

---

## COLOMBIA, SEGUN JUAN PABLO II

Jorge I. González

---

### 1. Distribución y participación: Las bases de una nueva sociedad

La nueva sociedad, la civilización del amor, no se construye en el aire. El logro de esta meta está íntimamente ligado a la consecución de ciertos objetivos materiales y sociales.

A lo largo de este capítulo deseamos presentar algunas de las reflexiones que el equipo CINEP ha hecho a propósito de las alocuciones del Papa durante su reciente visita a Colombia.

Hemos tratado de delinear el perfil de una sociedad cuya organización económica y política fuese acorde con las pautas señaladas por el Sumo Pontífice. No creemos que de los discursos pueda derivarse, en sentido estricto, un modelo "socioeconómico". No obstante, allí aparecen con claridad líneas de acción que además de horadar el injusto armazón sobre el cual se levanta la sociedad colombiana, constituyen los fundamentos básicos de la civilización del amor.

La *distribución* y la *participación* sintetizan el mensaje social de Juan Pablo II. La una no puede comprenderse sin la otra. Ambas se entrelazan. Por consiguiente, su conjunción es condición de la nueva sociedad.

El uso cotidiano y acrítico de estas palabras las ha convertido en categorías manidas, vacías de contenido. Dirigentes, trabajadores, campesinos, indígenas, amas de casa, estudiantes, religiosos, sacerdotes, todos, sin excepción, comulgaron con las denuncias del Papa. Cada uno, a su manera, se sintió interpelado por las frases de tan extraordinario peregrino. Pero, una vez terminada la visita, cada quien hizo su propio "balance de inventario" y se quedó con lo que más le convino. La *distri-*

bución y la *participación* continuaron siendo, porque ya lo eran desde antes, palabras que pueden ser pronunciadas por todos sin que realmente comprometan a nadie.

Para que lo dicho por el Papa no quede en el vacío. Para que las implicaciones de una mejor distribución de la riqueza y de una mayor participación en las decisiones, no se reduzcan a declaraciones de buena voluntad, *Controversia* quiere mostrar cuál es el contenido social y económico que tienen estas palabras en el contexto colombiano.

## 2. Una aproximación al mensaje socioeconómico del Papa

Comienza el Papa recordándonos que el hombre es responsable de los bienes que Dios le ha confiado. Por consiguiente, debe hacer que fructifiquen y que sirvan al bienestar de *todos*. No pueden ser patrimonio exclusivo de unos pocos porque su destino es universal<sup>1</sup>.

Quienes por su egoísmo no están dispuestos a renunciar a lo suyo en aras del bien común, poseen una fe muy endeble. El principio de solidaridad requiere que los intereses particulares se sometan al interés general<sup>2</sup>.

En su discurso a los dirigentes, Juan Pablo II señala las características básicas que debe tener la sociedad del amor<sup>3</sup>. La distribución y la participación son condiciones esenciales de esta nueva civilización.

1 "Nadie debe olvidar que los bienes que Dios ha confiado al hombre tienen *un destino universal* y, por consiguiente, no pueden ser patrimonio exclusivo de pocos, sean estos individuos, grupos o naciones. Por ello, quienes desempeñan la responsabilidad de administrar los bienes de la creación han de tener en cuenta —en conformidad con la voluntad divina— no sólo las propias necesidades, sino también las de todos los demás, de tal manera que nadie, pero sobre todo los más pobres, quede excluido del acceso a dichos bienes". (Cristo en el Mundo del Trabajo, Bogotá. Parque El Tunal, en *Así nos habló*, pp. 88-89).

2 Cfr. *Idem.*, pp. 90-91.

3 "Se trata de una sociedad en donde la laboriosidad, la honestidad, el espíritu de participación en todos los órdenes y niveles, la actuación de la justicia y la caridad, sean una realidad.

Sin pretender hacer una exégesis de los discursos pontificios, vamos a precisar el sentido que tienen las categorías distribución y participación.

*Primero*, ellas poseen una dimensión supranacional. Los desequilibrios que existen entre países son injustos y constituyen una amenaza constante para la paz mundial<sup>4</sup>.

*Segundo*, el *salario justo* es la expresión más palpable de una sociedad que se rija por los criterios de equidad e igualdad.

*Tercero*, además del salario monetario también hacen parte del ingreso de las personas los servicios que el Estado les proporciona. La calidad y la oportunidad de los bienes públicos son indicativos de los logros obtenidos por una sociedad en el campo de la distribución y de la participación. Por ello, Juan Pablo II expresa su preocupación porque “no pocos” carecen de *educación*, o de la atención *médica y hospitalaria* básicas. Porque “no pocos” viven “en la estrechez de un humilde cuarto”, o no disponen de los medios de transporte adecuados, o, finalmente, sienten angustia “por la inseguridad del futuro”. (Cfr. Cristo en el Mundo del Trabajo, Bogotá, Parque El Tunal, en *Así nos habló*, p. 87 y ss).

*Cuarto*, no obstante la importancia que tienen los *ingresos justos*, la civilización del amor no puede desarrollarse sin una

---

Una sociedad que lleve el sello de los valores cristianos como el más fuerte factor de cohesión social y la mejor garantía de su futuro. Una convivencia armoniosa que elimine las barreras opuestas a la integración nacional y constituya el marco del desarrollo del país y del progreso del hombre.

Una sociedad en la que sean tutelados y preservados los derechos fundamentales de la persona, las libertades civiles y los derechos sociales, con plena libertad y responsabilidad, y en la que todos se emulen en el noble servicio del país, realizando así su vocación humana y cristiana. Emulación que debe proyectarse en servicio de los más pobres y necesitados, en los campos y en las ciudades”. (Discurso a los Dirigentes. Bogotá, Casa de Nariño, en *Así nos habló*, pp. 20-21).

4 “Trabajar por la paz significa, por tanto, comprometerse en la promoción de la justicia. . .” (Discurso al Cuerpo Diplomático. Bogotá, Nunciatura Apostólica. *Idem.*, p. 37).

distribución equitativa de los bienes naturales, especialmente de la tierra.

*Quinto*, y por último, la mejor distribución de la riqueza y una mayor participación ciudadana requieren de un ambiente político propicio. Es indispensable una reforma política que permite a las mayorías expresar su palabra y que, además, les proporcione los mecanismos efectivos de fiscalización y de control de la gestión gubernamental, tanto a nivel nacional como regional.

En las páginas siguientes consideramos estos cinco aspectos. Empezaremos haciendo una descripción global de lo que podría ser una alternativa de sociedad cuya organización económica y política se funde en la distribución y la participación. Posteriormente mencionaremos algunos temas más particulares.

### 3. La búsqueda de alternativas autónomas<sup>5</sup>

Uno de los desafíos más apremiantes que tenemos es el de explorar alternativas donde los principios de solidaridad y subsidiaridad tengan plena vigencia<sup>6</sup>.

Los modelos de desarrollo económico que hemos seguido en América Latina no han solucionado los problemas de las mayorías. Por tanto, es indispensable pensar en nuevas formas de organización que superen las estructuras injustas que existen hoy.

5 Además de las discusiones del equipo CINEP, estas ideas tienen su origen en la enseñanza social de la Iglesia, particularmente *Octogésima Adveniens* y *Gaudium et Spes*. En *Desarrollo a Escala Humana*, de Manfred Max-Neef y colaboradores, y en publicaciones de Francisco de Roux en *Controversia*.

6 Una mejor distribución de la riqueza y una mayor participación son la expresión concreta de estos dos principios. En virtud del principio de *solidaridad*, el hombre debe contribuir con sus semejantes, al bien común de la sociedad, a todos los niveles. En virtud del principio de *subsidiaridad*, ni el Estado, ni sociedad alguna deberán jamás sustituir la iniciativa y la responsabilidad de las personas. Cfr. Instrucción sobre Libertad Cristiana y Liberación. No. 73, Roma, marzo 1986.

Después de la segunda guerra mundial en América Latina han predominado dos concepciones del quehacer económico y social: el *desarrollismo* y el *monetarismo*. El primero asociado con la CEPAL, el BID, la ALALC, el Pacto Andino y otras iniciativas (décadas de los años 50 y 60). El segundo, representado hoy por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), se consolida a partir de la segunda mitad de los años setenta.

Por razones diversas, ambas fracasaron. No lograron lo que originalmente se propusieron. Las dos provocaron una mayor concentración del ingreso y de la riqueza. Ambos modelos suponen que el ahorro —motor del crecimiento— depende del nivel de acumulación. Mientras mayor sea ésta, habrá más dinero disponible para inversiones futuras. Pero, la búsqueda de una tasa creciente de acumulación fácilmente acentúa la inequidad. Mientras que el monetarismo no ve necesidad alguna de limitarla, el desarrollismo, que sí le reconoce límites, no logra controlarla<sup>7</sup>.

La falta de una respuesta *propia* a los problemas del continente y la *dependencia* de los países del Centro, han agravado la pobreza de los sectores populares, el desempleo, los grandes déficit sociales y una deuda externa impagable a menos que vayamos hasta límites estructuralmente irreversibles de agotamiento de nuestros recursos.

Frente a esta situación se han presentado diversas alternativas de solución. Destaquemos dos de ellas. De una parte, la de quienes ven la posibilidad de corregir ciertos errores y acomodarse sin buscar cambios utópicos dentro del movimiento económico mundial. Y, de otra parte, la de quienes ven un espacio suficientemente amplio para diseñar alternativas radicalmente distintas. Juan Pablo II invita precisamente a avanzar en esta última dirección.

La aceptación de esta invitación supone la decisión de luchar por la búsqueda de alternativas *radicalmente* diferentes. Se trataría, más que de un modelo, de una propuesta cuyo interés principal es el sujeto histórico antes que la formulación de un esquema teórico acabado.

7 Véase FURTADO Celso, *A Fantasía Organizada*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

La propuesta pretende explorar en el campo de las graves desarticulaciones que observamos cotidianamente entre las actuaciones de las cúpulas económicas y políticas y las aspiraciones e intereses que se desencadenan en los sectores populares. En otras palabras, se apunta al pleno desarrollo de la democracia.

Estamos convencidos, y este es uno de los presupuestos de la propuesta, que *la crisis económica de Latinoamérica no se soluciona con la recuperación de la economía capitalista del norte*. A pesar de que en los períodos de expansión de los Estados Unidos, nuestros países aumentan sus exportaciones, el resultado es pasajero y limitado. En cualquier momento, como ocurrió este año, los Estados Unidos pueden iniciar una política proteccionista sumamente perjudicial para América Latina.

El segundo presupuesto es este: *la situación económica de Colombia no es coyuntural sino de carácter estructural*.

La solución a problemas como el desempleo, la deuda externa, la baja rentabilidad de la industria, la caída del nivel de productividad es el campo, etc., implica realizar cambios profundos. Si la causa de estos problemas es estructural, su solución no puede ser meramente coyuntural.

De acuerdo con estos dos presupuestos, especialmente con el primero, el camino no es la exportación de productos básicos, ni las exportaciones de productos manufacturados, ni las contribuciones externas de capital.

Nuestra búsqueda tiene que centrarse en tres elementos:

- Una creciente autonomía desde los niveles locales y regionales.
- Una *articulación* orgánica de los procesos globales con los comportamientos locales.
- La adecuada satisfacción de las necesidades humanas, entendidas no como carencias sino como potencialidades que llevan a la gente a actuar y controlar.

Plantear el tema de la autonomía nos exige, primero, analizar las relaciones de dependencia a que está sometido nuestro pueblo. Esta dependencia es cultural, financiera, tecnológica, económica y política. El "consumidor" es un ejemplo. Las pautas de consumo que el mundo rico exporta e impone al mundo en desarrollo somete a este último a relaciones de intercambio que agudizan su dependencia, perpetúan sus desequilibrios internos y amenazan su identidad cultural. Por eso resistir a modelos imitativos de consumo no sólo significa conjurar la dependencia cultural sino también hacer posible un uso más eficiente de los recursos propios. La dependencia externa se expresa simultáneamente en los modelos políticos, culturales, opciones de consumo, formas de resolver los conflictos sociales, pautas de incorporación tecnológica y de crecimiento económico que los centros internacionales de poder explícita o implícitamente imponen a la periferia. Por eso la salida no está en empujar las exportaciones al máximo en función de las demandas del centro para después preguntarse cómo utilizar los ingresos provenientes de las exportaciones. Más bien debe explorarse la forma de regular el flujo de exportaciones y reducir el de importaciones conforme lo requiere un desarrollo más endógeno y autodependiente.

La relación de dependencia no se presenta solamente entre naciones. Al interior de cada uno de los países también se crean diversos espacios de dependencia. Con frecuencia, las localidades y las regiones deben someter sus intereses a los del poder central. Esta agregación espacial de dominación debe analizarse cuidadosamente. Allí se frustra la posibilidad de la democracia.

El punto de partida de la verdadera autonomía radica en el papel que como protagonistas desempeñen las comunidades en los distintos espacios. Ello no quiere decir aislamiento de la localidad. La autonomía implica interdependencia horizontal, sin relaciones autoritarias.

Se plantea la autodependencia como elemento fundamental de la articulación de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la programación local con la planificación y de la sociedad civil con el Estado.

Se entiende la autonomía como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la

libertad política, la justa distribución del capital y de la tierra y la tolerancia frente a la diversidad de identidades.

La autonomía establece relaciones que van de abajo hacia arriba. La autodependencia local estimula la autodependencia regional y ésta la nacional; en vez de las relaciones de dependencia que van de arriba hacia abajo, de la macro a lo micro, de lo internacional a lo local y de lo social a lo individual.

Como tarea, la autonomía significa que lo que puede producirse (o lo que puede decidirse) a niveles locales es lo que debe producirse (o debe decidirse) a niveles locales. El mismo principio se aplica a niveles regionales y nacionales. En esta dirección hay que lanzar la búsqueda de alternativas de investigación y acción, del conjunto de actores y de variables económicas.

La autonomía no considera la acumulación como un fin en sí mismo, pero no minimiza la importancia de la *generación de excedentes*, sino que la subordina a la constitución de grupos, comunidades y organizaciones con capacidad de control en expansión sobre la vida, la producción, el mercado y la propia libertad.

La autonomía es una tarea, dirigida a ampliar la capacidad de dominio (capacidad jurídica, política y económica) que garantice el que los pobladores locales controlen (paulatinamente, pasando de lo más básico a lo más racional o técnico o global) el paquete de bienes espirituales y materiales necesarios para su reproducción humana (su vida en familia y sociedad), su dignidad y su participación democrática.

Lo que ésta tarea pone de relieve es que lo crucial (lo incondicionado), no es la oferta de cosas. Por eso no es éste el enfoque de las "necesidades básicas" que pone el énfasis en aumentar la oferta de bienes básicos y servicios y centra la argumentación, en la cantidad de cosas que habría que producir y la cantidad de inversiones que habría que hacer para llenar los promedios de bienestar de la población. Para ese tipo de enfoque, que no tiene futuro, la pregunta orientadora es: ¿qué se puede hacer por la gente?

El enfoque de la autonomía, no pregunta qué puede hacerse por la gente sino ¿qué puede hacer la gente? O más concreta-



mente, *¿qué pueden hacer los pobladores, a nivel local y regional, organizados?* Por lo mismo es un enfoque colectivo. De una colectividad nacida desde las gentes y no llevada desde arriba o desde el exterior, y que por lo mismo plantea la necesidad de un control en expansión desde las veredas, los barrios, los municipios y las regiones.

La autonomía se opone a la racionalidad económica que homogeniza e instrumentaliza a los sectores y actores sociales en nombre de la eficiencia y de la acumulación y para lo cual las heterogeneidades culturales, productivas y organizativas son obstáculos al crecimiento.

La autodependencia sugiere una racionalidad alternativa que se orienta por el mejoramiento de la calidad de la vida de la población y se sustenta en el respeto a la diversidad y en la renuncia a convertir a personas, comunidades o regiones, en instrumentos de otros.

Avanzar en esta dirección exige clarificar las relaciones entre lo macro y lo micro. Es necesario explorar un tipo de articulación basada en la efectiva complementación entre procesos globales y procesos microespaciales de autodependencia, *sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro*. Esta complementariedad vertical debe ir acompañada de una complementariedad horizontal entre los diversos microespacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía, política y de autodependencia económica. Esta articulación no surge mecánicamente, se la construye a diario, bajo el control de las comunidades locales ante las cuales el Estado y lo "macro" desempeñan un papel de subsidiaridad.

Finalmente, las necesidades deben enfrentarse no sólo como carencias sino también como potencialidades. En la experiencia colectiva de las necesidades subyace la iniciativa y la fuerza para pasar solidariamente a controlar los elementos que aseguran una vida humana digna.

Los caminos sugeridos, de autonomía y autodependencia, no son caminos de autarquía. Es imposible avanzar sin estar articulados con la economía mundial. Pero lo que se propone es explorar alternativas en las que la dimensión externa de la economía se subordine a la interna. En las que busque prime-

ro qué puede producirse y resolverse a nivel local, regional y nacional, poniendo el énfasis en ese orden. Luego habrá que establecer rigurosamente qué debe dejarse al intercambio internacional, para poder justamente mantener con fuerza un desarrollo autónomo.

Si la búsqueda de alternativas de desarrollo autónomas y equitativas se plantea, de acuerdo con la invitación de Juan Pablo II, como una tarea *prioritaria* de la comunidad internacional, el camino hacia la justicia será menos sinuoso y los países irán sentando las bases sobre las cuales se construya la verdadera paz.

#### 4. El salario justo

En varias oportunidades el Papa hizo referencia al *salario justo*. Este constituye el núcleo económico de la civilización del amor. En vista de la importancia que el Santo Padre le dio en sus alocuciones, nos hemos hecho la siguiente pregunta: ¿qué significa un salario justo?

Entre los científicos sociales se ha discutido mucho el problema. No obstante las divergencias, parece haber cierto acuerdo en que no existe una medida *absoluta* del valor del salario justo. Por consiguiente, "lo justo" se define en términos *relativos*, dependiendo del nivel de vida de cada sociedad. Se supone que la aplicación de este principio está sujeta a que la sociedad garantice de antemano, por lo menos, el derecho a la subsistencia. Es decir, solamente una vez se haya superado el límite de la "pobreza absoluta", puede hablarse de "lo justo" en términos relativos.

Antes de referirnos directamente al caso colombiano, expliquemos brevemente cuál es el límite de la "pobreza absoluta" y en qué consiste la relatividad del salario justo.

A nivel internacional se han hecho esfuerzos por determinar los requerimientos vitales mínimos. Se han cuantificado las proteínas y calorías indispensables para que la persona crezca y se desarrolle sin atrofiar ninguno de sus órganos vitales. Igualmente, se ha intentado valorar la vivienda y aquellos ser-

vicios imprescindibles para la reproducción de la unidad familiar. Con estos elementos se fija un límite por debajo del cual el nivel de pobreza se considera *absoluto*.

En Colombia muchas familias todavía están por debajo de dicha frontera. Por ello el presidente Barco acogió como una de las banderas centrales de su campaña, la lucha contra la pobreza absoluta.

En las naciones desarrolladas se ha logrado desterrar la pobreza absoluta. No se trata, por tanto, de un objetivo inalcanzable. Es una meta perfectamente viable.

Solamente una vez hayamos logrado eliminar en Colombia la pobreza absoluta, podremos aspirar, con Juan Pablo II, a un salario justo. A partir de ese momento podemos discutir cuál es la distribución de los ingresos que en el país aceptaríamos como justa. Pero mientras haya colombianos que no disponen de lo mínimo para subsistir, mientras compatriotas nuestros vivan en la miseria, mientras doscientos niños mueran diariamente de hambre; en fin, mientras un porcentaje considerable de la población colombiana no haya superado la trágica barrera de la *pobreza absoluta*, todavía no tenemos, ni siquiera, la autoridad moral para hablar de un salario justo.

En su intervención en el parque El Tunal de Bogotá, el Papa no abogó simplemente por la eliminación de la pobreza absoluta. Fue mucho más allá. Se refirió a un "salario suficiente para poder sustentar la propia familia" y, a renglón seguido, mostró que no estaba pensando únicamente en el nivel calórico y proteínico mínimo, ni en una casucha para guarecerse del frío y mal subsistir. Su demanda tuvo alcances cualitativamente superiores:

Entre vosotros habrá muchos que encuentren en el trabajo grandes satisfacciones. Un trabajo seguro, con un salario suficiente para poder sustentar la propia familia; felices de poder ofrecer a los hijos una mesa bien servida, en un hogar decente y acogedor, vestirlos bien, darles una buena educación con miras a un futuro mejor. (Cristo en el Mundo del Trabajo, Bogotá, parque El Tunal, en *Así nos habló*, p. 87).

En estos términos definió el Peregrino lo que para él significa un salario suficiente, un salario justo. Los afortunados que ya

gozan de este beneficio deben mostrar “un corazón agradecido a Dios”.

Desgraciadamente en Colombia todavía tenemos que andar un largo camino para conseguir esta meta. Con el fin de concretar un poco más estas reflexiones, el CINEP adelanta desde hace dos años una investigación que, entre otros objetivos, busca determinar el valor de la canasta nutricional mínima.

Deseamos presentarle al lector de *Controversia* algunos resultados preliminares del estudio. Los datos confirman una realidad que vivimos todos los días<sup>8</sup>. La “mesa bien servida” de que habla Juan Pablo II es un ideal muy remoto para estos compatriotas. Es casi una utopía.

La distribución del ingreso en Colombia es hoy *tan inequitativa como hace veinte años*. El 50% más pobre de la población percibe alrededor del 18.5% de los ingresos familiares. Al 30% de la población, los sectores medios, le corresponde el 27% de los ingresos familiares. El 10% de la población, estrato medio alto, participa del 17% de los ingresos y, finalmente, el 10% de la población disfruta del 38% de los ingresos familiares<sup>9</sup>.

El progreso tecnológico y el mayor desarrollo económico que hemos tenido durante estas dos décadas no se ha reflejado en una mejor distribución del ingreso.

Veamos con más detalle qué ha sucedido con el consumo alimenticio de los estratos bajos. Dentro de esta categoría hemos incluido a las familias que reciben ingresos *iguales o inferiores* a cuatro salarios mínimos. En pesos constantes de 1984 el valor de estos cuatro salarios era: 46.077 pesos en 1953, 39.063 pesos en 1970 y 45.200 pesos en 1984.

Las cifras en términos absolutos no dicen mucho. En efecto, ni el menor ingreso que se observa en 1984 con relación a 1953, ni el aumento experimentado a partir de 1970, indican

8 47% en la ciudad de Bogotá, no consumen las proteínas y calorías necesarias para que sus órganos vitales no se atrofien.

9 Cfr. CHENERY H., Misión de empleo. *Informe Final*, 1986.

lo que efectivamente sucedió con la distribución del ingreso o con el consumo.

Con respecto a la distribución del ingreso, ya vimos que ésta no se ha modificado en los últimos años, no obstante haberse dado un crecimiento del salario de los estratos bajos entre 1970 y 1984.

Con relación al consumo, en Colombia se presenta un hecho que tiene visos realmente preocupantes: la participación de los alimentos en el gasto total de las familias de bajos recursos se ha incrementado notablemente. En 1953 el gasto en alimentos equivalía el 59.2% de los egresos del hogar. Este porcentaje subió a 64.9% y a 73.4% en 1970 y 1984, respectivamente.

En pocas palabras, estamos presenciando un deterioro del consumo en renglones tan importantes como la vivienda, el vestido, la educación, la salud, los servicios y la recreación.

Pero, lo peor de todo es que a pesar de la mayor participación que tienen los alimentos en el gasto, los hogares no han mejorado su dieta nutricional en la misma proporción en que han dejado de consumir bienes diferentes a los alimentos.

En el cuadro 1 aparecen tres columnas por año. La izquierda incluye el valor, en pesos del año respectivo, de la canasta nutricional mínima. La columna del centro indica el valor de los bienes efectivamente consumidos por el hogar. Y, por último, la columna de la derecha muestra el exceso o déficit alimentario con respecto a la canasta mínima.

En los tres años considerados ha habido déficit. En valores corrientes el faltante fue de 172 pesos en 1953, 770 pesos en 1970 y 7.648 pesos en 1984. La canasta efectivamente consumida presenta desbalances sistemáticos en aquellos productos de mayor contenido nutricional: carne, leche, huevos, fríjol y frutas.

La columna tres correspondiente a cada año se presenta en el cuadro 2. La diferencia con el cuadro 1 se debe a que los valores han sido deflactados por el índice de precios del año 70.

## Cuadro 1

Estimativo por artículo del exceso o déficit entre la canasta mínima requerida y la canasta consumida en la ciudad de Bogotá

Artículo	Canasta Mínima Requerida Unidades	1953			1970			1984		
		Vr. Canasta Min. Reque.	Vr. Canasta Bogotá	Exceso o déficit	Vr. Canasta Min. Reque.	Vr. Canasta Bogotá	Exceso o déficit	Vr. Canasta Min. Reque.	Vr. Canasta Bogotá	Exceso o déficit
Leche (Bolsa*)	147.9	68.0	13.9	- 54.1	220.5	83.4	- 137.1	4.321.6	1.280.0	- 3.041.6
Carne (Libra)	68.6	129.3	26.7	-102.6	443.4	138.5	- 304.9	9.074.0	3.938.0	- 5.136.0
Huevos (Unidad)	212.0	13.1	2.5	- 11.4	170.1	25.3	- 144.8	491.2	698.7	+ 207.5
Frijoles (Libra)	14.9	18.5	0.7	- 17.8	82.8	3.0	- 79.8	1.629.4	326.3	- 1.303.1
Arveja verde (Libra)	7.5	4.3	2.1	- 2.2	40.8	14.3	- 26.5	519.9	326.4	- 193.5
Zanahoria (Libra)	14.9	3.1	0.4	- 2.7	27.9	5.9	- 22.0	265.2	125.6	- 139.6
Naranja (Kilos)	67.5	21.6	1.0	- 20.6	121.5	14.2	- 107.3	2.074.0	217.0	- 1.857.0
Papa (Kilo)	38.3	8.0	19.0	+ 11.0	34.5	63.9	+ 29.4	249.9	689.0	+ 439.1
Yuca (Libra)	7.5	2.0	1.4	- 1.0	18.0	8.6	- 9.4	124.2	192.0	+ 67.8
Arroz (Libra)	16.5	9.4	9.3	- 0.1	31.8	50.2	+ 18.4	491.7	771.0	+ 279.3
Pasta (Paq.**)	2.0	5.8	3.1	- 2.7	53.4	15.3	- 38.1	502.2	350.0	- 152.2
Chocolate (Libra)	11.2	12.2	8.0	- 4.2	56.1	24.0	- 32.1	1.036.2	428.0	- 608.2
Café (Libra)	3.0	7.1	1.4	- 5.7	21.0	16.7	- 4.3	178.4	186.1	+ 7.7
Pan (Kilo)	16.0	14.4	16.0	+ 1.6	108.0	45.9	- 62.1	2.254.0	957.0	- 1.297.0
Azúcar (Kilo)	3.7	1.7	0.8	- 0.9	9.3	14.2	+ 4.9	179.5	300.0	+ 120.5
Panela (Kilo)	7.5	3.9	5.8	+ 1.9	22.8	28.2	+ 5.4	346.5	318.1	- 28.4
Cebolla rama (Kilo)	2.0	1.4	1.3	- 0.1	4.2	6.5	+ 2.3	104.4	144.8	+ 40.4
Acete (Libra)	7.5	8.2	7.3	- 0.9	33.0	42.8	- 9.8	855.9	845.0	- 10.9
Otros			39.0			128.6			4.957	
TOTAL		332.0	160.0	- 172.0	1.499.1	729.5	- 769.6	24.698.2	17.050.0	- 7.648.2

\* Bolsas de 720 gramos.

\*\* Paquete de 125 gramos.

Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos DANE 1953.

Encuesta de Ingresos y Gastos DANE 1970.

Encuesta de Ingresos y Gastos CINEP 1984.

Cuadro 2

Valor del exceso o déficit en términos constantes de 1970

Artículo	1953	1970	1984
Leche	(239.4)	(137.1)	147.8)
Carne	(453.9)	(304.9)	(249.6)
Huevos	( 50.4)	(144.8)	10.1
Fríjoles	( 78.8)	( 79.8)	( 63.3)
Arveja	( 9.7)	( 26.5)	( 9.4)
Zanahoria	( 11.9)	( 22.0)	( 6.8)
Naranja	( 91.2)	(107.3)	( 90.2)
Papa	48.7	29.4	21.3
Yuca	( 4.4)	( 9.4)	3.3
Arroz	0.4	18.4	13.5
Pasta	( 11.9)	( 38.1)	( 7.4)
Chocolate	( 18.6)	( 32.1)	( 29.6)
Café	( 25.2)	( 4.3)	0.4
Pan	7.1	( 62.1)	( 63.0)
Azúcar	( 8.4)	4.9	5.9
Panela	8.4	5.4	1.4
Cebolla-rama	( 0.4)	2.3	( 2.0)
Aceite	( 3.8)	( 9.8)	( 0.5)
TOTAL	(761.0)	(769.6)	(371.7)

Fuente: Cuadro 1  
Cálculos CINEP

IPA	1957	1970	1984
	22.6	100.0	2.057.8

En términos constantes el mayor déficit alimenticio tuvo lugar en 1970. La situación aparentemente se mejoró en 1984. Sin embargo, y por eso subrayamos "aparentemente", la canasta mínima del cuadro 1, que es la base de todos los cálculos, ha sido objetada por varios estudiosos del problema<sup>10</sup>.

10 Esta canasta que CINEP está en proceso de reelaborar, fue calculada por el Instituto de Investigación Tecnológica.

En el *Boletín Mensual de Estadística* del DANE se dice, por ejemplo, que esta canasta elaborada por el ITT:

... no consulta los hábitos alimenticios de la población básicamente por una razón: el costo por unidad de nutrientes es algunas veces mayor que para los alimentos más usuales (por ejemplo, arroz, papa, panela, etc.), de tal forma que desde el punto de vista del objetivo buscado (costo mínimo en función de unidades de nutrientes) resulta antieconómico incluirlos. Esta restricción implica que una dieta que cumpliera los requerimientos nutricionales de acuerdo con los hábitos alimenticios de la población, *resultaría mucho más costosa* y consecuentemente, *el número de personas con barreras de ingresos aumentaría de manera considerable*. (Subrayado nuestro. DANE, "Niveles de Ingresos y Situación Nutricional; *Boletín Mensual de Estadística*. Nos. 264-265, Julio-Agosto 1973).

Resumiendo, con base en la canasta elaborada por el ITT, un 47% de los hogares que viven en Bogotá no consumen los nutrientes indispensables para tener un desarrollo normal. Este porcentaje aumenta si en lugar de tener como patrón de medida la canasta del ITT, se considera una canasta que respete los hábitos alimenticios de las personas.

Es muy probable que los hogares cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los nutrientes mínimos, también tengan déficit habitacional y de servicios.

Debe tenerse en cuenta que además de este 47%, hay otras familias que no han superado los niveles de pobreza absoluta. Existen hogares que para poder responder a sus requerimientos alimenticios, tiene que hacer considerables sacrificios en renglones como servicios, vivienda, etc. Y, por consiguiente, tampoco han sobrepasado el límite de la pobreza absoluta.

De lo dicho anteriormente queda claro que en Colombia un porcentaje considerable de la población vive en una situación de pobreza extrema. Mientras los individuos no hayan solucionado sus necesidades básicas, la propuesta de un salario justo es un reto de tal magnitud que implica un reordenamiento completo de nuestra sociedad.

La erradicación de la pobreza absoluta no es una tarea de corto plazo. Tampoco puede conseguirse con los criterios que han guiado los últimos planes de desarrollo. Se requiere pen-



sar en un nuevo tipo de Estado y en un nuevo modelo de producción.

### 5. Los servicios públicos

La mayoría de los trabajadores colombianos es asalariada. Además de la remuneración monetaria directa, las respectivas familias son usuarias de algunos servicios estatales. En la medida que estos servicios les sean proporcionados gratuitamente o por un precio inferior al costo, los miembros del hogar estarán recibiendo un subsidio que mejora su ingreso real<sup>11</sup>.

Estos beneficios ofrecidos por el Estado podrían, eventualmente, cubrir las necesidades familiares que no alcanzan a ser solucionadas mediante el salario directo. Muchos países han logrado superar los límites de la pobreza absoluta gracias a que la calidad y la oportunidad de los servicios públicos, complementan los faltantes del salario directo.

A pesar de que, como decíamos en el capítulo anterior, un gran porcentaje de la población todavía vive en la miseria, la política social del Estado tiene un alcance muy reducido. Los servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda, electricidad, acueducto, alcantarillado, recreación, tienen un cubrimiento bastante reducido. Peor aún, algunos de ellos han dejado de ser bienes públicos para convertirse en bienes cuya oferta se determina por la capacidad de pago del usuario.

El incremento de las tarifas de los servicios públicos es la expresión más clara de tal ideología: "recibe mejor servicio quien pague más". Este principio es inequitativo y no contribuye a solucionar la angustiada situación económica de la mayoría de la población<sup>12</sup>.

11 Además del subsidio en especie, el Estado otorga ciertos subsidios monetarios.

12 Ni aun las tarifas diferenciales alcanzan a ser equitativas. Sobre la financiación de los servicios públicos, véase: ROJAS F., GONZALEZ J., "Introducción al Problema de los Servicios Públicos", *Controversia* Nos. 125 y 126. CINEP, Bogotá.

A continuación vamos a referirnos brevemente a la salud, la seguridad social y la vivienda. Mantendremos la hipótesis que la cobertura y calidad de tales servicios son tan deficientes, que aportan muy poco a la solución de la pobreza absoluta.

Según CONTRANAL (*Informe Financiero*, junio 1984), los servicios de salud del Estado alcanzan una cobertura del 75% de la población. Aunque las tasas de mortalidad y morbilidad han disminuido en el país, éstas siguen siendo relativamente altas, aun con respecto a otros países de América Latina.

El porcentaje de los trabajadores que tienen derecho a la pensión o que pueden disfrutar del subsidio familiar, es considerablemente menor al de los usuarios de los servicios de salud. Según la misma fuente mencionada arriba, solamente el 15% de la población tiene derecho a la pensión y subsidio familiar.

El sector de la salud y la seguridad social en Colombia se ha ido "privatizando" progresivamente. Los aportes de los empresarios y de los trabajadores han aumentado su peso relativo frente a las contribuciones gubernamentales. Entre 1978 y 1981, mientras las cuotas de los afiliados pasaron del 28.1% al 33.3% de los ingresos del sector, los aportes del gobierno disminuyeron su participación del 29.8% al 22.1%.

La privatización de las fuentes de financiación es especialmente perjudicial para los trabajadores. En realidad, los patronos suelen imputar sus aportes como parte de la carga salarial de la empresa. En otras palabras, el empresario paga salarios menores porque tiene que cotizar al Estado<sup>13</sup>.

La preocupación de Juan Pablo II por la "inseguridad del futuro" que padecen muchos colombianos corresponde a la realidad de nuestro país. Solamente el 15% de los trabajadores, decíamos atrás, goza de los servicios de seguridad social del Estado.

---

13 Recientemente, la Misión Chenery mostró que los patronos no tenían razón cuando se quejaban de la incidencia negativa que tenía sobre la rentabilidad de la industria los costos laborales. Son otros los factores que han repercutido en la pérdida de competitividad de los empresarios colombianos: proteccionismo externo, costos financieros, atraso tecnológico, etc.

El futuro de la gran mayoría de los colombianos es incierto. No cuenta con la más mínima seguridad.

Miremos rápidamente lo que sucede en el campo de la vivienda<sup>14</sup>.

Los grandes limitantes que ha tenido la política de vivienda social, tiene que ver con las formas de propiedad de la tierra y con el sistema de financiamiento.

Tanto la propiedad de la tierra, como la canalización y la asignación del ahorro obedecen a prácticas de corte monopolista.

Si esta forma de organización del sector no se modifica, difícilmente se conseguirán reducciones importantes del déficit habitacional.

El Estado debe recuperar para sí la función de canalizar el ahorro destinado a la vivienda<sup>15</sup>. Antes de la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en los años setenta, el Estado, a través del Banco Central Hipotecario, era el jefe del aparato de financiación. Por consiguiente, esta alternativa es factible.

Si este objetivo pareciese demasiado radical, es posible y existen los mecanismos legales para que el Estado ejerza un mayor control a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Por lo que toca con la propiedad de la tierra, es importante que el alza de los precios de los predios urbanos no beneficie solamente a su propietario. No tiene sentido privatizar un beneficio que es el fruto del esfuerzo de la comunidad.

---

14 Las reflexiones siguientes han sido tomadas de JARAMILLO S., "Entre el UPAC y la autoconstrucción: comentarios y sugerencias a la política de vivienda", *Controversia* Nos. 123-124, 1985.

15 "El papel social de la producción de vivienda especialmente frente a una penuria habitacional como la que vivimos, de una parte, y de otra, las reiteradas prácticas indeseables de los agentes privados muy difíciles de contrarrestar, son elementos que deben considerarse en favor de una línea de acción estatal en este sentido". JARAMILLO S., *op. cit.*, p. 149.

“Es necesario readecuar el régimen territorial de tal manera que el Estado pueda ejercer un mayor control sobre el desarrollo físico urbano, algo que es particularmente importante en lo que se refiere a la vivienda popular”. (JARAMILLO S., *op. cit.*, p. 152).

Estas dos propuestas mejorarían significativamente la distribución de la tierra urbana y permitirían un abaratamiento de los costos de la vivienda.

Junto con estos cambios en la organización financiera del sector y en la propiedad de la tierra, es importante que el ICT sea refinanciado y que el Estado apoye realmente los procesos de autoconstrucción.

Consideraciones similares a las que hemos hecho a propósito de la salud, la seguridad social y la vivienda, podrían hacerse en el caso de otros servicios públicos.

No sería difícil mostrar que la forma como actualmente el Estado presta dichos servicios, no conduce a una eliminación de la pobreza absoluta.

## 6. A propósito de la reforma agraria

Sin duda, desde el punto de vista económico, los dos aspectos que más atención recibieron del Papa fueron: el salario justo y la distribución de la propiedad rural.

En Chiquinquirá, refiriéndose a los campesinos, Juan Pablo II habló de la necesidad que las personas del campo tengan “garantizadas las formas legales de acceso a la propiedad de la tierra”. Consideró de vital importancia revisar las situaciones que son objetivamente injustas. Denunció el hecho de que los trabajadores agrícolas “se ven obligados a cultivar la tierra de otros y son expropiados por los latifundistas, sin la esperanza de llegar un día a la posesión ni siquiera de un pedazo mínimo de tierra en propiedad” (*Laborem Exercens*, No. 21. Citado en la Homilía de Chiquinquirá. *Así nos habló*, p. 79).

Pero su Santidad no se contentó con elevar denuncias, sino que también planteó soluciones a los problemas de la gente del campo.

Habló de la urgencia de extender "los beneficios de una reforma agraria debidamente programada, audáz y efectiva" (Cristo en el Mundo del trabajo. Parque El Tunal, en *Así nos habló*, p. 91). Propuso "créditos suficientes, a tiempo, y con interés moderado". Planteó, igualmente, la necesidad de cubrir los riesgos de las cosechas.

Estas alternativas, dijo Juan Pablo II, no son viables mientras no se propicie la creación de estructuras organizativas que "se consagren a la búsqueda y puesta en práctica de formas de defensa, tutela y acompañamiento del mundo campesino, y a impulsar la prestación de mejores servicios de educación, vivienda, salud, seguridad, etc.". (*Idem*, p. 92).

Hasta el momento, tras 25 años de historia de la reforma agraria en Colombia después de la Ley 135 de 1961 que la reglamentó, los resultados han sido muy pobres. En efecto, el INCORA en sus 25 años sólo ha adquirido por compra 472.470 hectáreas (ha.); por expropiación, 66.035 ha. y para reestructuración de resguardos, 155.028 ha., involucrando a 108.160 indígenas, para los cuales sólo se han adelantado 8 programas de los 57 requeridos (Julio César Quintero, "¿Qué pasó en los 25 años de reforma agraria?" Borrador, CINEP).

Como si fuera poco, el adelanto de casos de expropiación requiere de 80 trámites con 3 grandes procedimientos que demoren un mínimo de 9 años, si el propietario no acude ante el Tribunal Administrativo para demandar las resoluciones. Y en cualquier caso, la ley 1ra. le concede todavía el derecho de exclusión, que equivale a un área de 100 ha. que deben concedérsele al propietario en la expropiación (*Ibid.*).

Si se suman las adjudicaciones y asignaciones de tierras hechas por el INCORA en su historia, se tienen 1.061.867 ha., menos del 1% de las 114 millones de Has del país, donde alrededor de 27 millones de ha. se dedican a la actividad de la agricultura y la ganadería.

Estas acciones implican, sin duda, una decisión política de no transformar la estructura agraria, a decir de Quintero, haciendo una ley dilatada, oscura y compleja que finalmente sólo cumple con los objetivos de una reforma agraria marginal.

Si se retoman las palabras de Juan Pablo II referentes a la necesidad de "una reforma agraria debidamente programada, audaz y efectiva", se encuentra que el modelo que ha operado en Colombia no corresponde con sus palabras.

El modelo propuesto por el Papa exigiría unos requisitos mínimos, que pueden ser del estilo de los siguientes:

1. Una reforma agraria debe ser masiva, drástica y rápida en la redistribución de la tierra y aguas a favor de los campesinos e indígenas.
2. Debe realizar sus acciones descartando procesos de colonización que, al realizarse, dejan intacta la estructura de tenencia de la tierra y envía los campesinos a tierras aisladas y de mala calidad, como ha sucedido en Colombia con la política de baldíos.
3. Debe contar con el respaldo de las mayorías populares, o sea, tener y crear las condiciones políticas para implementarse.
4. Debe eliminar los pagos a precios comerciales de la tierra, pues dada la escasez de recursos, cuanto más se pague, menos posibilidad habrá de que el programa alcance éxito.
5. Mientras más organismos actúen, menos efectiva será la acción, por ello se deben concentrar funciones y descentralizar regionalmente la acción.
6. Debe movilizar recursos de ahorro interno hacia las nuevas formas de desarrollo y drásticas políticas de redistribución del ingreso.
7. La reforma agraria así entendida no debe ser aislada del plan de desarrollo de la agricultura y de la economía.
8. Debe romper la estructura económicosocial anquilosada de tenencia de la tierra, dando espacio para la participación campesina en la gestión y en la conducción económica.

#### **7. Participación política y autonomía regional**

La mejor distribución de la riqueza debe estar acompañada de una mayor participación política. Decíamos atrás que la auto-

nomía verdadera se basa en el papel que como protagonistas desempeñen las comunidades en los distintos espacios.

Esta falta de participación ciudadana a partir del nivel local es reconocida casi unánimemente.

Desde mediados de la década del setenta se vienen haciendo esfuerzos en Colombia tendientes a darle mayor autonomía fiscal, administrativa y política a las regiones y a los municipios.

Primero, la propuesta de Asamblea Constituyente del presidente López, después el informe Bird-Wiesner. Posteriormente, el Plan de Integración Nacional y, finalmente, las leyes descentralistas del presidente Betancur que confluyen, a nivel político, en la elección popular de alcaldes.

Estos intentos todavía son precarios e insuficientes. Ellos no crean las bases indispensables ni para la auténtica democracia, ni para el logro de una eficiente administración fiscal.

Vamos a dejar de lado los aspectos financieros de las normas descentralistas y nos centraremos en los puntos relacionados con el ejercicio de la democracia<sup>16</sup>.

Miremos brevemente las principales características de la reforma política impulsada por el gobierno anterior y que está actualmente en proceso de reglamentación.

### 7.1 *Sobre la elección popular de alcaldes*

El Acto Legislativo No. 1/86 por el cual se reforma la Constitución Nacional permite que se realicen elecciones en todos los municipios para elegir alcaldes y que se lleven a cabo consultas populares sobre asuntos locales.

Sin embargo, a la vez que abre estos espacios, restringe su efectividad democrática al:

---

16 Sobre los problemas financieros, véase: RUIZ J., TENJO F., "La Política de Descentralización en Colombia", *Economía Colombiana*, No. 182, junio 1986, pp. 25-30 y GONZALEZ E., "Democracia, Eficiencia o Nuevo Papel del Intervencionismo", *Idem.*, pp. 51-55.

- Permitir que el presidente de la República y los gobernantes puedan en los casos taxativamente señalados por la ley, *destituir o suspender a los alcaldes elegidos popularmente*. Un agente cuyo mandato surge de la voluntad popular depende de la aprobación o desaprobación que reciba de un agente *designado* por la Rama Ejecutiva.
- Dejar *indeterminado* en qué forma se decidiría quién entra a reemplazar al alcalde destituido.
- No definir quién convoca a consulta popular y en qué casos se pueden realizar estas consultas.

El ideal democrático-participativo exigiría, en relación con estos temas:

- Que los gobernadores o el presidente *no tuvieran el poder de destitución que les confiere el acto legislativo*. Ya teniéndolo, que por lo menos sólo ejerciera ese poder en los casos en que el alcalde infrinja las leyes o el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le corresponde.
- El poder de destitución debería corresponderle a la misma ciudadanía que lo eligió y que le confirió el mandato de gobernarla. Es ella quién más criterios tiene para juzgar si el alcalde está o no cumpliendo con los programas que se comprometió a adelantar durante su campaña.
- En el caso en que un alcalde sea destituido, quien debe elegir el reemplazo es la misma comunidad que escogió al primero.
- Para la consulta popular, la iniciativa de convocarla debería reposar no sólo en el alcalde o en el Concejo, sino también en el propio electorado y debería poder hacerse sobre temas fundamentales para el gobierno local (presupuesto municipal, impuestos, tarifas. . .).

## 7.2 Ley 11/86: estatuto municipal

El ministro de Gobierno saliente, Jaime Castro, insiste que la vida democrática de los municipios se activa a través de la Ley 11 del 86 y las leyes 14/83 y 14/86 que posibilitan un fisco



municipal más fuerte. Según Castro Castro, las Juntas Administradoras locales, los delegados de usuarios de servicios públicos en las Juntas Directivas de las empresas encargadas del servicio, el nuevo papel que le corresponde a las Juntas de Acción Comunal.

Las JAC: se crean por iniciativas de los Concejos Municipales. Tiene funciones delegadas por los Concejos pero no propias. Un tercio de sus miembros son elegidos popularmente, los otros dos tercios en la forma que lo determinen los Concejos. (Las JAC se crean en las comunas o corregimientos en los que se divida un municipio por iniciativa de los Concejos).

Una real descentralización administrativa y participativa ciudadana, exigiría que los habitantes de una región pudieran por iniciativa propia proponer erigir su territorio en comuna o corregimiento y que la JAC fuese en su totalidad elegida popularmente. Además requeriría que la JAC tuviera un presupuesto propio y pudiese manejarlo directamente. (En este momento, la JAC no puede invertir, hacer su presupuesto o crear organizaciones administrativas). Por otra parte, exigiría que los miembros de las JAC pudieran ser renovados por los habitantes de la comuna o corregimiento de no cumplir con su papel.

Los representantes de los usuarios de servicios públicos:

- Las juntas directivas de empresas de servicios públicos deberán estar constituidas por 1/3 de delegados del Concejo. 1/3 de delegados de la administración municipal.
- 1/3 de delegados de usuarios.
- Los Concejos y demás autoridades locales deberán disponer las inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las Juntas Directivas.

Una real participación de la comunidad en la gestión de las empresas públicas exigiría: que los delegados de los usuarios fuesen elegidos popularmente y no designados por el Concejo, el alcalde o las entidades gremiales existentes en la localidad. Además, se requeriría que estos delegados dentro de sus funciones tuvieran que rendir informe mensual o bimestral

a los usuarios sobre la gestión de estas empresas, su política tarifaria y de endeudamiento. Por otra parte, para hacer equitativa esa representación sería necesario que se les asignara la mitad de los puestos de las Juntas Directivas, para hacerle contrapeso a los funcionarios y políticos que ya tiene asiento en ellas.

El papel de las JAC: a través de la Ley 11/86 el municipio, las JAC y otras entidades sin ánimo de lucro podrán vincularse a las funciones y prestación de servicios a cargo de los municipios. Las Juntas firmarán contratos con el municipio o sus entidades descentralizadas para ejecutar obras o cumplir ciertas funciones. Estos contratos no requerirán de las revisiones previstas por el Código Administrativo ni de las formalidades que se le exige a los contratos públicos (licitaciones, revisión de contralorías, etc.). Serán contratos entre particulares. Un interventor nombrado por el alcalde revisará su cumplimiento. El incumplimiento del contrato lleva a la pérdida de la personería jurídica por dos años. La JAC podrá recaudar, manejar e invertir contribuciones fijadas en contratos de fiducia entre ella y el municipio.

Aunque indudablemente este dispositivo agiliza los trámites para que una JAC emprenda obras de infraestructura en un barrio, también incluye dispositivos a través de los cuales los costos de estas obras son revertidos a la propia comunidad. En lugar de aplicar una política de redistribución del ingreso, la posibilidad de cobrarle impuestos a la misma comunidad está haciendo recaer el costo de obras de infraestructura en los hombros del sector con ingresos más bajos de la población.

Para agilizar el trámite de construcción de obras y a la vez buscar incentivar políticas de redistribución del gasto se debería implementar un mecanismo a través del cual una JAC, por derecho propio, tiene acceso a porcentajes del presupuesto municipal. Esto evitaría además que las JAC dependieran de los "favores" del político cuando les consigue una partida, y esa actitud mendicante o lealtad política que se genera a partir de esta dependencia.

Por otra parte, sería necesario impulsar una práctica educativa que transforme la actitud de las comunidades y JAC frente al trabajo que realizan en sus barrios.

## 8. Conclusiones

La civilización del amor no se construye sobre cimientos injustos e inequitativos como los que sirven de fundamento a la sociedad colombiana actualmente.

Juan Pablo II no nos propuso un modelo específico de organización económica. Simplemente nos dijo que la distribución equitativa de la riqueza y la participación comunitaria, son los pilares materiales de la nueva civilización.

El CINEP ha querido mostrar algunas de las implicaciones que se derivan del crudo diagnóstico que hizo el Papa de nuestra realidad y de las alternativas que El propuso.

No creemos que las líneas de acción insinuadas a lo largo de estas páginas sean las únicas posibles para llevar a la civilización del amor. Puede haber muchos otros caminos. Pero todos, y quizá sea nuestra única afirmación contundente, deben partir de una crítica tan radical a la sociedad actual como la que hizo Juan Pablo II.

El Peregrino nos transmitió un ideal que va mucho más allá de la superación de la pobreza absoluta. Nos invitó a hacer una reforma agraria "audaz" y nos advirtió que la pasividad ante los problemas sociales puede tener graves consecuencias en el futuro<sup>17</sup>.

Que con el regreso de Juan Pablo II no se vaya también el reto que nos propuso. Tomemos en serio sus palabras y no desvirtuemos su auténtico sentido renovador.

---

17 "Y no olvidéis que ciertas crisis de la historia habrían podido tener otras orientaciones, si las reformas necesarias hubiesen prevenido tempestivamente, con sacrificios valientes, las evaluaciones explosivas de la desesperación". (Citando a Pablo VI, Discurso a los Dirigentes, Bogotá, en *Así nos habló*, p. 19).