por su rentabilidad económica, sino especialmente por su utilidad para acumular poder”. El caso del abandono y despojo masivos de tierras durante el con-

38 Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Macías, G. *Macro-corrupción...*, *op. cit.* 2018.

39 Garay, L. J. “Génesis de la ilegalidad”., *op. cit.* 2018a.

40 Garay Salamanca, L. J. *Construcción...*, *op. cit.* 1999; Acemoglu, D. y Robinson, J. A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto. Madrid. 2012.

41 Garay, L. J. “Sobre la problemática de la propiedad y el uso de la tierra en un contexto de usufructo del poder y la violencia como en Colombia. A propósito de algunas perspectivas clásicas de economía política” (publicado en marzo de 2018 como Working Paper por la Fundación Vortex).

flicto armado en Colombia es muy representativo del fenómeno en referencia.

En la esfera de lo político y lo social el rentismo es propicio para la reproducción del clientelismo y patrimonialismo, al punto que, como lo señala Sapelli: “El clientelismo es la negación de la institucionalización de sistemas, no solamente políticos sino también sociales. [...] descompone a la sociedad [...] en espacios intersticiales que fragmentan a los partidos, las clases sociales y las pertenencias ideológicas. [...]. Aun cuando se realiza a través de aparatos sociales que han surgido originariamente para mediar e identificar intereses en forma colectiva, como los partidos [...], el clientelismo (y patrimonialismo) descompone y fragmenta esta posibilidad propia del sistema político”⁴².

En sociedades con precaria democracia y frágil Estado de derecho un exacerbado rentismo resulta aún más perverso societalmente al propiciar un régimen patrimonialista en la acepción weberiana como una modalidad de gobierno que “se sustenta en la concentración del poder [...] que pone su

42 Sapelli, G. *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. Editorial Losada. Buenos Aires, p. 28. 1998.

atención sólo en la manera en la que son usados los recursos de la sociedad [...]”, y en el que “la actividad de funcionarios (públicos) con frecuencia se extiende más allá de lo que les está expresamente señalado; el desempeño de los cargos se remunera sobre todo por el usufructo que de ellos se pueda hacer; se obedece más a la disposición individual del gobernante que a leyes fijas y establecidas”⁴³.

En estas circunstancias se genera un ambiente societal proclive a la reproducción de la (ile-) y (para-) legalidad en diversas instancias de la acción pública y privada, consecuente con una gobernanza del poder excluyente y egoísta –legal, ilegal y *gris*– y un (des-)orden social que “bloquea” la consolidación de una verdadera gobernabilidad democrática⁴⁴.

Colombia es un país caracterizado por la tradicional imperancia de un rentismo exacerbado con una acendrada ilegalidad e ilicitud en muy variadas relaciones sociales con la participación de diversos agentes sociales y económicos –funcionarios públicos, políticos/caciques y partidos, empresas

43 Girondella, L. “Qué es el patrimonialismo?”. *Contrapeso.info*. 2014.

44 Garay, L.J. “Génesis de la ilegalidad...”, *op. cit.* 2018.

legales y “de fachada”, entre otros— que ha atravesado diversas etapas y modalidades de expresión y profundidad como es el ejercicio sistemático de la violencia a cargo de grupos armados ilegales de diversa naturaleza, la realización de actividades ilegales como el contrabando, el narcotráfico, la minería ilegal y criminal, el tráfico ilícito de especies animales y de biodiversidad, la evasión y elusión tributarias por parte de grupos poderosos, y la corrupción sistémica desde la captura del Estado a la macro-corrupción y cooptación institucional pública y privada, que tiene su realización en los distintos niveles territoriales: local, regional y nacional.

Sin duda, un factor determinante en las últimas décadas de la ilegalidad y la ilicitud en diversos ámbitos de las relaciones sociales en el país, aunque no el único pero sí relacionado con otras actividades como la minería criminal, es el narcotráfico en sus diversas etapas: desde el cultivo de la coca hasta su procesamiento en cocaína, y su trasiego a través de corredores estratégicos en el país —como una de las razones de la lucha armada entre grupos ilegales por el predominio en territorios clave, con la imposición del terror sobre las comunidades afectadas—. Una realidad que exige repensar la estrategia de com-

bate hasta ahora implementadas contra el negocio de las drogas consideradas ilícitas, desde la etapa de sustitución de cultivos, como se argumentó previamente, hasta la descriminalización debidamente regulada del consumo, tomando en consideración las evidencias de las razones determinantes del fracaso de políticas seguidas hasta ahora en el país.

Se ha de reconocer que aparte de la sustitución manual y voluntaria de cultivos, debe implantarse un marco regulatorio estricto en cabeza del Estado para la comercialización de la hoja de coca para fines de orden medicinal, por ejemplo, con amplias perspectivas en el mercado interno e internacional. En este sentido, habría que complementarse el Punto 4 del Acuerdo final con las Farc.

Por todo ello se ha de avanzar hacia el cambio de visión respecto al problema de las drogas ilícitas, en particular de la cocaína, desde una predominantemente represiva de índole policiva/militar y penal a una visión eminentemente de salud pública.

Claro está, en esta tarea ha de reconocerse la relevancia de políticas internacionales que, al fin y al cabo, restringen/condicionan en determinada me-

didada la efectividad de ciertas reformas de política a nivel doméstico ante el carácter internacional del negocio ilícito, por lo que preferiblemente habría de contarse con una mínima coordinación con determinados países involucrados en aquellos eslabones de la cadena que así lo ameritaran, en especial el del tráfico internacional de cocaína.

De otra parte, no debe dejar de mencionarse que en su etapa más reciente la macro-corrupción y cooptación institucional se ha especializado en la malversación y apropiación ilícita –muchas veces con apariencia de legalidad– de cuantiosos recursos públicos en torno a la indebida prestación de servicios sociales fundamentales especialmente a población pobre y vulnerable en múltiples entes territoriales como, por ejemplo, en el caso de la salud en el departamento de Córdoba –a través de los denominados carteles del VIH, la Hemofilia, el Bastón– y otros más⁴⁵, los PAE (programas de alimentación escolar) en departamentos como La Guajira, Putumayo y Caquetá⁴⁶. Precisamente en varios de este

45 Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Álvarez, D. *Macro-corrupción...*, *op. cit.* 2020.

46 Estos casos han sido analizados por Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Vanegas, S. (Fundación Vortex) en una investigación en proceso para la Procuraduría General de la Nación. 2020.

tipo de departamentos los entes de control han encontrado múltiples hechos de corrupción en el proceso de adquisición de mercados a familias pobres en medio de la pandemia del covid-19.

Sobra resaltar que otro campo de la macro-corrupción es el de la contratación de obras públicas como el caso del “carrousel de la contratación” en el Distrito Capital.

En general, la ilegalidad reproduce graves daños de índole social, colectiva e individual/familiar de carácter perdurable en detrimento especialmente de la población desfavorecida, de organizaciones, líderes y lideresas sociales –como el caso de los defensores ambientales en el que Colombia se distingue infortunadamente como el país en el mundo donde asesinaron el mayor número de líderes (64) en 2019, aparte de otros casos como los de líderes de restitución de tierras y excombatientes reinser-tados de grupos armados– y en territorios con mayor fragilidad institucional y pobreza.

Por todo lo anterior, resulta claro que uno de los requisitos para avanzar en el desmantelamiento del rentismo y la ilegalidad reside en la asunción

societal comprometida de una economía y sociología política de la inclusión social en condiciones de equidad en las esferas política, económica y social, en la vindicación de la política para la legítima tramitación democrática de pertenencias ideológicas e intereses y en la exigibilidad de la representación política como práctica social sujeta al debido rigor de la eticidad pública.

Es por ello que la lucha contra la ilegalidad en sus especificidades geo-socio-espaciales ha de ser uno de los propósitos fundamentales en las agendas territoriales de desarrollo, de inclusión social y de sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ecosistémica en el marco de un proceso descentralizador político y administrativo.

5. Globalización, multilateralismo, Estado-nación y su autonomía relativa

Un creciente acuerdo entre expertos en el mundo sobre la agudización de una tendencia a cuestionar la hiper-globalización neoliberal en los últimos años y que muy probablemente se recrudecerá a raíz de la crisis de la pandemia en una perspectiva más perdurable, parecería ganar espacio. Es así

como un ex economista jefe del FMI, K. Rogoff, argumenta desde un punto de vista ortodoxo, que si bien “la historia ha tenido varias olas de globalización y estamos en un ciclo descendente, lo que hará la pandemia es empeorarlo. [...] así que vamos en dirección hacia la desglobalización, pues muchos países se preocuparán de verse atrapados en una crisis por el suministro de alimentos, medicamentos y otras cosas. La era de la globalización ha terminado, por ahora veremos un declive y también cómo muchas de las victorias de este proceso se van a empezar a perder”⁴⁷.

Ahora bien, desde una perspectiva heterodoxa sobresale la visión de un reconocido economista especializado en temas del desarrollo, D. Rodrik, quien asegura que: “Las señales de que la globalización se deshacía eran evidentes antes de Trump. Pero su llegada a la Casa Blanca exacerbó esas tensiones. No volveremos a la era de hiperglobalización de los 2000. Habrá más regionalización en el comercio y un uso mucho más activo de políticas públicas, como la industrialización. Y más tensiones en áreas tecnológicas, ya que las naciones tratarán de

47 *Portafolio*. “Entrevista a K. Rogoff”. Bogotá. Junio 18. 2020.

construir muros en torno a sus sistemas de innovación. Pero no estamos hablando del desplome del comercio global. No volveremos a los años treinta del siglo pasado”. A lo que agrega, “la hiperglobalización era un estado mental. Nos vamos alejando de esa idea de que cada país debía adaptarse a la economía internacional. Y debemos entender que es justo al revés, que la economía internacional debe servir a los objetivos de cada país”⁴⁸.

Lo que parece ser cierto es que por múltiples razones se irá produciendo el tránsito hacia una desglobalización estratégica, selectiva, diferencial y modulada por intereses de los países más poderosos en el concierto global, lo que debilitará el sistema multilateral hoy vigente, para conducir a un modelo de comercio global más intervenido, poroso, selectivo y parcelado sectorial y regionalmente, más proclive a un regionalismo activo y, por supuesto, a una mayor autonomía relativa de los países, especialmente en el caso de los más decisivos a nivel global y subsidiariamente otros menos poderosos, en la conducción de asuntos de interés nacional y, en su medida, regional en las esferas de lo político, comercial y militar.

48 *El País*. “Entrevista a Dani Rodrik”, *op. cit.* 2020.

Pareciera transitarse, por tanto, hacia un régimen de globalización diferente al impulsado desde finales del siglo XX, avanzando hacia uno híbrido entre los extremos: antiglobalizador o más bien globalizador restriccionista/proteccionista e hiper-globalizador neoliberal/aperturista, caracterizado por avances y retrocesos en diferentes ámbitos e instancias de acción espacial y sectorial, a la espera de hacia cuál sería el modelo que pudiera regir en una perspectiva más duradera de mediano y largo plazo.

Es evidente que esa transición no será meramente mecanicista ni voluntarista, sino que estaría íntimamente relacionada con la convulsiva evolución del modelo de capitalismo, eventualmente hacia un posneoliberalismo o hasta a un poscapitalismo, que pudiera imponerse como resultado del proceso de resolución crítica de fracturas, contradicciones y conflictos entre intereses de grupos sociales acumulados bajo el modelo neoliberal vigente en las últimas décadas.

De cualquier forma, uno de los rasgos característicos de la transición capitalista es la reivindicación explícita del Estado-nación como ente con una responsabilidad inalienable para la gestión y conduc-

ción de intereses nacionales a nivel internacional y para la realización de propósitos domésticos de variada naturaleza ante su capacidad insustituible para adoptar e implantar políticas públicas activas.

En este sentido Rodrik argumenta que “[...] la decadencia del Estado-nación ocurrió más en nuestra imaginación que en la realidad. Cuando había una crisis, ¿quién estaba ahí? Los Gobiernos nacionales. Pero ahora es mucho más evidente. Llama la atención el papel de la política industrial, que parecía haber desaparecido. Los países en realidad se ocupaban de ella, pero era algo de lo que no se hablaba. Y ahora, tanto en EEUU como en la UE, estas políticas vuelven con mucha fuerza. Porque hay que competir con China, pero también porque hay que asegurar la producción para cubrir, por ejemplo, las necesidades sanitarias. Es un cambio muy importante en la narrativa”.

Por supuesto, esta transición afectaría decisivamente a los países diferentes a los relativamente hegemónicos en el escenario mundial, tanto más cuanto mayor su dependencia respecto al mercado y al sistema financiero internacional. Países cuyos gobiernos enfrentarán el reto de asumir

una hermenéutica estratégica y proactiva para la comprensión del nuevo contexto con el propósito de adecuar sus modelos de desarrollo y sus patrones de relacionamiento internacional como requisito para poder gestionar una inserción creativa y no pauperizadora en el nuevo ordenamiento mundial y regional en formación. Para ello los gobiernos podrán acudir a los márgenes de maniobra que pudieran abrirles espacio para el ejercicio de su relativa autonomía en el contexto internacional.

Uno de los campos de eventual transición podría ser el de volver a darle debida atención a las posibilidades de la integración regional, adecuándola a las nuevas realidades con una perspectiva novedosa, incluso más allá del denominado regionalismo abierto.

Otro de los campos sería el de los acuerdos de libre comercio vigentes que, ante el cambio en ciertas políticas o medidas de política sectoriales o subsectoriales por parte de un país miembro, pudieran afectar las condiciones de competencia de los demás países integrados al mercado ampliado, por lo que deberían generarse procesos tendientes a la

modificación de los términos originalmente pactados en medio de otro entorno previsible diferente al reinante en su momento a nivel tanto internacional como doméstico de los países miembros.

Como consecuencia de lo anterior, es claro que el modelo de globalización y el multilateralismo podrían tender a enmarcarse en un esquema tipo de “geometría variable” que antes de basarse en irrestrictos principios universalistas y homogeneizantes, se adscribiría a prácticas de política más estratégicas, selectivas y diferenciadoras sectorial y regionalmente, por ejemplo. Y bajo la influencia determinante de unos ejes relacionales nucleares como Estados Unidos, la Unión Europea y China.

Una época de preeminencia de incertidumbre sistémica: una razón de acción societal programática

Uno de los rasgos distintivos del mundo actual, en una sociedad del riesgo, es la preeminencia de la incertidumbre como fenómeno de índole sistémica erigida como consecuencia de múltiples procesos socio-económicos y ecológicos reproducidos con el modelo de desarrollo, los modos de producción, los patrones de consumo masivo y la utilización de tecnologías muchas veces depredadoras en términos de sostenibilidad ecológica, climática y ambiental que han generado un entorno propicio a desastres naturales, climáticos, ambientales, y a crisis de patologías, enfermedades y epidemias que afectan las condiciones de salud de amplias poblaciones en el mundo.

En medio de este entorno están adquiriendo mayor realismo tendencias a la transición hacia modelos alternativos al neoliberalismo radical dominante en diversos países del mundo, esquemas de

globalización con un alcance más restringido y selectivo que la hiperglobalización de las últimas décadas, una reivindicación del papel del Estado-nación y de la necesidad de gobiernos sólidos para la gestión de asuntos de interés colectivo con el recurso de políticas públicas activas, estratégicas y eficaces, formas de relacionamiento con la naturaleza en una nueva perspectiva de sustentabilidad socio-ecológica, entre otros.

Así, la incerteza sistémica inherente a las realidades complejas del mundo actual se ve acentuada aún más en medio de una ambigua transición a un modelo alternativo al neoliberal radical que exige a las sociedades y a los gobiernos la introyección y potenciación de una actitud resolutiva proactiva, estratégica a la vez que precautelativa, para la búsqueda del mejor aprovechamiento posible de las oportunidades que pudieran producirse en procesos tan imbricados de cambio como los que podrían preverse durante al menos un periodo de tiempo prudencial.

En este sentido, se estaría entrando en una época exigente que requiere una postura societal activa y programática.

Así, entonces, en el caso de un país como Colombia estaríamos de cara a una invaluable ocasión de impulsar un *contrato societal* con (i) la asunción comprometida colectivamente de una economía y sociología políticas de inclusión social y de una institucionalidad incluyente consecuente con el desmonte del rentismo como práctica societal enraizada en relaciones sociales y Estado-sociedad determinantes, (ii) el combate a las raíces de la ilegalidad y la ilicitud como un dinámica de (des-)orden/(des-)arreglo social –con una determinada aculturación de corte mafioso en diversos ámbitos del quehacer político, económico e incluso social– en detrimento de una vida en sociedad, bajo principios de la aplicación de la ley en derecho y el monopolio legítimo de las armas en cabeza única y exclusiva del Estado, de la preeminencia de lo público y de intereses de la colectividad como un todo, y (iii) la defensa irrestricta de los derechos humanos, en su condición de requisitos esenciales, aunque no suficientes, para avanzar hacia una democracia sustantiva incluyente y moderna con una ciudadanía reflexiva y deliberante en el marco de un Estado Social de Derecho como el pregonado por la Constitución de 1991. A manera de ilustración en este tema, resulta necesario

recabar en la actual prioridad de la implantación comprometida por parte del Estado de medidas de protección colectiva, ante el recrudecimiento de múltiples violencias en los territorios mediante la persistente comisión de masacres y asesinatos de líderes sociales, representativos de los intereses y reclamos de poblaciones sujetas al abandono del mismo Estado.

Contrato societal que implica el desarrollo de *pactos societales fundacionales* alrededor de:

- (i) El desmantelamiento de las bases de la desigualdad y la concentración del poder económico y político.
- (ii) La implantación de una tributación y fiscalidad bajo los principios rectores constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia.

Es claro que estos dos primeros *pactos societales* deberían concretarse a partir del mismo modelo de reconstrucción económica y social que necesariamente deberá implantarse ante la profundidad de las fracturas sociales estructurales en términos de pobreza, desigualdad, precariedad laboral y exclu-

sión social de amplios grupos poblacionales, agravadas por la destrucción de capital social, productivo y humano reproducido a raíz de la pandemia del covid-19.

(iii) La vindicación de un Estado-nación moderno acorde con el contexto mundial en configuración y de un gobierno democrático sólido, eficaz, proactivo, transparente en su responsabilidad de gestionar debidamente intereses públicos, colectivos y comunales, sujetos a rigurosos contrapesos institucionales, a una irrestricta separación de poderes y a una férrea fiscalización por parte de una ciudadanía interactuante.

(iv) La defensa de la responsabilidad del Estado en la garantía de la provisión de servicios sociales indispensables, especialmente a los grupos de la población desfavorecidos, con sistemas públicos eficientes y estrictamente regulados/fiscalizados, y su gestión mediante esquemas que no impliquen una inadecuada mercantilización/privatización/terciarización en la prestación de los mismos ante sus falencias de cara a fallas de la competencia en el mercado y a situaciones de crisis como las de una pandemia en el caso de la salud, por ejemplo.

En este propósito resulta evidente que un componente nuclear, aunque por supuesto no único, de este pacto se habrá de centrar alrededor de la instauración de un sistema público de salud comprehensivo e incluyente social y territorialmente que responda a las exigencias que impone la observancia efectiva del derecho a la salud como precepto constitucional. Lo que requerirá una revisión rigurosa de la Ley 100 y del modelo sanitario desarrollado bajo su égida desde los años 90, tomando en debida consideración las muy graves falencias estructurales que adolece tanto de índole sanitario como financiero y regulatorio, y que la pandemia del covid-19 ha develado en su máxima expresión.

Otro eje nuclear es el sistema de educación pública, de necesaria reforma para asegurar, entre otros propósitos, una educación transformadora bajo los principios de civilidad ciudadana, inclusión social y democracia deliberante, con un avance sustancial en la provisión de una educación de calidad y pertinencia a todos los niveles desde la preescolar hasta la universitaria y tecnológica, con énfasis especial para los grupos poblacionales desaventajados, con el mejoramiento de los estándares de las entidades educativas públicas y con el creciente

acceso preferencial de tales grupos a sobresalientes entidades educativas privadas que “permita la diversificación de su pertenencia a redes de conexión/intermediación de intereses, [...] el mejoramiento de sus condiciones laborales y de ingresos, y en la ampliación de sus oportunidades sociales, económicas y culturales”⁴⁹.

Aquí reside uno de los requisitos para promover la potenciación de capacidades de las juventudes, la movilidad social intergeneracional ascendente y la inclusión social de las nuevas generaciones.

Debe promoverse, entre otros, la integración de aprendizajes, capacitaciones y actividades curriculares y extra-curriculares como el intercambio de saberes, experiencias y redes de relaciones entre estudiantes de la educación pública y privada, como un requisito fundamental para avanzar en el desmonte de la excesiva fragmentación, desigualdad y exclusión social existente en el país a partir de la

49 ONU-Habitat Países Andinos. Reporte sobre el estado de prosperidad de las juventudes urbanas en Colombia. Bogotá. Diciembre. 2017.

misma infancia y a lo largo del ciclo estudiantil y de capacitación⁵⁰.

Para ello ha de analizarse la financiación requerida para que el sistema público pueda transitar en dicha dirección como, por ejemplo, la conveniencia de una eventual reforma del Sistema General de Participación (SGP).

Un tercer eje nuclear lo constituye el sistema pensional, necesario de replantear por su insuficiente carácter solidario y por la inequidad prevaleciente a favor de las personas con las pensiones más elevadas y la baja cobertura de adultos mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, entre otras características.

Ante lo cual es imperativo revisar su modelo de financiación, así como el de relación entre el sistema público y el de ahorro individual existente. Un proceder aún más exigente dada la transición demográfica que vive el país, con la creciente participación de la población mayor.

50 Garay, L. J. *(In-)Movilidad*, op. cit. 2018.

(v) La instauración de un modelo de relacionamiento no indebidamente mercantilizado ni desregulado con la naturaleza bajo el propósito de desarrollar y potenciar la biodiversidad, las fuentes de agua, los ecosistemas prioritarios, los bosques, y de contribuir a la lucha contra el cambio climático y por la sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable.

Por supuesto, sobresalen otros ámbitos societales de especial relevancia como el político (*polity*) y el ejercicio de la política (*politics*), y el de la justicia y la preminencia del imperio de la ley, que requieren una profunda reflexión paradigmática y una transformación estructural en el marco de pactos societales fundacionales. Por ejemplo, en el ámbito de la justicia sobresale con particular prelación el perfeccionamiento y la efectividad del sistema de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, una de las condiciones indispensables para avanzar en la construcción de bases para una paz duradera.

Ahora bien, ante la proliferación en la última década de tendencias autoritarias de corte iliberal en países del Norte y del Sur global, y dadas las me-

didadas de control ciudadano con la implantación de la estrategia del aislamiento social y del control a la movilización física, para reducir la velocidad de contagio del covid-19, se corre el riesgo de la inclinación a acudir a prácticas y políticas autoritarias, iliberales, por parte de diversos tipos de gobiernos, por lo que es indispensable reforzar los controles, pesos y contrapesos sobre los poderes Ejecutivos para garantizar la observancia de los derechos fundamentales y las libertades ciudadanas constitucionales.

Colombia no escapa a este riesgo, ante el elevado poder presidencialista y el insuficiente control político del Ejecutivo por parte del Congreso, especialmente ahora con sesiones virtuales que impiden una oportuna y efectiva participación de las bancadas de oposición en el debate de las medidas gubernamentales tomadas, entre otras, a raíz de la emergencia social y económica ante la pandemia del covid-19.

En otro campo estratégico relacionado de particular importancia en la actualidad, en lugar de debilitar/relajar la obligatoriedad y rigor de los derechos de las comunidades para participar

efectivamente en los procesos que han de surtir para la aprobación de proyectos que afecten a sus territorios, deberán reforzarse los derechos de la población a la consulta previa, libre e informada y a las consultas populares –teniendo en cuenta que la plena vigencia de esta última, entre otros factores, exige la pronta aprobación por parte del Congreso de un esquema garantista de coordinación Nación-territorios según lo ordenado por la Corte Constitucional–. Este ámbito de los derechos colectivos reviste especial prioridad en estos tiempos, cuando está en pleno estudio y deliberación pública la conveniencia de una eventual aprobación de las licencias ambientales de varios mega-proyectos mineros y de proyectos de fracking de hidrocarburos, que de ser aprobadas constituirían el inicio de una nueva etapa de neo-extractivismo de enclave en el país.

Así mismo, resaltar la prioridad por brindársele al reforzamiento e innovación de políticas de protección colectiva en presencia de una innegable agudización de masacres, asesinatos de líderes sociales –de restitución de tierras, de sustitución manual de cultivos, de defensa ambiental, entre otros– y reinsertados, y de múltiples violencias contra las

comunidades en territorios estratégicos para las actividades ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal y criminal.

De otra parte, en el ámbito de lo político conviene resaltar la necesidad de democratizar la democracia característica del Estado benefactor para adecuarse a las nuevas exigencias de un Estado posbenefactor, con una profunda reforma de la institucionalidad política, incluso más allá de los partidos y movimientos políticos, y la instauración de nuevas formas deliberativas y de organización políticas. Para avanzar en esa dirección, se requiere, entre otros, como lo señala Garay⁵¹, el desarrollo de “mecanismos de representación no subsumidos exclusivamente a la mera representación legislativa –parlamentaria y asamblearia– con criterios poblacionales [...] acorde con el valor democrático y estratégico en una perspectiva diferencial –por ejemplo, étnica– regional e inter-temporal según poblaciones [...]”.

51 Garay, L. J. “Una perspectiva de la transformación del papel del Estado a un Estado de Bienestar: ¿Preludio hacia un Estado Social Posbenefactor?”. En Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas sociales...*, op. cit., 2020.

Bajo esta perspectiva, ello no sólo implicaría modificar la actual distribución regional de la participación política en el Congreso sino en otras instancias político-administrativas del país. Lo que sería todavía más inaplazable al aceptarse la necesidad de replantear el ordenamiento territorial vigente en consulta con el reconocimiento de las profundas fracturas sociales, económicas, ambientales e institucionales entre departamentos y municipios consecuentes con una inaceptable injusticia socio-ecológica inter e intra-territorial⁵².

Por supuesto, este es un campo que requiere una reforma de la Constitución de 1991 que la enriquecería a la luz de las complejas realidades territoriales del país.

No obstante su innegable importancia, estas temáticas no son abordadas con más detalle por no ser objeto central de este ensayo.

Al fin de cuentas, se trata de una agenda societal programática de cambio que permitiría avanzar

52 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre, capítulo 4. 2019.

hacia la construcción de la paz social en sentido amplio.

En este sentido, la construcción de paz ha sido definida por Planeta Paz como:

“La creación de condiciones políticas, sociales y económicas para que los múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana se resuelvan o desarrollen sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios. Por consiguiente, no significa simplemente superar el conflicto armado mediante la incorporación de todos los combatientes a la vida civil o mediante la derrota militar de las organizaciones armadas consideradas ilegales, sino erradicar de la vida social colombiana el estado de guerra en que vive la mayor parte de su habitantes, entre otras razones, por la incertidumbre permanente frente a la obtención de los medios necesarios para garantizar no solamente la vida biológica, sino una vida digna que le permita a toda la población acceder a las posibilidades de autorrealización que ofrece el mundo contemporáneo”.

La necesidad de un plan de reconstrucción social y económica con visión estructural

Ante la posible pérdida de hasta cerca de una década o más en términos sociales consecuente con incrementos sustanciales en los niveles de pobreza y vulnerabilidad monetaria, desempleo formal e informal y desigualdad, que tomaría hasta un quinquenio para lograr recuperar el ingreso per cápita (PIB por habitante), y dada la necesidad de reformar y fortalecer sustancialmente el sistema sanitario para poder afrontar con una mínima garantía las secuelas epidemiológicas y de salud pública reproducidas por la pandemia del covid-19, responder en su debido momento a eventuales epidemias y otras patologías de índole masiva, y proteger la salud y mejorar las condiciones sanitarias de las poblaciones, especialmente de las pobres y vulnerables, y no sólo a nivel de las grandes ciudades sino de los diversos territorios, entre otros retos y desafíos de carácter estructural por enfrentar en el futuro previsible, surge como inaplazable comprometer un pacto nacional por la reconstrucción económica y social, como está ocurriendo en otros

países del mundo, bajo una economía política de inclusión social, de desmantelamiento de discriminaciones por género, raza, etnia, etc., de potenciación creativa de la capacidad transformadora de las juventudes y de cohesión territorial. Por supuesto, se trataría de un pacto por concebir en el marco del tipo de pactos societales fundacionales esbozados en la sección anterior.

Ahora bien, el mismo deberá conducir al diseño e implantación de un plan de reconstrucción económica y social con una perspectiva estructural.

Como fue mencionado en la tercera sección, con miras a garantizar el logro de una adecuada efectividad y eficiencia de la estrategia de reconstrucción, resulta crucial contar con una orquestación y articulación en todos los niveles de gobierno, empresariado, sindicatos, organizaciones sociales, etc. para crear una cohesión societal que pudiera disminuir la incertidumbre sistémica y así contribuir tanto a contrarrestar las tendencias recesivas pro-cíclicas de los propios agentes económicos y sociales, como a reducir el riesgo de la configuración de una profunda crisis económica y financiera en el país.

Es de resaltar que frente a una crisis con raíces de carácter exógeno al mismo sistema económico, al ser detonada por un fenómeno como la pandemia del covid-19 con una temporalidad previsible acotada –cercana a un año a la espera de una vacuna idónea o de un medicamento eficaz–, la solución que pudiera conducir a menores pérdidas masivas de capital social, productivo y financiero consistiría en una rigurosa y comprometida articulación entre agentes económicos y sociales públicos y privados en torno a determinados objetivos societales de reconstrucción. De lo contrario, como lo ha mostrado con acierto Trías de Bes⁵³ mediante un modelo a la Nash, la alternativa caótica y descoordinada del “sálvese quien pueda” en respuesta a impulsos egoístas, cortoplacistas y a espaldas de los intereses de la colectividad en una perspectiva duradera, atizarían las dinámicas disturbadoras pro-cíclicas, conduciéndose así a la profundización de la crisis mucho más allá de los límites que podrían alcanzarse con la estrategia de orquestación de intereses individuales y colectivos perdurables.

53 Trías de Bes, F. *La solución Nash*, op. cit. 2020.

Ahora bien, el plan de reconstrucción deberá emprenderse bajo las bases de un modelo de desarrollo alternativo al imperante en el país, entre otros rasgos, que:

(i) Privilegie la generación de valor agregado doméstico y el empleo, para lo cual se habrían de crear las condiciones propicias para una progresiva reactivación productiva y de planes de inversión de las empresas, con el concurso de una política anticíclica que reanime la demanda interna y provea apoyos y recursos de financiación en montos y condiciones adecuados a familias y a empresas para “quebrar” el círculo perverso: desactivación productiva-desempleo-caída de la demanda-empobrecimiento-desigualdad, y con el papel del Estado de empleador de última instancia mediante políticas activas de empleo y de formalización del mismo, de programas de apoyo al empleo existente y de planes ambiciosos de inversión pública y de *buffer* de empleo en diversos ámbitos como infraestructura –carreteras y vías, acueductos, saneamiento básico–, vivienda, transición ecológica –desarrollo de fuentes alternativas de energía como la solar y la eólica, conservación ecosistémica y reforestación–, ruralidad/

territorialidad –acceso y adecuación de tierras y sus usos–.

(ii) Redimensione la potencialidad del sector agropecuario, en especial de la economía campesina y la agricultura de tamaño medio, que durante la pandemia han demostrado su capacidad productora de alimentos y productos elaborados de calidad y a precios competitivos, al punto que han garantizado la seguridad alimentaria de la población colombiana con la paulatina innovación de canales de comercialización que evitan los elevados sobrecostos de los sistemas tradicionales de mercadeo, por lo que habría de buscar revertir en buena medida el proceso de desagriculturización observado en el país.

Para ello corresponde impulsar en el corto plazo la construcción y rehabilitación de vías terciarias y nacionales para facilitar el acceso de bienes agrícolas y agropecuarios a los mercados locales y regionales, como una de las prioridades del programa de inversión pública del plan de reconstrucción, diversificar la pauta productora en consulta con nuevas oportunidades como la agroecología, y fortalecer canales de comercialización vía digital

que durante la pandemia han comprobado ser una perspectiva exitosa para reducir los márgenes de comercialización y mejorar los ingresos de los productores, especialmente campesinos y pequeños, sin incrementar sus precios al consumidor final.

Además, resultaría recomendable avanzar comprometidamente en la reducción de los exagerados niveles de informalidad en el campo –que superarían incluso al 80%– y en la superación de la injustificable precariedad de las condiciones laborales relacionadas con ingreso salarial, seguridad social y jornada de trabajo.

Por último, debería dinamizarse el proceso de levantamiento del catastro multipropósito, de clarificación de títulos de propiedad y de restitución de tierras y territorios colectivos a las víctimas del desplazamiento forzado como requisito para la vindicación de derechos de amplios grupos poblacionales, la reducción de conflictividad en torno a la propiedad y posesión de predios, la creación de condiciones para el aprovechamiento de tierras a cargo de sus verdaderos propietarios, especialmente campesinos y víctimas del conflicto armado y, en fin, avanzar en un desarrollo rural integral bajo un

enfoque territorial comprensivo como el descrito con anterioridad.

(iii) Revalorice el papel de la actividad manufacturera en la elaboración y procesamiento de bienes intensivos en valor agregado y empleo, así como de carácter estratégico por consideraciones de índole social como sanitarias, alimentarias, entre otras razones, ante lo cual habría de crearse el entorno favorable para una eficiente y competitiva reversión, aunque de manera paulatina, parcial y estratégica en lo que sea social y económicamente justificable, del avanzado proceso de desindustrialización producido durante las últimas décadas, así como para una inserción productiva a cadenas de valor internacional.

También deberá gestionarse el aprovechamiento de ventajas comparativas en el desarrollo de servicios, especialmente en procesos y actividades relacionados con la innovación alrededor, por ejemplo, del avance de la biotecnología, la digitalización y la denominada economía de plataformas.

(iv) Relieve la apreciable riqueza natural de la que dispone el país en una perspectiva duradera ante

el hecho de que más de la mitad del territorio nacional es de privilegiada condición ecosistémica y ecológica en general, todavía máspreciada de cara a los cambios visualizados a nivel internacional respecto al combate de factores determinantes del cambio climático, la pérdida masiva de biodiversidad y el deterioro de ecosistemas prioritarios, fuentes de agua y acuíferos, por lo que habría que brindarle prioridad especial a la conservación y desarrollo ecosistémico y de la biodiversidad y a la resiliencia socio-ecológica de los territorios, y consecuentemente a replantear drásticamente la opción de avanzar hacia una etapa de neo-extractivismo que estaría *ad portas* de emprenderse con la probable aprobación de mega-proyectos mineros de alta complejidad tecnológica y de tipo enclave —consistente en la exportación de los recursos minerales al exterior sin ningún procesamiento doméstico y con graves impactos ecológicos— y de proyectos de *fracking* para la explotación de petróleo⁵⁴. Al fin de cuentas, Colombia tiene la posibilidad de activar nuevas fuentes de desarrollo sustentable socio-ecológicamente y ecosistémicamente, sin depender del extractivismo *a ultranza*.

54 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas socio-económicas...*, op. cit. 2020.

En este punto es de recalcar que el supuesto valioso impacto que podrían traer nuevos mega-proyectos extractivos para la reactivación económica en el corto plazo, como lo han aducido algunos empresarios, funcionarios y grupos interesados, no sólo no sería tan importante ni en el mediano plazo – particularmente en el caso de los mineros porque su contribución en nuevos impuestos y regalías no llegarían, en promedio, ni a un 0.2-0.4% del PIB al año –, sino que tampoco generarían prácticamente ingresos fiscales ni de divisas por concepto de exportaciones en el corto plazo.

Y que, por lo tanto, esa no es una razón válida para esgrimir interesadamente sobre la conveniencia de afectar los derechos constitucionales a la participación efectiva de las comunidades en el proceso de análisis de los impactos de los mega-proyectos en etapa de exploración, a fin de flexibilizar estándares regulatorios y acelerar desmedidamente su aprobación por parte del gobierno nacional.

(v) Pondere debidamente el tipo de Estado Social de Derecho por privilegiar bajo la égida de la Carta Magna de 1991, sopesándose: (i) el grado de mercantilización y privatización, (ii) los niveles de parti-

cipación privada, comunal y estatal y sus instancias específicas de acción/intervención, (iii) la modalidad y normatividad de regulación/supervisión/fiscalización de la gestión de asuntos de interés público, (iv) la garantía de acceso a los servicios públicos fundamentales, especialmente de la población pobre y vulnerable, (vi) la oportuna prestación de servicios de calidad y pertinencia, entre otros.

Resulta muy ilustrativa la experiencia de la crisis del sistema sanitario a raíz de la pandemia del covid-19 porque ha desnudado las graves falencias en términos de insuficiencia de instalaciones, equipamiento, personal médico y de enfermería, de precariedad de condiciones laborales, de fragilidad sino ausencia institucional en amplios territorios, de excesiva intermediación y financiarización con desmedidos costos de transacción y elevada ineficiencia a través de múltiples entidades, de ineficaz supervisión y regulación, de recurrencia de procesos de corrupción sistémica en variados entes territoriales⁵⁵.

55 Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Álvarez, D. *Macro-corrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba, Colombia*. Laboratorio Latinoamericano de Probidad y Transparencia. Fedesarrollo. Bogotá. Abril. 2020.

Al fin de cuentas, habría que avanzar hacia un rediseño del tipo de Estado promovido bajo un modelo como el neoliberal radical que brinde la preminencia de la responsabilidad en cabeza del Estado en la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de la población mediante un esquema organizacional que privilegie el carácter público, no indebidamente mercantilizado, de la prestación de servicios sociales con modalidades de coordinación estatal-común/comunitaria-privada estrictamente reguladas/fiscalizadas con criterios sociales y de competencia/eficiencia en la gestión de asuntos de interés público.

En este sentido, a manera de ejemplo, habría que revisar y reformar en lo deseable la Ley 100 y la Ley estatutaria de salud para corregir las graves fallas del sistema sanitario existente en el país, brindándole importancia especial a la promoción de la salud y a la prestación preventiva de servicios de salud con figuras como las de médico de familia con carácter universalista, especialmente de los hogares pobres y vulnerables, y reformando (i) el esquema de intermediación, financierización y prestación de servicios a través de un entramado de entidades como las EPS e

IPS –de muy diversa idoneidad y especialización, incluso con no poca frecuencia con graves faltas de capacitación y hasta en casos como empresas de “fachada”–, (ii) la normatividad y el aparato regulador/supervisor/fiscalizador para evitar los malgastos, las desviaciones y la apropiación indebida de recursos públicos en detrimento de la calidad y cobertura de los servicios de salud y con la reproducción de severos daños de índole individual, colectiva y social.

Adicionalmente, es de mencionar el caso de la educación pública y la capacitación laboral ante la agudización de un nuevo factor de desigualdad y de (in-)movilidad social ascendente relacionado con la condición de pobreza y vulnerabilidad por la irrupción de la educación virtual no presencial y la digitalización en espacios de la vida del trabajo como respuesta a la estrategia de confinamiento para enfrentar la pandemia. En la medida en que se prolongue la virtualidad en el ámbito educativo y de trabajo habrán de aplicarse políticas públicas encaminadas a proveer educación y capacitación especializadas y medios y equipos necesarios para evitar la pérdida de valioso capital humano, educativo y de conocimiento/destrezas con el margina-

miento de amplios grupos estudiantiles y de trabajadores de ingresos bajos y vulnerables.

Y todo ello bajo el esquema de transformaciones por realizarse en el sistema de educación pública mencionadas previamente.

Con dicho marco de referencia, es evidente que entre los propósitos inmediatos de corto plazo del plan de reconstrucción debieran destacarse los siguientes:

(i) Mejorar las condiciones y la calidad de vida de amplios grupos poblacionales, pauperizados gravemente ante la crisis de la pandemia, y reducir sustancialmente la desigualdad, exacerbada por la caída drástica de los ingresos de los hogares pobres y vulnerables con la pandemia, con el fin de buscar recuperar en el menor periodo de tiempo posible la más de una década de progreso social relativo que se había logrado y avanzar eficazmente en la superación de fracturas sociales estructurales relacionadas, por ejemplo, con la desigualdad y la exclusión social en el país.

Uno de los mecanismos, mas no el único, sería el de aplicar una renta básica de emergencia al me-

nos a los hogares pobres y vulnerables del país, consistente en 1 SMLV por hogar durante al menos tres a cuatro meses en el presente año 2020 hasta para un total de entre 8 y 9 millones hogares, brindándole prelación a la perspectiva de género, como se detalló en la segunda sección.

Y con la vocación de institucionalizar una renta básica permanente para la población pobre y más vulnerable del país con una transferencia mensual claramente superior a la de los programas sociales gubernamentales como “Familias en Acción” e “Ingreso Solidario”. Y concebida la renta básica permanente como un impuesto negativo al ingreso, como se argumentó en detalle previamente.

(ii) Implantar un programa ambicioso de inversión pública y de apoyo al empleo existente y a la generación de empleo como se plantea en la primera base del modelo de desarrollo que habría de enmarcar el plan de reconstrucción —para fines de infraestructura, vivienda, transición ecológica, etc. como se describió previamente—.

(iii) Aplicar una reforma tributaria con carácter progresivo y equitativo según reza el principio

constitucional, que genere recursos adecuados al Gobierno nacional –de un orden no menor a un 2% del PIB– para poder contribuir a la financiación tanto de la búsqueda de los dos primeros propósitos del plan –renta básica e inversión pública y empleo– como de la reducción del déficit fiscal que podría llegar hasta el 8% del PIB en 2020. Las bases de una reforma de este corte están pormenorizadas en Garay y Espitia⁵⁶.

De manera complementaria, avanzar en medidas para reducir el grado de regresividad del IVA, con miras a garantizar que el régimen tributario sea efectivamente redistributivo, no como el vigente, que se distingue por su regresividad, inequidad e ineficiencia.

Otra medida complementaria consiste en una rigurosa racionalización y priorización del gasto público, postergando los gastos e inversiones no indispensables y susceptibles de postergar por un tiempo, y jerarquizando los gastos sociales redistributivos y de promoción de la activación económica.

56 Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Desigualdad...*, op. cit. 2020a.

Una tercera medida se trataría de la adecuada provisión de recursos crediticios indirectos y en lo necesario directos del Banco de la República para el otorgamiento de avales y garantías dirigidos al apoyo y la financiación efectiva de familias y empresas como política anticíclica de reactivación, con la debida supervisión para que no se llegue a producir una especie de “trampa de liquidez” que pudiera ser aprovechada por ciertas entidades bancarias para otros fines como de naturaleza especulativa, ni a acumular un excesivo riesgo en cabeza del sector financiero.

(iv) Reducir el peso del servicio de la deuda pública externa, como primera opción de corto plazo, a través de la contratación preferentemente de créditos frescos con la banca multilateral y de bonos en el mercado internacional en condiciones “blandas” –esto es, a menores tasas de interés y mayores plazos de gracia y de amortización que el perfil actual de la deuda pública externa–, lo que generaría recursos presupuestales adicionales para la financiación del plan de reconstrucción.

No debe olvidarse que la banca multilateral es una decisiva fuente de financiación externa del país, en

la medida en que, por ejemplo, el servicio de la deuda externa del Gobierno nacional en el presente año se concentra en una elevada proporción alrededor de dicha fuente crediticia.

La opción de crédito fresco “blando” con la fuente multilateral es la más practicable ante las restricciones institucionales existentes que hacen que la reestructuración de dicha deuda resulte, al menos durante un periodo previsible más allá del corto plazo, no sólo de escasa, por no decir nula, viabilidad, sino además onerosa en términos económicos y financieros.

En este contexto, el gobierno ha de interponer los mejores oficios para que la banca multilateral valore debidamente su tradición crediticia con Colombia y le reconozca debidamente al país su condición excepcional de buen deudor soberano, para que como contrapartida decida incrementar su nivel de “exposición” en Colombia para apoyar su adecuada financiación con condiciones “blandas” en medio de la crisis producida por la pandemia del covid-19.

Y con el requisito adicional de que el gobierno nacional debiera participar activamente en toda

aquella gestión de índole política a nivel regional/internacional que pretenda lograr acuerdos especiales para un eventual tratamiento preferencial de la deuda pública con organismos multilaterales y agencias internacionales, así como de la deuda en bonos y títulos en el mercado internacional de capitales con, por ejemplo, la provisión de garantías y colaterales por parte de la banca multilateral y otras fuentes bilaterales para facilitar una adecuada financiación fresca en condiciones favorables para los países deudores, a raíz de la crisis económica y social producida por la pandemia del covid-19.

(v) En el mismo sentido, bajo un eventual modelo de globalización y multilateralismo del tipo de “geometría variable”, uno de los campos de eventual transición podría ser el de acuerdos de libre comercio vigentes ante el cambio en ciertas políticas o medidas de política sectoriales o sub-sectoriales por parte de países socios que pudieran afectar las condiciones de competencia de Colombia en su calidad de país miembro en el mercado ampliado, por lo que debería procederse reactiva e incluso precautelativamente para la modificación de los términos originalmente pactados en medio de otro

entorno como el internacional actual, diferente al reinante en el momento de su negociación.

Es así como el gobierno nacional debería evaluar permanentemente la irrupción de condiciones que ameritaran con suficiencia el recurso a cláusulas de excepcionalidad por el incumplimiento o inobservancia de requisitos previstos, o de ser del caso incluso a proceder a un proceso de renegociación de cláusulas, términos y partes de aquellos acuerdos comerciales vigentes que así lo llegare a justificar.

Así mismo, habría de valorarse debidamente la opción estratégica de índole político-económica de propiciar esquemas de integración regional y sub-regional bajo una concepción novedosa de regionalismo.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto. Madrid. 2012.
- Alonso, L. E. *Trabajo y ciudadanía*. Editorial Trotta. Madrid. 1999.
- Beck, U. *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI editores. Madrid. España. 2009.
- El Economista*. “Entrevista a F. Trías de Bes”. Junio 14 (www.eleconomista.es). 2020.
- El País*. “Entrevista a Dani Rodrik”. Madrid. Junio 15. 2020.
- El País*. “Entrevista a Directora del FMI”. Madrid. Junio. 2020.
- El Nuevo Siglo*. “Entrevista a Luis Jorge Garay”. Bogotá. Julio 12. 2020.
- Ferrajoli, L. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta, Madrid. 2001.
- Garay Salamanca, L. J. *Construcción de una nueva sociedad*. Tercer Mundo Editores-Cambio. Bogotá, Colombia. 1999.
- Garay, L. J. “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de Derecho en Colombia”. En: Garay, L. J. (dirección). *Colombia: Entre la exclusión y*

- el desarrollo*. Contraloría General de la República. Bogotá. 2002.
- Garay, L. J. “Sobre la problemática de la propiedad y el uso de la tierra en un contexto de usufructo del poder y la violencia como en Colombia. A propósito de algunas perspectivas clásicas de economía política”. Bogotá. Agosto. 2014.
- Garay, L. J. *(In-)Movilidad social y democracia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. 2018.
- Garay, L. J. “Génesis de la ilegalidad”. En: Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá. Noviembre. 2018a.
- Garay, L. J. “Una perspectiva de la transformación del papel del Estado a un Estado de Bienestar: ¿Pre-ludio hacia un Estado Social Postbenefactor?”. En: Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas socio-económicas de emergencia ante la pandemia del covid-19 en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020.
- Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F. y Velásquez, I. D. *Colombia: Diálogo pendiente Vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Planeta Paz. Bogotá. Enero. 2012.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Macías, G. *Macro-corrupción y cooptación institucional. La red criminal de “Lava Jato”*. Bogotá. 2018.

- Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde abajo, Bogotá. Octubre. 2019.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. y Álvarez, D. *Macro-corrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba, Colombia*. Laboratorio Latinoamericano de Probidad y Transparencia. Fedesarrollo. Bogotá. Abril. 2020.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Medidas socio-económicas de emergencia ante la pandemia del covid-19 en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde abajo, Bogotá. Mayo. 2020a.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del covid-19 en Colombia”. Bogotá. Junio. 2020b.
- Girondella, L. “Qué es el patrimonialismo?”. Enero. Contrapeso.info. 2014.
- Innerarity, D. “El mercado, un invento de la izquierda”. Diario El País. Madrid, 22 de abril, 2011.
- Laval, Ch. y Dardot, P. *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa. Barcelona. 2015.

- ONU-Habitat Países Andinos. *Reporte sobre el estado de prosperidad de las juventudes urbanas en Colombia*. Bogotá. Diciembre. 2017.
- Portafolio*. “Entrevista a K. Rogoff”. Bogotá. Junio 18. 2020.
- Sapelli, G. *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. Editorial Losada. Buenos Aires. 1998.
- Stiglitz, J. y Rashid, H. “Un estímulo económico que funcione”. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06/spanish>. 2020.
- Trías de Bes, F. *La solución Nash. La reactivación económica tras el covid-19*. Ediciones Paidós. Madrid. Junio. 2020.

Para la diagramación se utilizaron los caracteres
Century Schoolbook, Gill Sans y Agency FB
Septiembre de 2020

El conocimiento es un bien de la humanidad.
Todos los seres humanos deben acceder al saber.
Cultivarlo es responsabilidad de todos.

En este libro se propone un esquema programático de transformaciones estructurales esenciales para superar, en el menor tiempo posible, no solo la más de una década perdida en términos sociales y económicos potenciada por la pandemia del covid-19, sino además las múltiples fracturas societales endémicas en términos de desigualdad, exclusión e injusticias en muy diversos ámbitos de las relaciones en la sociedad colombiana.

Luis Jorge Garay Salamanca. Destacado economista e investigador social. Ha publicado prolíficamente tanto libros como artículos en revistas especializadas sobre temas como comercio internacional e integración económica; migración internacional; desarrollo industrial y globalización; victimización, desplazamiento forzado y justicia transicional; corrupción, captura y reconfiguración del Estado; macro-criminalidad y cooptación institucional; construcción de sociedad, exclusión social y movilidad intergeneracional; socio-ecología política de la explotación de recursos naturales no renovables, y desigualdad social y económica y tributación.

Esta publicación ha sido realizada gracias a un convenio apoyado a CDDPAZ-Planeta Paz por la Embajada de Noruega en Bogotá. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de su autor y de Planeta Paz y bajo ninguna circunstancia debe considerarse que refleja la posición de la Embajada



Embajada de Noruega
Bogotá

