

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 22 Noviembre de 1993 Valor \$3.000.00

ISSN: 0121-2559

## Las Violencias dinámicas y perspectivas

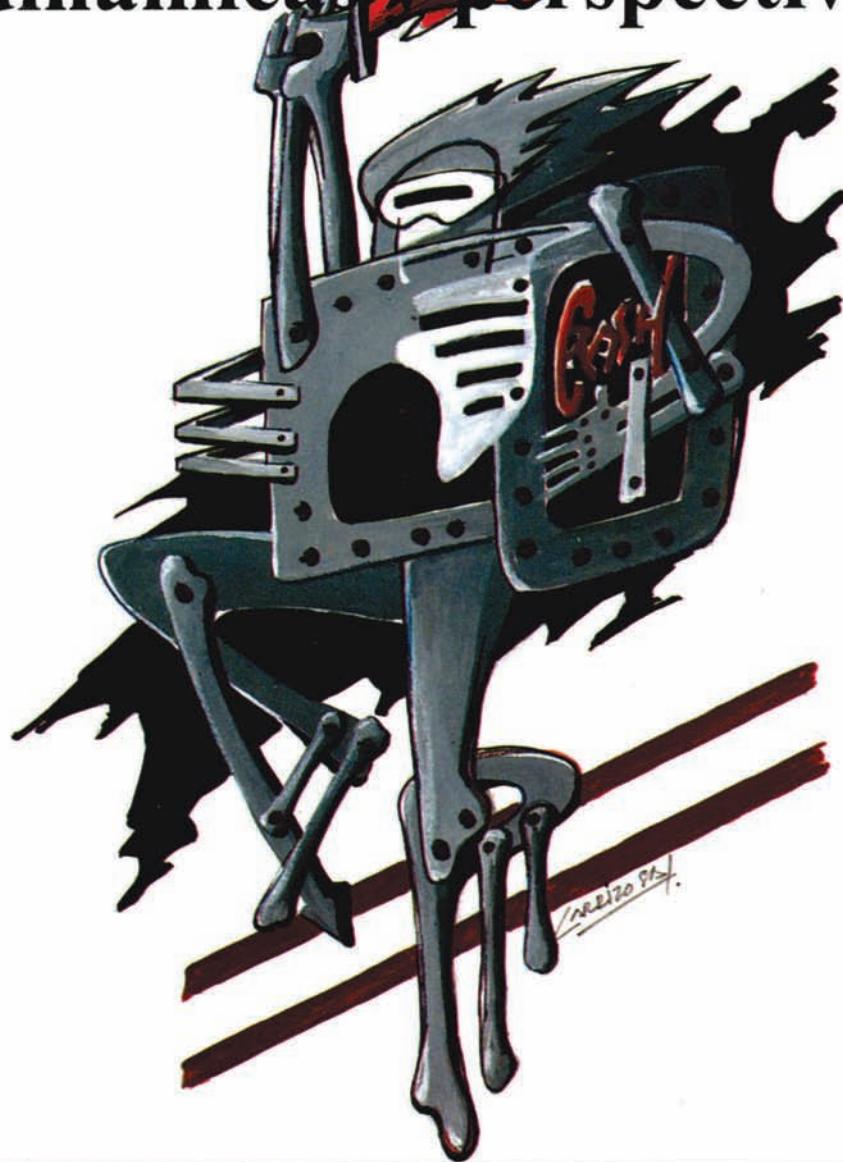


Ilustración: Hernando Carrizosa

Tarifa postal 662



Ediciones Foro Nacional por Colombia

**Revista Trimestral de la Fundación  
Foro Nacional por Colombia**  
No. 22      \$3.000.00      Noviembre 1993

**Director:**  
Pedro Santana Rodríguez

**Editores:**  
Hernán Suárez J.  
Luz Eugenia Sierra M.

**Comité Editorial:**  
Eduardo Pizarro L.  
Orlando Fals Borda  
Alvaro Camacho Guizado  
Ricardo García Duarte

**Colaboradores Internacionales:**  
Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy (+), Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (Francia).

**Fundación Foro Nacional por Colombia**  
**Presidente:**

Eduardo Pizarro L.

**Director:**  
Ramiro López R.

**Junta de Socios:**  
Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera, Edgar Vásquez, Wilson Roca, María Clara Echeverría, Rocío Londoño, Marco Toro, Jairo Chaparro.

**Gerente:**  
Luz Eugenia Sierra M.

**Diagramación:**  
Hernán Suárez J

**Carátula:**  
Hernando Carrizosa

**Ilustraciones:**  
Hernando Carrizosa  
Marco Pinto  
Hernán Mauricio Suárez

**Impresión:**  
Gente Nueva Editorial

**Distribución y suscripciones:**  
Carrera 3A No. 26-52  
Teléfonos: 2840582 - 2433464  
Fax: 2861299  
Apartado Aéreo 10141  
Santa Fe de Bogotá, D. C. - Colombia

**Licencia:**  
No. 3886 del Ministerio de Gobierno

**Tarifa Postal :**No. 662  
**ISSN:** 0121-2559

## Contenido

### Editorial

- 1 Violencia, Democracia y  
Orden Público

### Ideología y Sociedad

- 4 Democracia y eficiencia

*Umberto Cerroni*

### Las violencias: dinámicas y perspectivas

- 12 Violencia urbana y  
seguridad ciudadana

*Alvaro Guzmán et al.*

- 25 Milicias Populares en Medellín:  
entre lo privado y lo público

*Ana María Jaramillo A.*

- 38 La criminalidad urbana: actores  
visibles e invisibles

*Alonso Salazar J.*

- 46 Prostitución, género y violencia

*Nora Segura Escobar*

- 57 Las guerrillas colombianas:  
la autojustificación de un  
proyecto imposible

*Ricardo García Duarte*

- 65 Drogas y prohibicionismo:  
una política ineficaz  
y equivocada

*Rodrigo Uprimny Yepes*

- 80 La Bolsa de  
Esmeraldas y los pactos  
de la zona esmeraldífera

*Javier Guerrero Barón*

### Estado y sociedad

- 93 La reforma del Estado chileno

*Eugenio Lahera P.*

### Cultura y sociedad

- 107 La modernidad en Colombia:  
la secularización de la cultura

*Germán Vargas Guillén*

**Editorial**

## **Violencia, Democracia y Orden Público**

**L**a ley funciona en la sociedad por dos razones fundamentales: la primera, porque hay un acuerdo expreso o tácito de la ciudadanía con su contenido formal y material y, en segundo lugar, por el temor a que su violación o desconocimiento puedan acarrear al transgresor una sanción que en su aplicación extrema conduce a la pérdida de la libertad individual. Un sistema democrático se distingue de un sistema autoritario por varias razones: la ley es en últimas la expresión de la voluntad de las mayorías ciudadanas; la aplicación de la ley está rodeada de garantías procesales y durante la misma rigen en todo momento los derechos humanos a la defensa, a la controversia de pruebas, al mandamiento judicial escrito, a la presunción de inocencia, a la revisión de los procesos y al debido proceso.

Es importante detenernos así sea muy someramente –para el tema que pretendemos abordar– en los contenidos materiales de las leyes. Las leyes pueden ser injustas, esto es, hay determinaciones de los gobiernos que en muchas ocasiones no sólo son violatorias de los derechos humanos, sino que pueden favorecer intereses particulares y/o desconocer, por supuesto, intereses de las mayorías o de la Nación, entendida ésta como sus habitantes, sus recursos naturales, su cultura y su historia; en tales casos, un sistema democrático verdadero y no restringido contempla los derechos a la resistencia civil, a la controversia, a la desobediencia ciudadana y, en general, al debate público y a la protesta social.

Cuando un sistema democrático contempla estos mecanismos dentro de su ordenamiento constitucional, es decir, en su pacto constitutivo, se dice que estamos en un sistema democrático en el cual es posible la toma de las decisiones que atañen al cuerpo social nacional, por vía pacífica. Un aspecto constitutivo de un Estado democrático es que en él, las decisiones que afectan e involucran a la ciudadanía se procesan públicamente, esto es, son decisiones debidamente publicitadas, ampliamente controvertidas y democráticamente decididas por los organismos a quienes compete el trabajo legislativo que, por supuesto, debe ser por entero independiente tanto de quienes la ejecutan, como de quienes determinan su legalidad, que son precisamente los tribunales judiciales.

La observancia de las leyes es el tema al que quisiéramos referirnos en estas notas. Este acatamiento a las leyes recorre dos caminos, uno de los cuales hemos tratado de resumir en las líneas anteriores, que por lo demás ha sido ampliamente elaborado desde posturas democráticas. No obstante estas mismas posturas poco han trabajado el problema de la transgresión de los ordenamientos democráticos legítimamente constituidos. Para decirlo en otros términos, interesa una reflexión en términos del orden democrático y de su defensa.

El tema del orden democrático es fundamental si se le mira desde sus dos componentes. Por una parte, desde la perspectiva de la democracia, que imprime unas ciertas condiciones a la legitimidad del régimen político y de las leyes que son las disposiciones de orden general que se dictan para normar la vida en sociedad. Desde esta perspectiva derivan problemáticas que son primordiales en la vida contemporánea: la prevalencia del interés general y colectivo sobre el interés individual; el carácter intangible de los derechos fundamentales sobre la llamada razón de Estado; los derechos ambientales y su predominio sobre las formas de propiedad y de explotación de los recursos naturales, etcétera.

El segundo aspecto a considerar es el de la legitimidad y el orden. Un régimen de legitimidad política sólo pueda darse en democracia, en la medida en que el régimen democrático es el único que organiza, es decir, institucionaliza el consentimiento popular, sin el cual la legitimidad perece. En esta organización de la legitimidad política son absolutamente imprescindibles elementos como el acuerdo mayoritario de los ciudadanos con la ley, dado que el poder no se sustenta sólo en la eficacia ni tampoco en la fuerza; la existencia de una clase dirigente que sea capaz de conducir a buen término el intenso proceso de transformaciones y de modernizaciones que sacuden a la sociedad, es decir, que sea capaz de conducir a la sociedad al desarrollo económico y a la equidad social.

Finalmente, el tema de la legitimidad remite también al problema de las instituciones legítimas dentro de las cuales cabría destacar por su importancia, por lo menos tres componentes fundamentales: el primero, la existencia de un sistema de división de poderes y por consiguiente de contrapoderes que se equilibren mediante la regulación y el control; la sujeción de la fuerza a la autoridad pública democrática y la existencia de mecanismos de regulación y control por parte de la sociedad civil; y finalmente, a la existencia de unos partidos políticos democráticos. La cuestión de la soberanía popular requiere que ella se articule al problema de las formas de ejercicio de la soberanía, que va de la definición de

*los programas políticos a la vida interna de los partidos políticos, (transparencia en la vida interna de los partidos, control de los estatutos, elección de los candidatos, mecanismos de control sobre los funcionarios públicos que actúan en nombre de los partidos, etc.), y de la ley electoral a la relación entre partidos y grupos parlamentarios; así como también, a la existencia de mecanismos directos de expresión de la soberanía popular tales como el referéndum, la consulta popular, el plebiscito, el mandato programático y la revocatoria del mismo, entre otros.*

*El funcionamiento del sistema democrático supone también la sujeción de los ciudadanos al orden construido democráticamente. Y como ya lo señalamos, la observancia del sistema democrático es realizada en la sociedad o bien por acuerdo –que debe ser mayoritario– o bien por el temor de los ciudadanos a la transgresión de la normatividad democrática. Y éste es precisamente uno de los escollos mayores de nuestra realidad actual. Los grandes pasos que hemos dado en los últimos años en la construcción de una democracia, como dominio de lo público, choca con una generalizada actitud social de transgresión del orden democrático. La base consensual de apoyo al nuevo orden constitucional se enfrenta a la cultura de la transgresión en todos los órdenes y en todas las capas sociales.*

*Transgrede el orden público el capitalista que defrauda al Estado con la no cancelación de los impuestos, con la violación de los derechos sindicales, con el desconocimiento de los derechos de los trabajadores, etc. Pero también transgrede el orden democrático el propio Gobierno que abusa de los mecanismos de excepción y que pretende abrogarse mayor poder que el conferido por el Constituyente, que busca a toda costa que el Congreso de la República le otorgue poderes tales como la tipificación de delitos, la práctica de allanamientos, intercepción de comunicaciones y detenciones sin mandamiento judicial escrito, o que se entronice la inversión de la carga de la prueba en la jurisdicción de orden público, esto es, que sean los ciudadanos los que tengan que probar su inocencia, y no el Estado y sus organismos los que prueben su culpabilidad, etcétera.*

*Pero también transgrede el orden democrático el funcionario que pretende, mediante la búsqueda de interpretaciones parcializadas, retornar a la negociación de partidas del presupuesto –auxilios disfrazados– con el fin de aprobar sin discusión un presupuesto nacional en el cual el Ejecutivo dispone de partidas por más de 700 mil millones de pesos en organismos adscritos directamente a sus resortes de decisión.*

*Por supuesto que transgrede el orden democrático también el guerrillero que secuestra, boletea, o que atenta contra los oleoductos y contra los recursos naturales, o el narcotraficante que intimida, que negocia con sustancias ilegales, que elimina a jueces y policías...*

*La lucha por la vigencia de la democracia supone una gran cruzada nacional contra la transgresión en todos los órdenes y por todos los actores. La mentalidad de la transgresión es práctica común en Colombia. Contra ella sólo es posible luchar con éxito si la ley funciona y si ella es asumida y aprobada de forma democrática. Contra la transgresión es posible luchar con éxito si desarrollamos una amplia opinión pública, es decir, si reducimos a su mínima expresión la interpretación privada de la ley y en cambio logramos que la noción de lo público sea la norma.*

*En esta lucha contra la transgresión de la normatividad pública es fundamental que las autoridades actúen de acuerdo con la ley y dentro de esas autoridades públicas es imperativo que las autoridades de policía y las fuerzas armadas del Estado, lo hagan de manera rigurosa.*

*Un orden público democrático no será posible en el país si no derrotamos el clima de impunidad y la interpretación privada de la ley. Pero tampoco será posible si no reestructuramos a fondo la justicia y su capacidad de juzgar y perseguir al delincuente. El problema no se resolverá, como lo piensa el actual gobierno, con la aprobación de más normas y más leyes represivas. Durante los últimos 15 años se han aprobado cientos de leyes incluidas aquellas relacionadas con la mal llamada ley en defensa de la democracia. Estas leyes se aplican la mayoría de las veces contra gentes del común, quienes reclaman por sus intereses; mientras que no se han aplicado contra el delincuente de cuello blanco, quien defrauda los recursos estatales mediante el robo del erario público; ni contra narcotraficantes que han crecido a la sombra de la intimidación y de la venalidad de la justicia; ni contra militares corruptos y al servicio de los intereses de los grupos de poder que han violado flagrantemente los derechos humanos de los campesinos y de los ciudadanos humildes.*

*Para que la ley funcione requiere apoyarse en organismos judiciales eficaces, capaces de perseguir y detener a los delincuentes y que logren doblegar a los violentos sin tener que quebrantar el orden democrático y sin que para ello tengan que violar las normas y los derechos constitucionales. En Colombia la gran equivocación para enfrentar a la delincuencia consiste en que el gobierno ha creído, o le ha convenido hacer creer que cree, en el poder intimidatorio de la ley. Ese poder intimidatorio –simbólico– para que funcione requiere que los aparatos judiciales sean eficaces en la persecución de la delincuencia. De no ser así, el poder simbólico se torna en un gran distractor que nos aleja de la discusión sobre lo sustancial, esto es, sobre la capacidad de las autoridades de policía para enfrentar el delito.*

*Queremos ser explícitos ahora que la violencia amenaza nuevamente con arrasar lo poco de institucional que hemos venido construyendo durante los últimos años. Urge que el gobierno en vez de perder el tiempo en la tramitación de una*

ley de orden público antidemocrática y violatoria en muchos aspectos de la Constitución Nacional, afronte la tarea de construir un verdadero orden público democrático. Es posible que del resultado de dicho debate surjan necesidades en el orden legislativo, pero, estamos seguros que no serán ni el centro de la discusión ni de las decisiones que tengan que tomarse en esta coyuntura nacional. Nosotros pensamos que en el centro de la discusión están cuestiones como la reestructuración a fondo de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y del conjunto de los organismos de inteligencia del aparato de Estado. Estos organismos a quienes se les ha dotado de inmensos recursos económicos durante el actual gobierno, que se han modernizado desde el punto de vista técnico, están muy lejos de ser eficaces y de ser un soporte real al también fortalecido aparato judicial. La gran crisis nacional con relación a la violencia tiene que ver con dos problemas vitales. En primer término, con un proceso de reforma profunda de la fuerza pública que incluye obviamente –como hemos insistido desde estas mismas páginas desde hace ya más de seis años– la construcción en el país de unas Fuerzas Armadas eficaces y en todo momento sujetas a la legalidad democrática y, en segundo lugar, se requiere avanzar en la construcción de una institucionalidad democrática que cuente con el respaldo ciudadano.

La implantación del sistema acusatorio ha colocado en una mejor posición a la justicia, aunque adolece de fallas graves en su funcionamiento cotidiano. Centenares de ciudadanos han sido detenidos sin que contra ellos existan pruebas fehacientes de su participación en acciones por fuera de la ley. La posibilidad de dictar medidas de aseguramiento contra estos ciudadanos los ha privado de la libertad sin que existan pruebas contra ellos. El más aberrante ejemplo de esta actuación lo constituye la detención y reciente liberación de los trabajadores de Telecom. Pero más allá de esta situación, la mayor parte de las medidas de aseguramiento contra ciudadanos presuntamente culpables de violaciones a la ley han resultado sin fundamentos sólidos, lo cual es grave para el rescate de la credibilidad en los organismos de la justicia.

La consolidación de la democracia y el doblegamiento del delito y de la violencia requieren de una acción decidida y eficaz en la reforma de los cuerpos de seguridad del Estado. Es allí en donde hay que encontrar una parte importante de las salidas a la violencia. Pero también se requiere afianzar el acuerdo nacional en torno a las instituciones democráticas salidas de la Constituyente de 1991 y en los desarrollos legislativos que con posterioridad han sido aprobados por el Congreso de la República. Hay que ampliar la base consensual de las instituciones y en ello juega un lugar primordial la educación para la convivencia, para el pluralismo y para la paz. El Estado debe emprender una amplia educación ciudadana para la convivencia democrática.

Finalmente, creemos que la negociación sigue siendo un arma fundamental en manos de la sociedad y del Estado para resolver los conflictos. Esta negociación no puede ser indefinida en el tiempo, pero es necesario que se exploren nuevos caminos con las fuerzas guerrilleras. La política de sometimiento a la justicia para los narcotraficantes ha dado positivos frutos y en ella debe persistirse aunque deben corregirse los errores que todo el país conoce. Estos dos factores de perturbación de la convivencia pacífica no pueden ser recuperados sin que la fuerza pública reestructurada sea un factor disuasivo importante frente a quienes pretendan destruir el sistema democrático que la sociedad en su conjunto viene construyendo. El temor a la aplicación de la ley debe ser junto con la aceptación mayoritaria de la misma, instrumentos que permitan la recuperación de la convivencia pacífica de los colombianos. ●



## Dos ausencias

La Revista Foro lamenta profundamente la muerte de dos de sus más entrañables amigos.

En meses pasados murió Sjef Theunis, director del Taller y ex-secretario general de Novib, Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional. Theunis colaboró durante muchos años con las actividades de Foro Nacional por Colombia y, por supuesto, con la Revista Foro. Sea este un reconocimiento póstumo a su memoria.

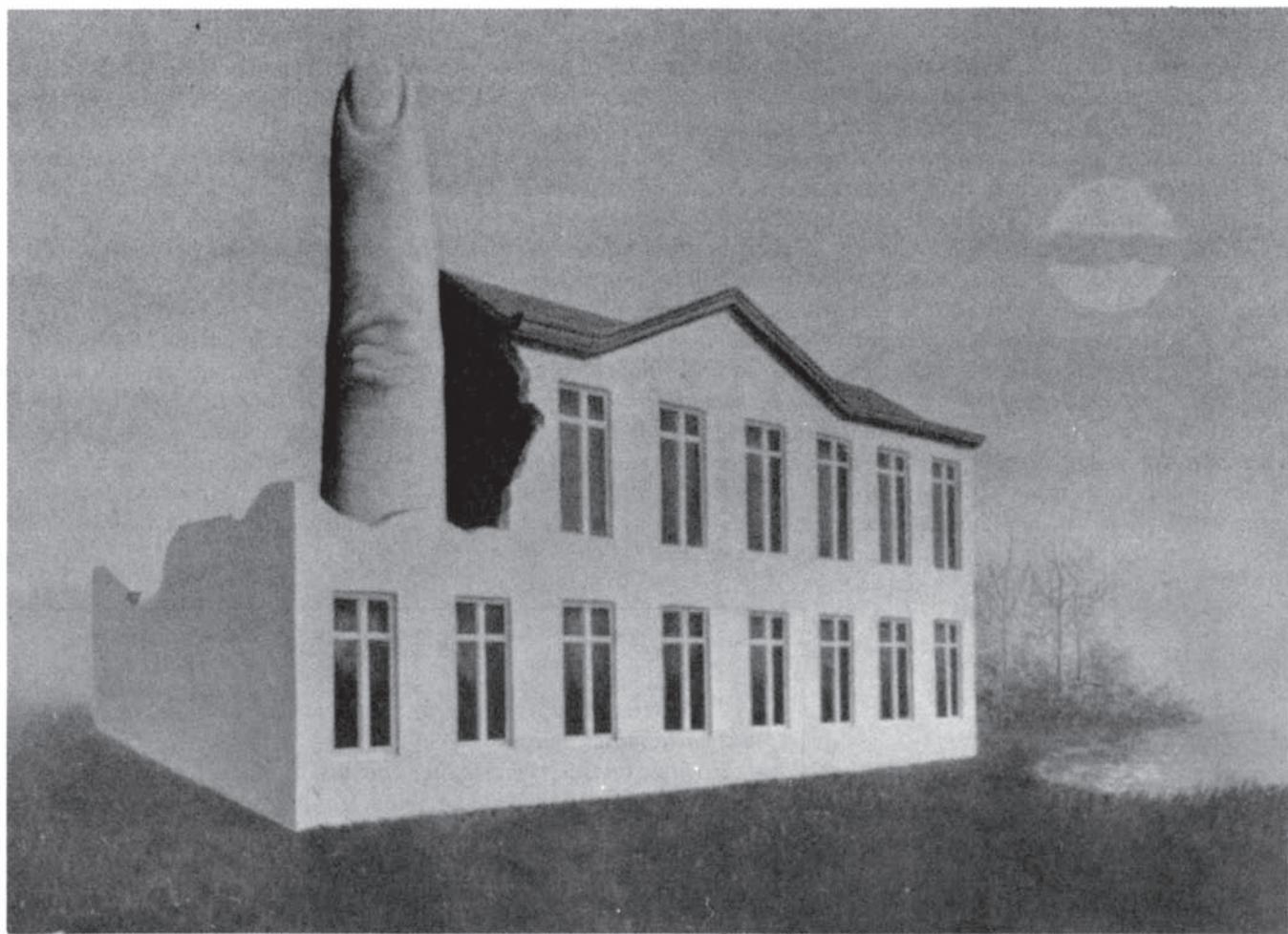
En el pasado mes de septiembre murió nuestro amigo y maestro, Jorge Enrique Hardoy, quien también colaboró en muchas ocasiones con esta aventura editorial y de hecho en varias ocasiones publicó sus trabajos en este foro de ideas para la democracia.

Este número está dedicado a la memoria de ambos. En próximas ediciones publicaremos trabajos de Theunis y de Hardoy.

**Umberto Cerroni**  
Politólogo italiano

# Democracia y eficiencia\*

Umberto Cerroni



René Magritte

## I. Eficiencia y 'gran teoría'

**E**l problema de la eficiencia de la democracia no sólo es un urgente problema de la política contemporánea, sino uno estrechamente vinculado con el establecimiento teórico y

metodológico de la ciencia política. Considerar únicamente la cuestión práctica implica, por ello, anular las investigaciones científicas bajo la coyuntura política y, por tanto, bloquear el problema en el circuito de las puras técnicas políticas, dentro del recinto del corto plazo y de las disposiciones de

\* Tomado, con autorización del autor, de *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, México, Ed. Patria-Alianza Editorial, 1991, pp. 116-127. Título original en italiano *Regole e valori nella Democrazia, Stato di Diritto, Stato Sociale, Stato di Cultura*.

ingeniería política, que no inciden en el complicado cuadro de las causas ni sobre los niveles profundos del problema<sup>1</sup>.

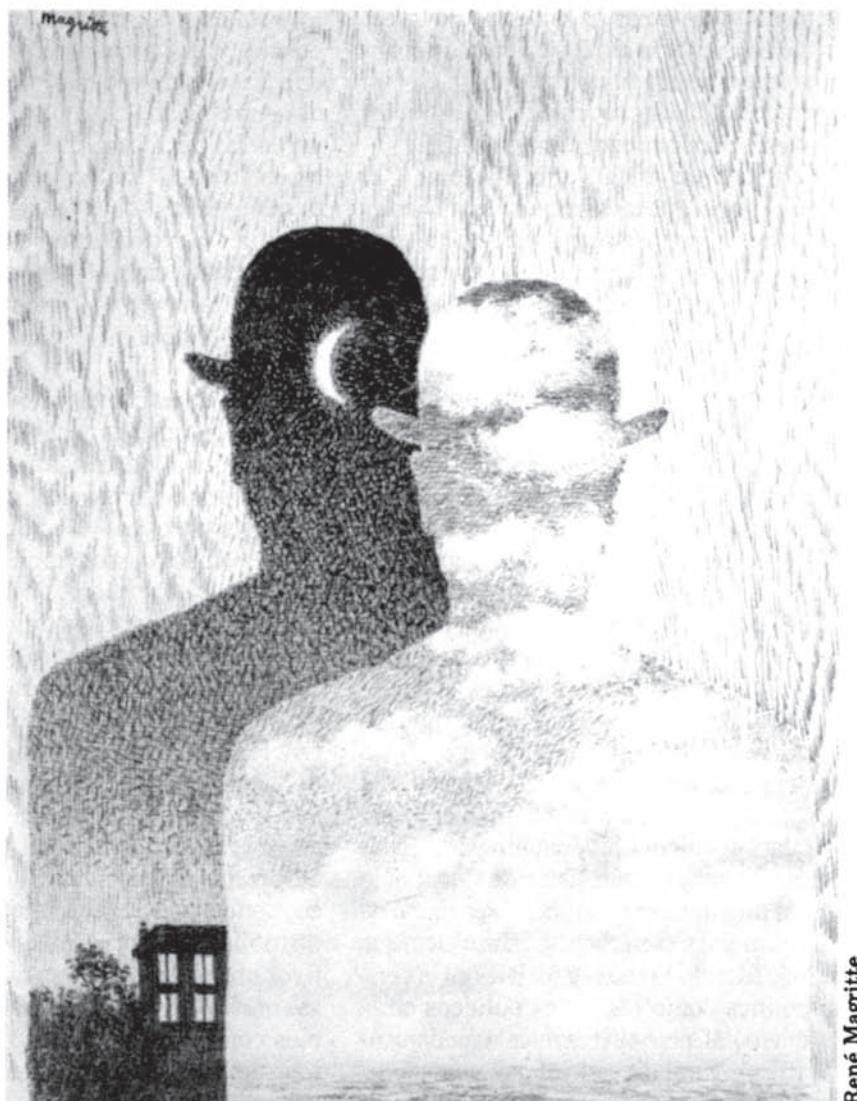
La advertencia es preliminarmente necesaria, hoy día, cuando el examen de la cuestión ha calado en las urgencias coyunturales, con un rechazo demasiado tajante de la problemática clásica, juzgada –sin tergiversación– desprovista ante la complejidad técnica de la actual democracia. Habría que preguntarse si el oportuno nuevo aporte técnico, que desde hace tiempo requiere la ciencia de la política, podría realmente ayudar a la integral liquidación de la ‘gran teoría’ clásica, o si, en cambio, se trata de calibrar las nuevas técnicas sin ignorar los ‘grandes problemas’ de la teoría clásica<sup>2</sup>.

Ya es sabido por la teoría clásica que el rendimiento de la democracia estaba sustancialmente inscrito en el problema-clave de establecer el empalme entre la esfera de la sociedad y la del Estado: entre una *societas civilis tantum* (como aparecía la sociedad atomística protoburguesa) y un Estado esencialmente político-abstencionista (como aparecía el Estado protoliberal). Se trataba de empalmar las dos esferas, a lo largo del puente de la *representación política*, a manera de ‘construir’ el moderno legislador para ordenar la vida social mediante leyes.

## II. Clásicos y posclásicos

**E**l límite de este establecimiento no consistía en absoluto –como se ha creído durante mucho tiempo– en postular una separación dualista demasiado tajante entre sociedad civil y Estado político, sino en configurar la ley como un dato puramente racional (ratificar, más que ‘hacer’) y, por tanto, la representación como un puro instrumento de designación de la capacidad de expresar leyes razonablemente justas<sup>3</sup>.

Precisamente este límite racionalista de la teoría protoliberal determinó las primeras grandes fracturas del régimen político moderno, cuando la prolongación del sufragio y la defensa de los intereses de grupo pusieron al desnudo la abstracción de las categorías tradicionales y se dirigieron hacia la progresiva identificación de las leyes



René Magritte

con la *voluntad* de los representantes, y esta voluntad, con los *intereses* de corto plazo de los diferentes grupos sociales<sup>4</sup>. Al primitivo deslizamiento racionalista sucedió un deslizamiento económico y empirista, que dura todavía. Pero realmente parece que estos dos extremos siguen *tocándose* e incluso condicionándose; si es cierto que racionalistas y empiristas, idealistas y materialistas concuerdan, después de todo, en la subestimación de toda posible mediación entre *razón* y *voluntad*, así como de toda posible integración entre intereses particulares y generalidad en la formación de la ley, no es casual el que algunas importantes tendencias –decisionismo, corporativismo, primacía de la política-comando, imperativismo jurídico, autonomía del sis-

1. Precisamente desde el punto de vista de la eficiencia de la democracia, resalta la estrecha conexión que debe establecerse entre problemas de corto y de largo plazo; entre problemas prácticos y problemas teóricos en la política. En efecto, el corto plazo forma siempre parte de un largo plazo, y, si también es cierto que ‘en el largo plazo habremos muerto todos’, quizás no mueran los problemas de las instituciones, que van más allá que los individuos.

2. Es evidente que por teoría clásica se entiende la producción teórica moderna, comprendida, aproximadamente, entre Hobbes y Marx. La toma de distancia de la teoría clásica empezó con Schmitt y se intensificó con Schumpeter y la sociología empírica americana. Véase sobre esto M. Prospero, *La política postclásica (La política posclásica)*, Taviano, 1987.

tema político— se difundan en todas direcciones, descubriendo los dobleces económicos de cierto racionalismo abstracto, así como los dobleces racionalistas abstractos de cierto economicismo empírico<sup>5</sup>.

Tal es, sin duda —a mi parecer—, el motivo por el que toda la ciencia política ha tomado la vía posclásica que abrieron las tres operaciones teóricas confluyentes de Kelsen (normativismo imperativista), de Schmitt (decisionismo politicista) y de Schumpeter (política como contienda competitiva para el poder).

Estas tres operaciones teóricas parten de una premisa, esto es, de la negación de la teoría clásica de la separación entre sociedad civil y Estado político en el mundo moderno, para enfatizar las *complicaciones técnicas* inherentes a la infiltración de la máquina jurídica (ordenamiento jurídico-sistema de Kelsen), al creciente papel del encuentro entre los partidos, ‘actores’ políticos organizados (dialéctica amigoenemigo de Schmitt) y de la competencia por el poder mediado por el ‘mercado’ del consenso (la política como ‘gobierno del hombre político’ de Schumpeter). Estas complicaciones están fuera de duda; sólo queda preguntarse si no son el *resultado* de una profunda complicación histórica que entrelaza tanto los nexos sociales en la esfera política como los nexos políticos en la esfera social, pero sin resolver la fundamental y estructural diversidad que yuxtapone, hasta hoy día, la esfera política y la esfera social. En efecto, a la aparente politización de la sociedad y a la socialización de la política se opone la permanente ‘dureza’ de dos esferas diferentes, en las cuales se producen *imperativos políticos* y no mercancías, o quizás *mercancías* y no imperativos políticos<sup>6</sup>. La progresiva *complicación* de la relación sociedad –Estado, economía-política, no sólo convive con, sino que es directamente la causa profunda de, la auto-nominación progresiva del circuito político-burocrático, en forma profesionalizada al máximo (incluso dentro de los ‘aparatos’ de los partidos políticos, que deberían ‘mediar’ entre las dos esferas), y de la continua tendencia a generar, en la sociedad civil, ‘poderes invisibles’ y vistosas presiones externas, respecto a los canales ordinarios de la organización política.

Esto es tan cierto que la atención de la política y de la misma ciencia política se concentra cada vez más en los problemas del corto plazo, de la coyuntura y de las urgencias ‘técnicas’, que luego se reducen a problemas de decisión y, por tanto, de despliegue: a problemas de poder ‘puro’. Pues bien, por esto es por lo que el *poder* se ha convertido en una categoría central (aunque teóricamente poco significativa) de la acción política, así como de la ciencia política.

El hecho es que el resultado de las tres operaciones mencionadas, en las que todavía trabaja la teoría política contemporánea, es principalmente el de restringir la atención (tanto para la acción política como para el conocimiento político) sobre *el sistema de los medios*, hasta invertir la relación entre aquellos típicos *medios*, en los que consiste la política, y el sistema de la reproducción social humana, en la que consiste el *fin* laico de la moderna vida asociada. Se trata de examinar el sistema de la política, como sistema de puro procedimiento jurídico (‘reglas del juego’), o como sistema de técnicas para abatir al adversario e imponer decisiones en las coyunturas de ‘excepción’, o bien para distribuir autoritariamente valores normativos o, en fin, como ‘mercado’ entre fuerzas organizadas que cambian poderes propios contra consenso ajeno; y el dato común no es sólo la marginación del carácter vehicular, instrumental, de la política respecto a la actividad social humana ‘cotidiana’ y no puramente ‘dominical’. Emergen algunos datos ‘positivos’ que precisamente caracterizan casi todas las posiciones ‘posclásicas’: 1) enfatización del momento técnico-procedural-instrumental que tiende a configurarse como valor autónomo o reemplazado, de los valores primarios; 2) reducción de la política a corto plazo; 3) expulsión del problema histórico-casual o de largo plazo; 4) enfatización del poder o momento autoritario de la política; 5) promoción de los actores políticos colectivos (partidos y asociaciones), a sujetos primarios, en el lugar de los individuos, y 6) reducción de la política a *voluntad política, decisión política, comportamiento político* en detrimento de la política de las instituciones y en ventaja de la *política de*

3. En suma, el racionalismo político considera la ley como una *lex data*, sobre el esquema de la teología medieval. En este sentido, es justa la afirmación de Schmitt de que la política moderna es una teología política secularizada. Pero también hay una política antirracionalista, que considera la ley como estrechamente vinculada con los intereses individuales e, incluso, germinada en su atomización y en su desintegración del grupo en sociedad civil individualista. Esta crítica antirracionalista de la política se inicia, como es sabido, con Marx.

4. También es posible notar la secularización de la problemática filosófica medieval de la relación *ratio-voluntas*. Pero el descubrimiento de los intereses como soporte de la voluntad política disgrega radicalmente aquella derivación, generando un problema completamente nuevo, relativo a la posibilidad de construir, sobre intereses particulares, un interés general. El problema encuentra su planteamiento filosófico moralista en Rousseau, pero luego, con Marx, traspasa el plazo del análisis conjunto de *formación socioeconómica moderna* y *Estado representativo*. Se trata de un análisis combinado, que se ha quedado en esbozo y ha recibido escaso desarrollo en la misma tradición marxista.

5. El economicismo parece ser la inversión general del racionalismo y la matriz común de los ‘límites’ de toda la teoría clásica, tanto liberal como socialista. Esto queda confirmado por el hecho innegable de que liberalismo y socialismo construyen su política sobre la primacía de la sociedad civil, interpretada con los cánones de la teoría del valor-trabajo. Sólo una congruente superación del racionalismo político, dentro del marco de una ciencia social integrada, permite despedazar esos ‘límites’ y proyectar la conexión de la política con la economía, hacia el horizonte de una coherente ciencia política *general*, capaz de reconstruir el nexo intereses-derechos-deberes, sin ‘regresar’ a la metafísica.

6. La analogía con la mercancía, utilizada —como puede notarse— tanto en la tradición marxista (Pasukanis, Stucka, Lukács), como en la sociología empírica que teoriza el ‘mercado político’, puede resultar útil sólo si se considera el desarrollo general de la ‘producción de mercancías como medio de mercancías’ (Sraffa) en la sociedad moderna, esto es, el proceso de objetivación del trabajo en su

*potencia* (o sea, también, de violencia moral, y—si fuera necesario—hasta física).

En este marco, la eficiencia de la política tiende a reducirse a *prontitud de elección*, para proveer a la emergencia coyuntural y, por ello, en primer lugar, reducirse a *estabilidad del despliegue de fuerzas* decisivo, y, secundariamente, a refuerzo del despliegue en una autárquica *lógica del poder*, respecto a la cual, todo, incluso el consenso, las reglas del juego, la estrategia, los fines, los individuos, absolutamente todo, no es más que simples medios. El Leviatán asume la forma de un pulpo omnivoro, en el que, en vez del Estado, es la esfera política misma —*el político*— la que se entifica instrumentalizando la vida social real que la había expresado precisamente como instrumento, tragándose, por las buenas, la más ‘pura’ actividad humana, o sea el mismo conocimiento científico de la política.

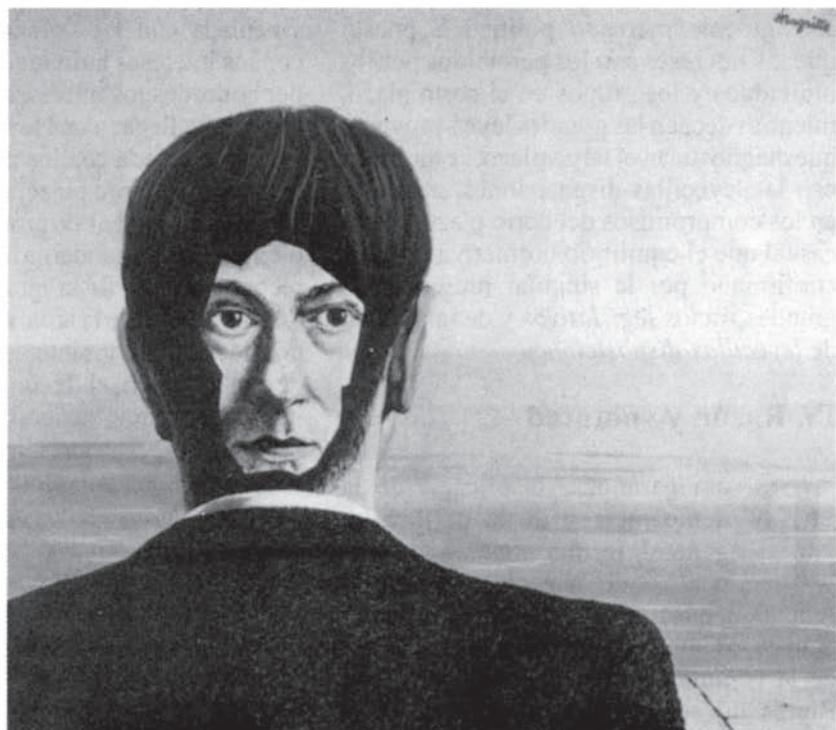
### III. La ‘crisis de la representación’

Volver a proponer el cuadro teórico clásico no significa en absoluto un retroceso de los problemas técnicos ni una reproposición de ‘grandes filosofías’; sino que significa volver a medir los grandes problemas clásicos (soberanía, representación, mandato, Estado-sociedad, burgués-ciudadano, poder de sufragio, razón-voluntad, derecho-interés) sobre la complejidad técnica, en una adecuada complejidad teórica.

Volvamos a considerar solamente dos problemas: el de la representación y el de la ley-voluntad general.

Hoy día se habla mucho de la ‘crisis de la representación’, pero prestando poca atención a la sofisticada estructura teórica que ofrece la representación como institución central que conecta una sociedad puramente civil con un Estado puramente político. Tal institución, nacida en polémica con la mescolanza de sociedad y Estado típica del antiguo régimen, se completa con el advenimiento del sufragio universal, que pone fin a la investidura política, limitada a pocos, y afirma la legitimidad política de todos los intereses sociales. Se ha dicho que en la marejada de esta batalla histórica, la representación ha acentuado su conexión con los

intereses, esto es, con la voluntad de los representados, hasta el punto de que parezca anulada la principal función de la representación moderna, que consiste en confeccionar, con las leyes, el órgano de racionalización de la convivencia. El desdén que se abatió sobre la tradición racionalista ha difundido en todas direcciones una tendencia a la reducción de la representación política a representación de los intereses, y una especie de degradación de las leyes a *mero compromiso entre voluntades* particulares. La abstracción con que Rousseau y Kant establecieron el tema de la racionalidad de la ley y de su generalidad, queda también pagada hoy día con la



René Magritte

implícita renuncia a hacer subir los intereses al nivel de una proposición racionalizadora general, aceptando la degradación de la ley a puras disposiciones.

En otros términos: la legitimación de todos los intereses, conseguida con el sufragio universal, queda interpretada, a la manera protoliberal (lockeana), como si a la representación política moderna no se le planteara otro problema que el de la expresión y tutela de los intereses particulares; como si hubiese desaparecido por completo el problema de construir, sobre los intereses, una ley general y, por ello, el de

complejo. Sin embargo, se debe pasar entonces de la mercancía al capital y a la reproducción simple y alargada, para terminar necesariamente (como suponía el plan de trabajo redactado por Marx para su *Capital*) en el Estado representativo moderno (instituciones políticas representativas + ordenamiento jurídico-normativo).

construir una racionalidad político-social capaz de superar el puro encuentro económico de los intereses. Tal parece ser precisamente el tema común a todos los neocorporativismos de grupo o de clase, que ocultan una sustancial incapacidad política (y teórica) de los grupos y clases individuales para articular una ley general, fundada no en la antigua abstracción, sino sobre la concreta exigencia *también económica* de la mayoría de los hombres. El jusracionalismo ha caído bajo los golpes de los intereses organizados, pero éstos no logran expresar un nuevo nivel de racionalidad político-jurídica: la ley se concibe como puro compromiso de intereses particulares, vinculada con el conflicto social y con el consiguiente ‘mercado’ político. Y, puesto que los intereses son los percibidos por los individuos y los grupos en el corto plazo, mientras decaen las grandes leyes-proyecto que diagnostican el largo plazo, se multiplican las leyecillas-disposiciones, hundidas en los compromisos del corto plazo. No es casual que el equilibrio normativo parezca confirmado por la singular presencia de grandes vacíos legislativos y de una lluvia de leyecillas-disposiciones.

#### IV. Razón y voluntad

**P**ara garantizar la eficacia de la democracia y de la política en general, resulta imperativo recuperar aquel aspecto de la representación, que no se reduce a la representación de los intereses (de todos los intereses: de la *voluntad de todos*, por decirlo con Rousseau), sino que consiste en confeccionar una *lex generalis omnium* capaz de ordenar establemente la convivencia social, como diagnosis de las tendencias de largo plazo, en las cuales la sociedad entera pueda reconocerse. Rousseau hablaba de *voluntad general*, sin lograr distinguirla claramente de la *voluntad de todos*, precisamente porque todavía estaba configurada como *mera voluntad*. Kant, consciente de esto, hablaba de *ley de razón*, perdiendo de este modo, sin embargo, toda radicación en los intereses humanos y en la voluntad de los hombres (*‘inutilidad’* del sufragio universal, superación-supresión de los intere-

ses). Finalmente Marx, volviendo a lanzar los intereses de *una parte mayoritaria* (trabajadores), se pierde ante la posibilidad de fundar una *ley interesada*, o sea una teoría jurídica de los intereses, una teoría política recavable por la economía.

Pero este déficit de los clásicos no ha destruido en absoluto la semilla de verdad que la teoría alcanza con ellos, puesto que hoy día prevalece un concepto economicista de la política (‘política de los intereses’) y un concepto puramente político-voluntarista de los intereses. En efecto, podríamos decir que los clásicos establecieron la estructura bivalente de la representación moderna, que debe ser *política*, esto es, no empapada en condicionamientos particularistas, ni vinculada con las voluntades singulares, con los intereses individuales. Debe proceder por todos los intereses, sin excluir ninguno, para llegar a una ley admitida por los más y vinculada con los intereses prevalecientes en el largo plazo.

En suma, el sentido profundo de la ‘complejidad’ social moderna no se detiene en el reconocimiento de la igual legitimidad de los intereses ni de la igual representabilidad política de todos los intereses, sino que debe desembocar en el reconocimiento de la interdependencia general de los intereses individuales, para prescindir de la misma voluntad de los portadores de tales intereses, por estar insertados en el marco objetivo de un *sistema socioeconómico*. Tal sistema no puede proceder directamente de ‘las reglas del juego’, sino que debe reglamentarse según indagaciones que abarcan la percepción individual de los intereses, y se conectan en un sistema de auténticas tendencias o leyes de largo plazo<sup>7</sup>.

#### V. Decisiones y tipificaciones

**E**l punto delicado consiste en que la percepción de esta estructura metaindividual del interés es escasamente perceptible para la conciencia cotidiana del individuo, portador de intereses de corto plazo. El *interés de largo plazo* llega filtrado por los niveles metaindividuales del asociacionismo político-sindical, pero éste sólo puede diagnosticarse, en definitiva, con el auxilio del

*En todo caso, queda claro que el problema de la eficiencia de la democracia no puede reducirse al puro problema de la técnica y ojalá tampoco de los sistemas electorales. A manera de ejemplificación puede observarse que los sistemas proporcionales registran el principio de la legítima representabilidad de todos los intereses y que los sistemas mayoritarios registran el otro principio de la garantía de una regular confección de la decisión política y de la ley.*

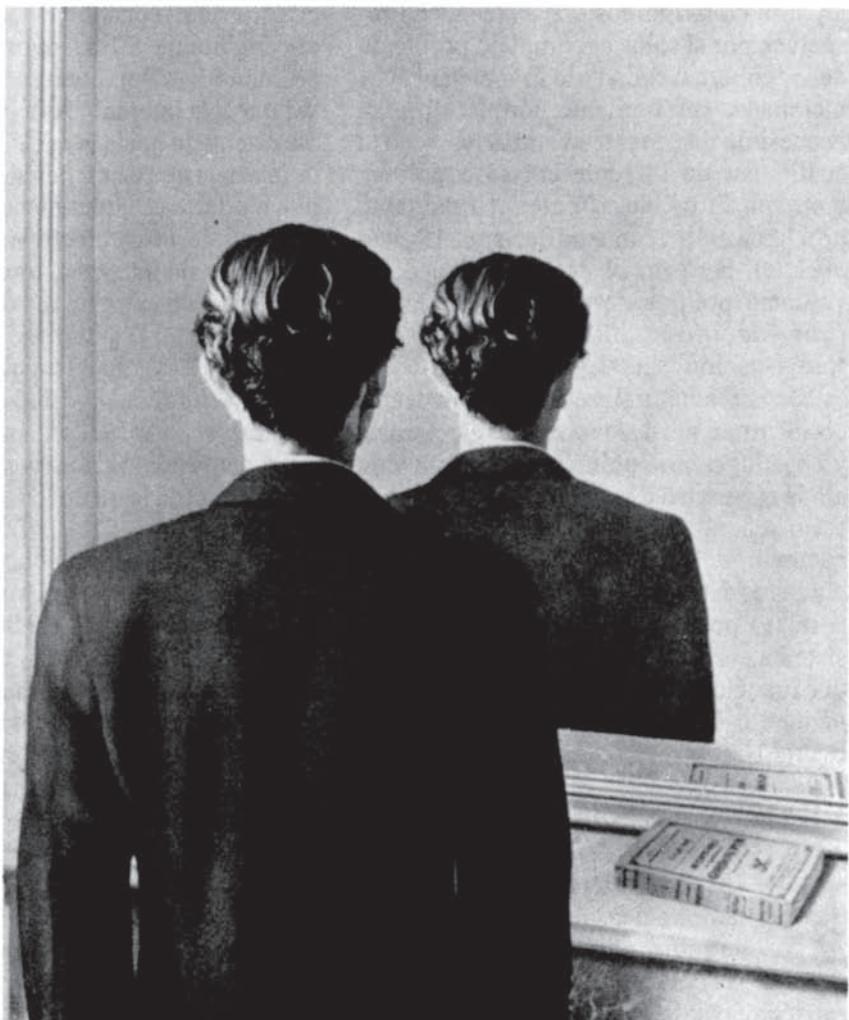
7. La recurrente constatación de que vivimos en una ‘sociedad compleja’ convive significativamente con la idea de que la generalidad política debe obtenerse mediante ‘reducción de la complejidad’. Se trataría, en cambio, de afrontar la elaboración de *leyes complejas*, estructurando una *política compleja*, capaz de englobar competencia y cultura. Se comprende que tal tarea exigiría también la expansión de la democracia y un general aumento de responsabilidad.

conocimiento científico, al cual debe referirse siempre la conciencia política en la construcción de la decisión política general o ley jurídica.

La reducción de la ley jurídica a mera decisión política no es más que el signo de una degradación general, que conduce a la misma política a identificarse con los intereses individuales o de grupo, asociados según coordenadas de corto plazo. Así se determina un mismo contexto, un manojito de fenómenos interconexos, que vacían el derecho de todo elemento general-racionalizante; la política, de todo elemento constructivo-proyectual; la economía, de todo parámetro metaindividual. Por eso, el panorama conclusivo es el de una incapacidad de reconstruir valores sobre bases positivas laicas, secularizadas, y el de un encubrimiento del derecho en la coacción, de la política en el mando, y de la economía en el interés particular.

No se trata de un puro problema teórico. En realidad, *toda ley* es de por sí, a más de *decisión*, también *tipificación*, esto es, selección de los intereses más sobresalientes, con el fin de crear un desarrollo social armónico y ventajoso para todos. En una sociedad compleja es necesaria una fuerte capacidad de selección para individualizar los intereses que puedan mantener un interés verdaderamente general-social. Por esto es, efectivamente, por lo que muchos hablan hoy día de 'reducción' de la complejidad y de los intereses. Sin embargo, logran hacerlo sólo a fuerza de una política autoritaria, que corta los intereses políticamente más frágiles, pagando luego el precio de multitud de intervenciones legislativas, para remendar las fallas en el largo plazo.

El problema de la eficiencia de la democracia es, en gran parte, el problema de formar un *sistema de reducción* que no se apoye en la trituración de los intereses débiles, ni en el falso remedio de las pequeñas disposiciones-compromisos. Se trata de formar un sistema complejo de autorreducción, articulado por una rica indagación científica de las *tendencias sociales* y del *desarrollo económico*, y de un crecimiento cultural de la política que la desenganche de la pura representación de los intereses, para hacerla capaz de



René Magritte

individualizar los *intereses portadores* (de largo plazo) y de construir sobre ellos intereses metaeconómicos o proyectos políticos y generalizaciones normativas o leyes admitidas por la generalidad de los hombres. Sólo así queda firme la regla del consenso y no se convierte en una regla del reivindicacionismo furioso, ya que la regla de la mayoría incita a la responsabilidad y no a la prevaricación.

En todo caso, queda claro que el problema de la eficiencia de la democracia no puede reducirse al puro problema de la técnica y ojalá tampoco de los sistemas electorales. A manera de exemplificación puede observarse que los *sistemas proporcionales* registran el principio de la legítima representabilidad de todos los intereses y que los *sistemas mayoritarios* registran el otro principio de la garantía de una regular confección de la decisión política y de la

ley. Sin embargo, los dos sistemas no resuelven por sí solos el complejo problema de la 'gobernabilidad' de la sociedad evolucionada, precisamente porque afrontan la cuestión puramente cuantitativa, y no la cualitativa de la representación política moderna. En efecto, afrontan el importante problema del mecanismo decisional (*cómo decidir*), pero no el de la calidad de la voluntad política de confeccionar la ley (*qué decidir*): el problema de la 'proyección' social.

De ahí la naturaleza únicamente técnico-instrumental de los sistemas electorales y de la ingeniería política en general; y de ahí la necesidad de enmarcarlas en el contexto general de la sociedad y de la historia nacional, de no atribuirles significados y objetivos demasiado embarazosos. Por otra parte, es posible adoptar como modelo el sistema mayoritario, precisamente ahora que Francia vuelve a apreciar la proporcionalidad e Inglaterra lamenta el excesivo bipolarismo.

## VI. La *lex generalis omnium*

**E**l hecho es que la democracia contemporánea, una vez acogido el sufragio universal, no puede ya ser considerada un puro mecanismo técnico para seleccionar la élite y para formar el gobierno, habiéndose convertido en un *sistema político de masas*, para el que no puede contar sólo el orden de la élite que decide. Uno de los peligros más graves de la democracia es, precisamente, la *apatía de las masas*, cuyos índices electorales deben considerarse seriamente, incluso cuando no condicen el proceso de selección y formación de la élite gobernante (no votantes, votos en blanco, votos inválidos). Está probado históricamente que la indiferencia política de las masas, en la confrontación de la democracia, es la causa principal del deslizamiento e incluso de la caída de los régimes democráticos en los períodos de crisis, cuando aumenta la movilización de las masas de los movimientos destructivos. Por otra parte, resulta difícil negar que la inclusión del ciudadano sigue siendo uno de los deberes de cultura de la democracia moderna, sin de-

cir que ello constituye también la más eficaz garantía de la responsabilidad cívica del individuo. Por esto resulta grave observar que a la indudable eficiencia del sistema orientado hacia la decisión, corresponde una baja tasa de participación. Por ejemplo, los datos estadounidenses demuestran que los electores efectivamente votantes para el presidente, en el transcurso de este siglo, oscilan entre un máximo del 37.8% (Johnson, 1964) y un mínimo de 11.7% (Wilson, 1912), mientras que la participación electoral ha oscilado entre 61.2% (1972) y 41.9% (1912). Aun sin considerar estos datos como decisivos, merecen que se les someta a la meditación de la ingeniería política.

De estas consideraciones se desprende la conclusión de que el mismo correcto funcionamiento de la *regla del consenso* exige que la democracia implante y aliente una relación élite-masas (gobierno-pueblo, representantes-representados), que se proponga el progresivo crecimiento político e intelectual de las masas y que, con tal fin, el instrumento más importante no debería ser el pequeño mercado político votos-protección, sino la construcción y expansión de la proyectualidad de la ley, como órgano capaz de asegurar un armónico desarrollo de la comunidad, gracias a la correcta individualización de los intereses prevalecientes en el largo plazo. Esta 'objetivación' de la relación política está admitida por las instituciones mismas de la democracia *representativa*, fundada en la seleccionabilidad de los intereses. Pero también ésta constituye luego el rasgo característico de la representación *moderna* que, a diferencia de la representación corporativa medieval, abate las determinaciones socioeconómicas inmediatas y se propone el objetivo fundamental de producir una *ley general*, capaz de garantizar la compleja reproducción de la sociedad.

De aquí la primacía de la legislación, que caracteriza al Estado representativo democrático, respecto al premoderno<sup>8</sup>. Hoy día, puede quedar éste desgastado por la enfatización del mercado político, que es el origen del exceso de *leyecillas*, así como de la carencia de *leyes-proyecto* o 'leyes de larga duración' (Forsthoff). El correcto

*El hecho es que la democracia contemporánea, una vez acogido el sufragio universal, no puede ya ser considerada un puro mecanismo técnico para seleccionar la élite y para formar el gobierno, habiéndose convertido en un sistema político de masas, para el que no puede contar sólo el orden de la élite que decide. Uno de los peligros más graves de la democracia es, precisamente, la apatía de las masas, cuyos índices electorales deben considerarse seriamente, incluso cuando no condicen el proceso de selección y formación de la élite gobernante (no votantes, votos en blanco, votos inválidos).*

8. Ya definía Platón en el *Clitofonte* la política o gobierno de los hombres como 'arte judicial'; en la Edad Media, toda la teoría política refleja la primacía de lo judicial, ya que no existe propiamente lo legislativo: "en un régimen de ley consuetudinaria hay poco lugar para una autoridad legislativa" (Mc Ilwain). Por otra parte, la ley es de origen divino; se trata, así, de aplicarla más que de emanarla, pues está ya dada.

restablecimiento de aquella primacía exige, por un lado, un proceso de *deslegitimación*, a favor de un más robusto ejecutivo; y, por otro lado, una mayor apertura del proceso legislativo al aporte de la ciencia y de las competencias técnicas. La eficacia de la democracia parece, pues, exigir un complejo proceso, inagotable en medidas de ingeniería política, y que, sin embargo, debe englobarlo en una corriente general de recalificación de la misma política, en una ‘política de la política’. A la simplista óptica de una pura *política de la voluntad* (decisión, mando, voto), se contrapone una articulada *política de las instituciones*, e incluso *una política de cultivación de la política*, que siempre ha constituido la laguna más grave de la democracia tradicional y la esperanza siempre defraudada de las jóvenes generaciones.

Esta *política de la política*, que pretende reestructurar la máquina política como instrumento o vehículo respecto a los fines generales de la comunidad, es, sin duda, muy compleja, inédita, incluso ardua, y puede incidir sólo en el largo plazo. Sin embargo, parece ser la única que pueda y deba procurarse con la esperanza de evitar el regreso de la ‘crisis de la democracia’, y de imponer la vida democrática, no como un *mercado a corto plazo*, entre ríos de reivindicacionismos chantajistas y decisionismos acolchados, aunque a menudo implícitamente amenazadores; sino hacia un *contrato de largo vencimiento*, sin término, entre los portadores de intereses, que crecen como ciudadanos, y las instituciones democráticas, abiertas a una empresa de cultura; entre una esfera privada, responsabilizada de la estructuración abierta de las instituciones de gobierno, y una esfera política que ve crecer así su capacidad de generalización pública.

Añádase que este tipo de ‘gobernabilidad’ parece el único adecuado para una época cada vez más marcada por la ciencia, penetrada directamente, de ahora en adelante, por los mecanismos de producción y por la difusión de la escolaridad y de

la cultura. A los ojos de las jóvenes generaciones, este elemento hace cada vez más obsoleta la antigua máquina política, encerrada en el brevíssimo circuito de la autarquía profesionalizada, y hace cada vez más urgente la aculturación de la política.

## VII. El *Kulturmampf* de la democracia

**E**l *Kulturmampf* de la democracia política empezó después de la Liberación, pidiendo a los hombres cultos que abandonaran la torre de marfil de una ciencia separada; y hoy día tiene que seguir pidiéndole a la política que rompa la separación de una política completamente encerrada dentro de sí misma.

Que el déficit más grave, precisamente al final de la eficiencia de la democracia, queda hoy constituido en Italia –pero no sólo en Italia– por la débil estructura cultural de la política, está dramáticamente probado por el hecho de que la insidia más grave y peligrosa para la democracia –el terrorismo– haya podido anidar y crecer precisamente en la escuela y en la universidad, donde se forman las nuevas generaciones y donde, por ello, se establece la reproducción del consenso para las instituciones democráticas. A una época que ve, en el sistema sindicatos-partidos, el mecanismo portador del gobierno de la democracia, debería sucederla una nueva época en la que el eje portador del gobierno de la democracia estuviese formado por el sistema ‘blando’ escuela-información-asociacionismo-cultura-ciencia. Aquí vive un sector creciente de la población activa; aquí se están formando todos los jóvenes, por aquí, desde hoy, pasa el principal canal del abastecimiento de la investigación, de la tecnología, de la productividad; aquí se estructuran las competencias y las capacidades del sujeto moderno; aquí se forja la responsabilidad de los ciudadanos, el espíritu moderno de la nación, el enraizamiento moral de las instituciones democráticas ●

*Está probado históricamente que la indiferencia política de las masas, en la confrontación de la democracia, es la causa principal del deslizamiento e incluso de la caída de los regímenes democráticos en los períodos de crisis, cuando aumenta la movilización de las masas de los movimientos destructivos. Por otra parte, resulta difícil negar que la inclusión del ciudadano sigue siendo uno de los deberes de cultura de la democracia moderna, sin decir que ello constituye también la más eficaz garantía de la responsabilidad cívica del individuo.*

**Alvaro Guzmán**  
**Coordinador del Grupo de Investigación**  
**sobre Violencia Urbana y Conflicto**  
**del CIDSE de la Universidad del Valle**

# Violencia urbana y seguridad ciudadana en Cali

Alvaro Guzmán et al.\*

**S**e afirma con frecuencia que Colombia es un país de ciudades, lo cual es cierto si se compara con la distribución socio-espacial de los demás países de América Latina. Cerca del 70% de la población colombiana vive en asentamientos urbanos, habitando la mayoría en pueblos y ciudades con más de 50.000 habitantes. En este medio se desenvuelve buena parte de la violencia que confronta nuestra nación hoy en día y no es un despropósito pensar que las modalidades que allí se configuran, así como la voluntad por controlarlas, estarán en el centro de la atención de quienes buscan construir una nación más justa, con mayor bienestar y calidad de vida. En este contexto, se está tomando conciencia de la importancia que para Colombia tiene el fenómeno de la violencia urbana. Sin embargo, son recientes las incursiones en el tema y, en lo que tiene que ver con la perspectiva académica, se puede afirmar que la investigación social al respecto es exploratoria y precaria, tanto en aspectos conceptuales como empíricos.

Es un producto parcial de una consultoría en curso del Centro de Investigaciones Socio-Económicas, CIDSE, de la Universidad del Valle, trabajo que cuenta con el apoyo de Colciencias y de la Alcaldía de Santiago de Cali.

entre delito en general y delito violento, con el ánimo de establecer prioridades, no sólo para el análisis, sino también para diseñar políticas y mecanismos de intervención social. En tercer lugar, se presenta una descripción e intento de interpretación de los homicidios en la ciudad de Cali, durante el primer semestre de 1993. Finalmente, se introducen algunas conclusiones tendientes a relacionar el tema de la violencia urbana con el de la seguridad ciudadana y el de la calidad de vida.

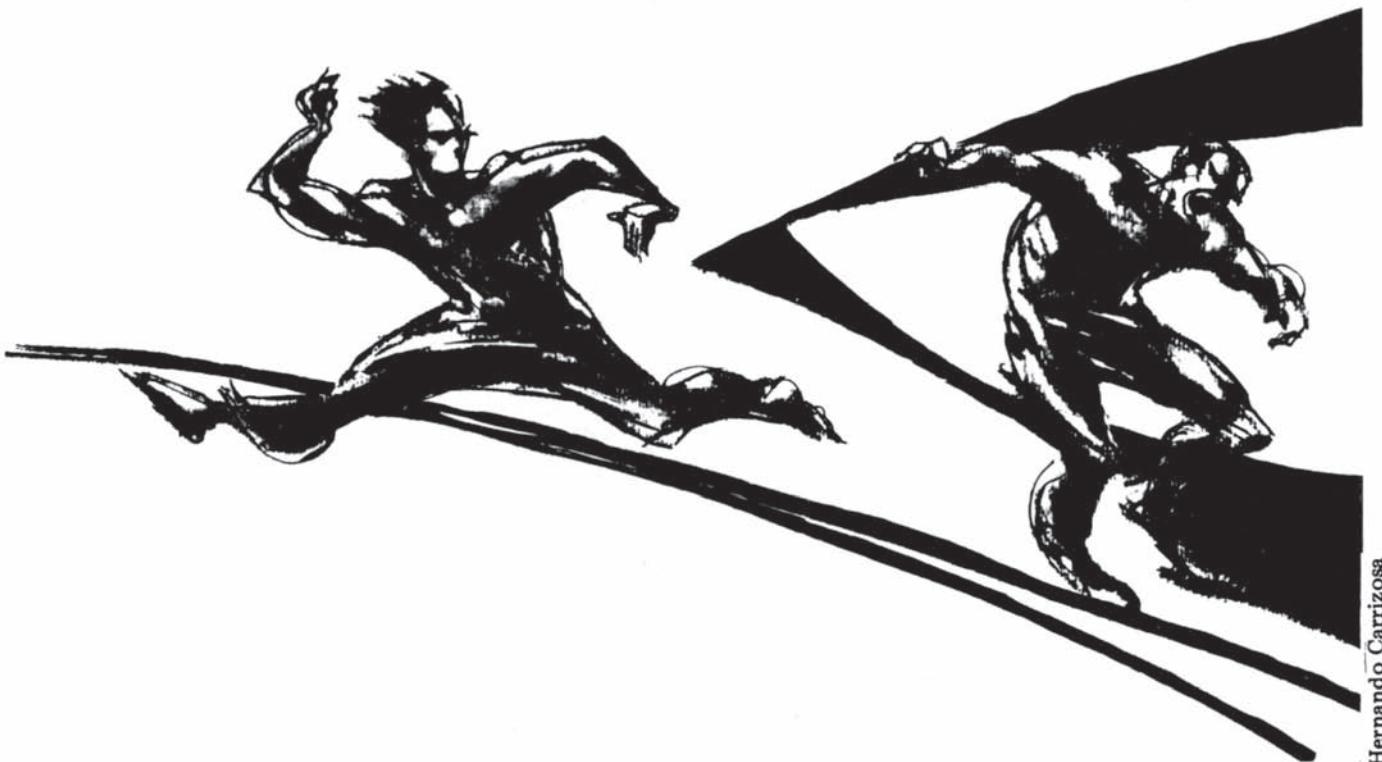
## I. Para una conceptualización de la violencia urbana

**E**l propósito no es hacer una presentación exhaustiva y academicista del tema, sino abordar algunos de los temas que se consideran polémicos y que ilustran nuestra manera de ver el problema.

1. Aunque no sea de fácil aceptación, es necesario concebir la violencia como producto de una *relación social de conflicto* que, por lo tanto, vincula por lo menos un par de oponentes, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación. Esta afirmación es de difícil aceptación porque en el tema de la violencia, como en ningún otro, los polos de conflicto tienden a desentenderse de su participación, activa o

\* Trabajo colectivo del Grupo de Investigación sobre Violencia Urbana y Conflicto del CIDSE de la Universidad del Valle, conformado, además del Profesor Coordinador, por los Asistentes de Investigación José Joaquín Bayona y Gildardo Vanegas y los Monitores Nohra Gutiérrez, Fernando Barbosa, John Ríos y Joaquín Tovar. Aunque no lo compromete, la orientación del trabajo y varios de los puntos tratados han sido compartidos con el colega y amigo Alvaro Camacho G.

Es un producto parcial de una consultoría en curso del Centro de Investigaciones Socio-Económicas, CIDSE, de la Universidad del Valle, trabajo que cuenta con el apoyo de Colciencias y de la Alcaldía de Santiago de Cali.



Hernando Carrizosa

pasiva, en la relación de violencia para señalar al oponente como el origen o el foco exclusivo de la violencia y su desarrollo.

Se avanzaría entonces de manera notable en el análisis si, a partir del examen de los hechos de violencia, se reconstruye la dinámica en que participan los polos y actores de contención involucrados.

2. Es fundamental delimitar el campo de los fenómenos que se caracterizan como violentos. Si bien los hechos de violencia son una forma de conflicto, no toda forma de conflicto implica violencia, como tampoco toda forma de agresividad implica violencia. Estos conceptos suelen mezclarse en la opinión pública, dándole unas dimensiones a la violencia que no tiene.

La importancia central de delimitar los conceptos de conflicto y violencia radica en reconocer la relevancia del *conflicto* en la estructuración de la sociedad y, si se quiere incluso, en la consolidación de una forma de convivencia y armonía social. Es funda-

mental demostrar cómo es posible transitar de las modalidades violentas a las no violentas del conflicto. A manera de ejemplo, la huelga sindical y el acuerdo ciudadano son formas no violentas de expresión de conflictos que podrían presentarse, de otra manera, como motín o levantamiento popular. En este sentido, se puede pensar que una sociedad y un Estado son fuertes si logran institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de sus conflictos.

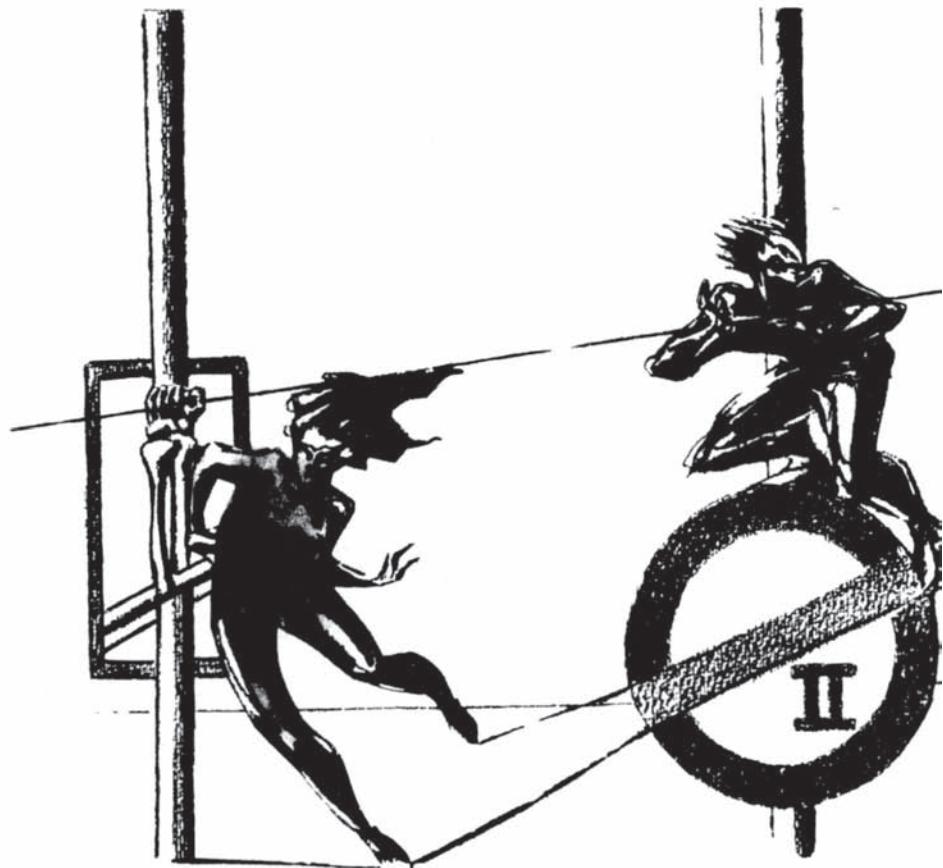
Aquello que identifica la violencia es la propensión por afectar la integridad física o psíquica del oponente, mientras que, de manera muy significativa, el conflicto como proceso social general puede tener la grandísima virtud de poner de acuerdo a actores oponentes sobre la bondad y el valor de mantener la relación social, es decir, la bondad y el valor de pensar que no deben aniquilarse.

3. En toda sociedad hay violencia, pero en ninguna ésta se puede entender exclu-

sivamente como un conjunto de hechos atávicos y necesarios. Por el contrario, se trata de hechos cambiantes, aunque algunos de ellos pueden estar culturalmente arraigados. En el caso colombiano, sin lugar a dudas, hay procesos de larga duración que están detrás de una violencia entendida como endémica; pero teniendo como referencia los últimos cincuenta años, se demuestra que hay factores históricos coyunturales muy claros que están detrás de niveles altos o bajos de violencia homicida. La violencia liberal-conservadora de los años 50 produjo las tasas más altas de homicidio en la historia reciente de nuestro país y el Frente Nacional –un acuerdo de los mismos partidos– fue capaz de reducir esas tasas de homicidio a finales de los años 60 a niveles absolutamente manejables. Es fundamental entonces, recuperar la noción de *historicidad* de la violencia. Esta noción nos induce a pensar que es importante conocer las condiciones en que se desarrolla la violencia, pero que podemos y debemos actuar efectivamente sobre el fenómeno, sin ser objetos o espectadores de una fuerza que se considera como inexorable e incontrolable.

4. El concepto propuesto entiende entonces la violencia como el producto de una relación social de conflicto en la que se busca afectar la integridad física y/o psíquica del oponente. Esta definición tiene, entre otras dificultades, una que deseamos resaltar: se trata del grado de *intencionalidad* implicado en la relación social. Cuando hay intencionalidad, claramente hay violencia, como es el caso del homicidio a secas. Pero ¿hasta dónde llevamos la relación entre violencia e intencionalidad y cómo podemos calificar esta última? Esta pregunta es de gran actualidad en el mundo y de especial significación en Colombia, donde una revisión, por ejemplo, de los hechos de accidentalidad vial permite pensar que ésta no sucede sólo ‘accidentalmente’, sino que es el producto de la imprevisión, o de claras conductas violentas camufladas en accidentes de tránsito.

En un panorama tan complejo donde hay homicidios, lesiones personales, suicidios, desapariciones, secuestros y accidentalidad vial, lo aconsejable es diferenciar de la manera más precisa las modalidades de vio-



lencia, dándole prioridad a la aclaración de los homicidios intencionales, pero prestando especial atención a otras formas de violencia que implican aparentemente una intencionalidad menor.

Se proponen sólo cuatro aspectos que pueden prestarse a la polémica en los estudios sobre violencia. En parte, explicitan la mirada que tenemos del problema que, diciéndolo una vez más, insiste en que nos encontramos frente a un fenómeno que en buena parte es manejable, tiene salidas y, ante todo, implica y es responsabilidad del conjunto de la sociedad.

Ahora bien, ¿qué se puede decir a propósito de la violencia urbana, así sea de manera incipiente?

Hay un enfoque predominante que tiene de a ver en la urbanización o en la vida urbana misma, los factores catalizadores de la violencia. Aquellos que argumentan sobre la relación necesaria entre urbanización y violencia, tienden a relacionar los procesos de migración a la ciudad, la conformación de cinturones de pobreza y las situacio-



Hernando Carrizosa

nes de desempleo, con la violencia de la ciudad. Esta hipótesis se levanta más sobre un prejuicio respecto de los nuevos sectores urbanos subalternos, que sobre una prueba empírica. Realmente, de esta manera sólo se explica una porción limitada de la violencia urbana, aquella que se relaciona, por ejemplo, con el hurto agravado, aunque si se mira más de cerca es posible observar que los individuos vinculados a dicha actividad no son los más recientemente migrados a la ciudad ni los más pobres.

Por otro lado, están aquellos que ven en la vida urbana un factor de desintegración valorativa y de promoción de la violencia. Se contrapone en esta versión el caos urbano con la situación bucólica de una sociedad predominantemente rural donde habría imperado el orden, la armonía y la paz. Al pensar el futuro, quienes articulan esta posición, caen en la inconsistencia de no proponer una nueva sociedad que, por ejemplo, efectivamente retorne al campo. Por el contrario, afirman la situación presente al mismo tiempo que mantienen el punto de vista

más crítico sobre el significado de las innovaciones urbanas y, por esta vía, sobre la modernización de la ciudad y su significado. La ciudad tendría un efecto desintegrador y, en consecuencia, favorecería el comportamiento violento. Tampoco hay evidencia empírica de que esto sea así. Por el contrario, lo que se puede observar es que el sistema de orden social que se propone como modelo de paz y armonía por esta concepción tradicionalista de la sociedad, se encuentra en el centro de un conflicto violento del cual hace parte, aunque ésta se entienda a sí misma como exterior a la violencia.

De manera alternativa, proponemos mirar la ciudad como un espacio que condensa la diferenciación de la sociedad, en lo económico, lo político y lo cultural, sin que necesariamente se produzca más violencia que en otros espacios sociales como el rural. Lo cierto es que en la ciudad tenemos, precisamente por la complejidad y condensación que asume la diferenciación, una visión más inmediata de la multiplicidad de violencias que allí se dan, pero se trata de violencias que también podrían darse en otros espacios, incluso con un carácter menos público y más diseminado. Como se mostrará más adelante, la ciudad no sólo ilustra mejor la multiplicidad de violencias de una sociedad, sino que también introduce con más claridad una distribución espacial o geográfica del fenómeno.

Para darle una base de optimismo a este trabajo, hay que recordar la relación explícita que ya los griegos establecieron entre las posibilidades de la democracia y la vida urbana, así como el valor de la ciudad renacentista para la producción artística y la capacidad de una ciudad como Nueva York, en este siglo, para recibir y socializar migrantes en cantidades insospechadas.

Es posible que, en circunstancias distintas, los colombianos estemos afectados hoy en día por una ola de violencia urbana muy acentuada, pero todo indica que será en este medio donde tendremos que construir una forma de convivencia que muestre la estrecha y casi tautológica asociación que hay entre los conceptos de democracia y civilidad con el de vida urbana.

## II. Sobre la interacción entre delito y violencia en la última década

**E**l investigador sobre violencia se confronta con el problema de encontrar indicadores empíricos que le permitan hacer un seguimiento de su objeto de análisis. Supongamos que se

adopta el *delito global* y más específicamente la tasa de delincuencia como el indicador apropiado. En este caso, nos encontramos frente a una gran paradoja: tanto para Colombia, como para el Valle del Cauca, como para Cali, *las tasas de delito son decrecientes durante la década del 80*. El cuadro 1 es ilustrativo de lo que sucede con el *delito*:

**CUADRO No. 1**  
**COLOMBIA, VALLE Y CALI**  
**TASAS DE DELITO X 10.000 HABITANTES**  
**1980-1990**

Año	Colombia	Valle del Cauca	Area Metropolitana
1980	84.1	113.8	----
1985	65.5	70.3	82.8
1990	62.4	55.8	51.5

Fuente: Revistas *Criminalidad* y archivos Policía Valle y Cali.

La disminución del delito es notable, pero no parece corresponderse con el sentido de la opinión pública nacional y local, que cada vez parece ser más insistente en señalar el problema de la *inseguridad ciudadana* como el principal en la vida cotidiana de la nación.

Una manera de explicar el sentir ciuda-

dano consiste en *diferenciar* los tipos de delito y ver el comportamiento de los más significativos, como es el caso del homicidio. Al hacer el ejercicio, se encuentra que durante la década de los 80 y hasta 1992, las tasas de homicidios para Colombia, el Valle del Cauca y Cali, son dramáticamente ascendentes. El cuadro 2 ilustra la situación.

**CUADRO No. 2**  
**COLOMBIA, VALLE Y CALI**  
**TASAS DE HOMICIDIO X 10000 HABITANTES**  
**1980-1992**

Año	Colombia	Valle	Area Metropolitana
1980	3.6	4.1	3.2*
1990	7.3	6.3	6.3
1991	9.1	8.2	8.2
1992	---	8.8	8.9

\* Este dato corresponde al municipio de Cali.

Fuente: Revista *Criminalidad* y archivo Policía Valle y Cali.

El cuadro muestra claramente el ascenso vertiginoso de las tasas de homicidio durante la década. Se podría entender entonces que lo que está detrás de la opinión ciudadana no es tanto un sentimiento colectivo de inseguridad a partir de los delitos en general, sino un profundo malestar, impotencia y desprotección frente a la importancia que ha tomado la forma extrema de violencia: el homicidio.

El análisis se puede sofisticar y mejorar si a los homicidios se le adicionan otros delitos como las lesiones personales, los accidentes de tránsito, etc., que implican el recurso a la fuerza, llegando así al concepto más elaborado de *delito violento*. Hemos reclasificado los delitos ocurridos en el Valle del Cauca durante los años 1990, 1991 y 1992, agrupándolos en delitos en general, delitos violentos y homicidios.

**CUADRO No. 3**  
**SUBREGIONES VALLE DEL CAUCA**  
**DELITOS, DELITOS Y HOMICIDIOS**  
**TASAS X 10.000 HABITANTES**  
**1990-1991-1992**

<b>Tipo de delito Año</b>	<b>Metropolitana</b>	<b>Sur</b>	<b>Centro</b>	<b>Norte</b>	<b>Pacífico</b>
<b>Homicidio</b>	1990	6.3	3.8	8.0	10.4
	1991	8.2	6.0	6.2	13.1
	1992	8.9	6.5	9.7	12.9
<b>Promedio</b>		7.8	5.4	8.0	12.0
	<b>Orden</b>	3/4	5	2	1
<b>Delito violento</b>	1990	38.1	35.6	27.1	29.7
	1991	40.9	39.7	26.9	35.0
	1992	40.2	30.8	27.3	34.1
<b>Promedio</b>		40.4	35.4	27.1	32.9
	<b>Orden</b>	2	3	5	4
<b>Delito Total</b>	1990	51.5	54.1	46.0	56.5
	1991	51.3	53.7	40.1	54.1
	1992	52.3	46.4	44.4	57.9
<b>Promedio</b>		51.7	51.4	43.5	56.2
	<b>Orden</b>	4	3	5	2
					81.0
					1

\*La subregionalización del Valle del Cauca responde a criterios socio-económicos y los municipios que componen las diferentes subregiones son los siguientes: **Metropolitana**: Cali, Yumbo, Jamundi, Candelaria, La Cumbre, Viajes. **Sur**: Palmira, Buga, Florida, Guacarí, El Cerrito, Pradera, Ginebra, Darién, Yotoco, Restrepo, San Pedro. **Norte**: Cartago, Sevilla, Ulloa, El Cairo, Alcalá, El Aguila, Ansermanuevo, Toro, Argelia, Caicedonia, Obando. **Centro**: Riofrío, El Dovio, Bolívar, Rolbadillo, Bugalagrande, La Unión, Trujillo, Zarzal, Tulúa, La Victoria, Andalucía, Versalles. **Pacífico**: Buenaventura, Dagua.

Fuente: Archivos de Estadística Policía Valle y Cali.

Del cuadro 3 hay que resaltar, por un lado, la importancia de la diferenciación entre *delito total*, *delito violento* y *homicidio*, y por el otro, el comportamiento altamente diferenciado de cada uno de éstos por subregiones del Valle del Cauca. Queda muy clara la importancia del homicidio entre los delitos violentos y muy clara también la magnitud de los delitos violentos sobre el total de delitos.

Si se analiza solamente el caso del área metropolitana de Cali, se observa que su tasa promedio de homicidio se ubica por debajo de los municipios del norte y del centro del Valle, al lado de los municipios del Pacífico. Si se toma la tasa de delito violento, el área metropolitana de Cali sube, comparativamente entre subregiones al segundo lugar, después de los municipios del Pacífico. Finalmente, si tomamos como criterio la tasa total de delito, la posición del área metropolitana de Cali desciende al

cuarto lugar, después de los municipios del Pacífico, del norte y los del sur del departamento. En otras palabras, en relación con otras zonas del departamento, Cali tiene mayores problemas alrededor del delito violento, que en torno al homicidio. Situación contraria, por ejemplo, a los municipios del norte del departamento que tienen las mayores tasas de homicidio.

En conclusión, es posible argumentar que el sentimiento creciente de inseguridad ciudadana que se expresa en las encuestas tiene más relación con la evolución que ha tomado el *delito violento* y particularmente el *homicidio*. Paralelamente, lo que se ha dado es un descenso muy fuerte en los delitos no violentos, lo que explica el comportamiento descendente durante la década de la tasa general de delincuencia. En otras palabras, el delito común y corriente sucede menos o, con mayor probabilidad, se denuncia menos, en un contexto en el que ha prosperado dramáticamente el delito violento.

*En conclusión, es posible argumentar que el sentimiento creciente de inseguridad ciudadana que se expresa en las encuestas tiene más relación con la evolución que ha tomado el delito violento y particularmente el homicidio. Paralelamente, lo que se ha dado es un descenso muy fuerte en los delitos no violentos, lo que explica el comportamiento descendente durante la década de la tasa general de delincuencia. En otras palabras, el delito común y corriente sucede menos o, con mayor probabilidad, se denuncia menos, en un contexto en el que ha prosperado dramáticamente el delito violento.*

ha prosperado dramáticamente el delito violento. Es deseable que la situación se revierta y que la seguridad ciudadana como sentimiento colectivo dependa más del seguimiento que el Estado pueda hacerle a delitos que no involucran el recurso a la fuerza.

### III. Hacia una interpretación de los homicidios en Cali

**P**resentamos una descripción de algunas dimensiones relevantes para el análisis de los homicidios en la ciudad de Cali durante el primer semestre de este año y para plantear un principio de interpretación de la situación.

#### 1. Cantidad y modalidad de los homicidios

**A** pesar de que éste es el aspecto más general, no hay acuerdo sobre las cifras. En efecto, hay diferentes instituciones recogiendo información con criterios y resultados distintos. En estas circunstancias, lo apropiado es reunir a los responsables de la estadística de cada organismo y llegar en lo posible a una base de datos unificada. Este ejercicio ya lo comenzó la Consejería de Seguridad, Desarrollo y Paz, DESEPAZ, en Cali. En el cuadro 4 se ilustra el tema, según el avance de nuestra propia investigación, la información para Cali.

**CUADRO No. 4**  
**HOMICIDIOS SEGUN MODALIDAD EN CALI**  
**PRIMER SEMESTRE 1993**

	Medicina Legal		Policía	
	No.	%	No.	%
Homicidio	844	70.4	794	73.6
Accidente de tránsito	220	18.3	185	17.1
Possible accidente	82	6.8	39	3.6
Presunción suicidio	46	3.8	42	3.9
Otros y sin información	7	0.6	19	1.8
Totales	1.199	100.0	1.079	100.0

Fuente: Medicina Legal y Policía Metropolitana

Hay que destacar, en primer lugar, la importancia del homicidio intencional que involucra 844 ó 894 muertes, según sea la fuente. En segundo lugar, los homicidios culposos, ante todo los accidentes de tránsito que responden ya sea por 220 ó 185 casos, según sea la fuente. Finalmente, los 46 ó 42 casos de suicidio en la ciudad en un semestre constituyen una cifra inesperada y preocupante.

No queda duda con estas cifras que el homicidio sigue siendo el principal problema de violencia en la ciudad.

#### 2. La geografía del homicidio

**C**omo lo ha mostrado el trabajo que sistemáticamente viene adelantando DESEPAZ a este respecto, la violencia homicida tiene una

clara referencia geográfica en la ciudad. Por nuestra parte, siguiendo la información de Policía, encontramos lo siguiente:

- En 14 barrios de la ciudad, ocurrieron entre 11 y 20 homicidios durante el primer semestre de 1993.
- En 38 barrios, se llevaron a cabo entre 6 y 10 homicidios.
- En 94 barrios, se presentaron entre 3 y cinco homicidios.
- En 75 barrios, ocurrieron entre 1 y 2 homicidios.

Es importante destacar que los barrios donde se presentan entre 11 y 20 homicidios no se concentran en una sola parte de la ciudad y que allí donde aparecen, hay una relación con barrios de diferente tipo. Por lo tanto, hay que ensayar distintas explicaciones al comportamiento geográfico del homicidio. Así, una problemática es la del



Hernando Carrizosa (Cruceficción, 1989)

centro de Cali, otra la de los barrios de ladera y otra la de los barrios periféricos del Distrito de Aguablanca. Es también muy importante tener en cuenta, y se sabe por información de Medicina Legal, que los lugares en que se encuentran los cuerpos no coinciden necesariamente con los lugares en que ocurren los hechos, ni con los lugares de residencia de las víctimas. Esto sucede especialmente con los llamados 'botaderos', que pueden estar ubicados en lugares periféricos de la ciudad, inflando entonces las estadísticas de los barrios correspondientes, que generalmente son de estratos bajos. La fenomenología de los casos, nos permite inferir que una buena proporción de los homicidios puede originarse en barrios de estrato alto y/o medio, aunque los cuerpos aparecen en los barrios de estrato bajo.

En síntesis, es necesario relacionar la distribución geográfica de los homicidios con las condiciones socio-económicas de esta geografía, sin menospreciar el posible

motivo del homicidio que nos puede llevar más allá de los límites de los barrios.

### 3. Cronología de los homicidios

Esta es una dimensión de mucha significación, entre otras razones porque, así como la geográfica, posibilita emprender acciones tendientes a prevenir y controlar el homicidio.

Mirando hacia el pasado, si logramos llevar series de tiempo se puede relacionar la magnitud de los homicidios con variables externas, económicas y políticas o contextos que expliquen las 'coyunturas' de violencia homicida. Tomando sólo el primer semestre del año 93, habría que preguntarse, ¿qué factores incidieron para que el segundo trimestre concentrara el 53.7% de los homicidios, mientras que el primero sólo implicó el 46.3% de los casos?

Pero la variable tiempo tiende a mostrar otras relaciones de significación: si se toman los días de la semana en que ocurren los

hechos, encontramos, según la información de Medicina Legal, que entre los días viernes, sábado y domingo ocurre el 48.8% de los homicidios de la ciudad.

Por otro lado, si se observa la información de la misma institución sobre la hora de ocurrencia de los hechos se encuentra lo siguiente (cuadro 5):

**CUADRO No. 5  
HORA DE OCURRENCIA DEL HECHO  
CALI  
PRIMER SEMESTRE 1993**

	Horas	%
De 12.01	a.m.- 3 a.m.	19.1
De 3.01	a.m. - 6 a.m.	14.0
De 6.01	a.m. - 9 a.m.	7.8
De 9.01	a.m. - 12 m.	7.6
De 12.01	p.m. - 3 p.m.	9.8
De 3.01	p.m. - 6 p.m.	12.1
De 6.01	p. m. - 9 p.m.	16.2
De 9.01	p. m. - 12 p.m.	13.4
Total		100.0 N=357

Fuente: Medicina Legal

Entre las seis de la tarde y las seis de la mañana ocurre el 62.7% de los casos, con una mayor concentración entre las doce de la noche y las tres de la mañana, cuando ocurre el 19.1% de todos los casos que se presentan en la ciudad.

En suma, ya sea en series de tiempo por meses y años, ya sea centrando la atención en días pico por mes (al terminar las quincenas), o en el transcurso de la semana, o bien, teniendo en cuenta las horas del día, los homicidios tienden a mostrar concentraciones en tiempos a partir de los cuales se pueden inferir contextos de significación sociológica que contribuyen a su explicación.

#### 4. Medios involucrados

No sobra volver a insistir sobre la importancia de esta variable: la forma cómo se despliega la violencia y los recursos que utiliza están en la base de su explicación. Se insiste en que *el cómo* de la violencia, su fenomenología, puede llevar a plantear hipótesis de mayor envergadura sobre *el por qué*.

La información disponible está señalada en el cuadro 6:

**CUADRO No. 6  
MEDIOS INVOLUCRADOS EN LOS HOMICIDIOS  
CALI  
PRIMER SEMESTRE 1993**

	Medicina Legal %	Policía %
Armas de fuego	57.6	60.1
Armas blancas	11.9	12.7
Vehículos	18.7	17.2
Contundente	1.3	0.5
Asfixia	0.8	0.0
Tóxicos	1.3	0.0
Otros (Explosivos)	6.5	4.4
Sin información	1.8	5.1
Total	100.0	100.0

Fuentes: Medicina Legal y Policía Metropolitana

Sobresale la importancia del recurso a las armas de fuego. Más aún, si se excluyen las frecuencias que se refieren a muertes accidentales o posiblemente accidentales, es posible afirmar que, aproximadamente, el 80% de los homicidios, según Medicina Legal, se lleva a cabo con armas de fuego. El instituto tiene información de balística para 117 homicidios donde se encontró que en 72.6% de los casos se utilizaron armas mecánicas o de repetición, en 16.2% de los casos, armas semi-automáticas y en 11.1% de los casos, armas automáticas.

La utilización de armas de fuego, ante todo cuando éstas son sofisticadas, supone una forma económica capaz de sostenerlas. Desde el punto de vista sociológico, no sólo se asocian con un uso más racionalizado del medio de violencia, sino también con formas más organizadas que subyacen a la acción.

#### 5. Edad y sexo

**E**n Medicina Legal el 88.3% de las víctimas son hombres y en Policía el 89.5%, la distribución por edades es la siguiente (cuadro 7):

Aproximadamente, 75% de las víctimas tiene entre 15 y 44 años, y hay una concentración muy fuerte en la cohorte de 15 a 25 años de edad que concentra prácticamente 32% de todos los casos de la ciudad.

La violencia homicida de la ciudad se relaciona entonces estrechamente con

**CUADRO No. 7  
EDAD DE LAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO  
CALI. PRIMER SEMESTRE 1993**

	Medicina Legal %	Policía %
Menores de un año	0.9	0.6
1-4 años	1.3	1.2
5-9 años	0.8	1.1
10-14	1.3	1.4
15-25	32.3	31.8
26-44	44.0	45.5
45-59	11.0	11.2
60 ó más	7.7	6.2
Sin información	0.8	1.0
Totales	100.0	100.0

Fuentes: Medicina Legal y Policía Metropolitana

víctimas jóvenes y de sexo masculino, pauta que se repite según estudios recientes, en ciudades como Medellín.

#### **6. Identificación judicial y ocupación**

**L**a Policía reporta inicialmente un número bastante grande de personas no identificadas (NN): el 9.8% de los casos. Por su parte Medicina Legal, seguramente con mejores elementos de juicio en el momento de hacer el dictamen, reporta el 3.3% de las víctimas como NN. Esta misma fuente proporciona información (cuadro 8) sobre la ocupación u oficio de la víctima:

Hay que destacar la altísima proporción de víctimas que tienen una ocupación relativamente definida. También la proporción de víctimas que mueren en tanto que 'ciudadanos'. De los sectores que llevan un estigma social sólo aparecen los 'mendigos y recicladores' y en 'otros' aparecen modalidades de ocupación asociadas con el medio de la delincuencia. No hay información sobre ocupación en 22.9% de los casos.

#### **7. Organización y servicio de los hechos de violencia**

**E**n la investigación se optó también por hacer una lectura sistemática del diario *El País*, con el ánimo de tener una noción inicial de algunas

**CUADRO No. 8  
OFICIO DE LA VÍCTIMA  
CALI  
PRIMER SEMESTRE 1993**

Comerciantes (+informales)	14.4
Obreros	14.3
Empleados	14.1
Ciudadanos	6.4
Estudiantes	4.3
Choferes	3.8
Vigilantes-celadores	3.8
Menores	2.8
Mendigos, recicladores	2.6
Miembros FF.AA.	2.0
Profesionales	1.5
Campesinos	1.3
Administradores privados propietarios	1.0
Otros	5.1
Sin información	22.9
Total	100.0

Fuente: Instituto de Medicina Legal

características de los hechos de violencia que no necesariamente aparecen en otras fuentes. Tomando como unidad de análisis los hechos de violencia que no son solamente homicidios y de los cuales analizamos 439 casos durante el semestre, aparece que una buena proporción de los mismos muestra niveles importantes de organización de los hechos de violencia.

A manera de ilustración, sólo en 19.8% del total de los casos aparece un solo victimario, mientras que en 46.7% hay más de uno. Por otro lado, 43.8% de los casos muestra formas que suponen la planificación de los hechos por parte de los victimarios, ya sea de manera individualizada con la participación de sicarios y el uso de motos en 14.1% de los casos, o de manera colectiva con la participación de diferentes tipos de vehículos en 25.7% de los hechos. Se puede afirmar entonces, que una proporción significativa de la violencia urbana muestra un carácter organizado, apoyado de manera importante por recursos financieros y donde se ha llegado a niveles importantes de racionalización de la violencia.

Por otro lado, hay también indicadores, provistos por las necropsias practicadas en Medicina Legal, que muestran determinación en el uso de la violencia; esto se revela de manera muy importante en las partes del cuerpo comprometidas, así, en el 25.7% de

los homicidios se afectó directamente la cabeza y en el 17.8%, el tórax. Igualmente, se nota la intención de dejar a través del cuerpo un mensaje, matar se convierte en algo más que la 'simple' eliminación de la persona: el 38% de todos los casos de homicidio intencional muestran señales de tortura, y en 32.4% de los casos hay evidencia de alguna sevicia sobre los cuerpos.

### 8. Campos y escenarios de violencia

**E**s fundamental partir de una descripción como la que se ha hecho hasta el momento, para centrar en seguida la atención en los campos de conflicto social en que se desarrolla la violencia y los temas más específicos alrededor de los cuales presumiblemente se llevan a cabo los hechos. Para hacer este ejercicio, sostengamos que lo apropiado es hacer un análisis a partir de la información de prensa.

Se destaca, en primer lugar, la importancia del campo socio-cultural de conflicto violento que reúne 54.9% de los casos. Este campo, lo recordamos, motiva el conflicto a partir de luchas por identidades y orientaciones normativas, donde predomina la intolerancia y el escaso reconocimiento de las partes. En segundo lugar, se encuentra la violencia del campo económico con 18.9% de los hechos. Predomina aquí un conflicto desde posiciones de supervivencia, pero no es de menospreciar la violencia que proviene desde posiciones de poder económico o riqueza. Finalmente, está la violencia del campo político que reúne 3.9% de los hechos y donde, de manera sugestiva, encontramos repartida por igual la iniciativa de la confrontación entre los dos polos en conflicto.

Al distribuir los hechos en *escenarios* de violencia encontramos en el cuadro 9 la siguiente proporción:

La interpretación del cuadro permite comenzar a atar cabos: el escenario principal es el de ajuste de cuentas. Esta es una manera genérica de denominar una violencia que la prensa no precisa en sus motivaciones de fondo. De todas maneras, allí están las armas de fuego, muchas veces sofisticadas, las muertes de hombres jóvenes, la aparición de los cuerpos en

**CUADRO No. 9**  
**ESCENARIOS DE VIOLENCIA**  
**CALI**  
**PRIMER SEMESTRE 1993**

	%
Ajuste de cuentas	33.2
Atraco-robo	13.7
Riñas	8.8
Accidental vial	8.8
Narcotráfico	4.3
Limpiezas	3.1
Intrafamiliar y sexualidad	3.0
Suicidios	2.0
Político	2.9
Opinión e Ideas	1.8
Pandillismo	1.8
Formas terror	0.9
Secuestro	0.9
Sin información	14.8
Total	100.0 N=439

Fuente: Diario *El País*

'botaderos' de la ciudad, las señales de tortura y sevicia, la racionalización de la violencia llevada a sus extremos, incluso acudiendo al terror. Creemos que esta forma de violencia es la que caracteriza la coyuntura por la que atraviesa la ciudad.

En segundo lugar, se puede pensar que hay escenarios como los del 'atraco-robo' y las 'riñas' que han sido tradicionales, pero que también han sufrido modificaciones en el contexto analizado. Por ejemplo, los atracos y robos muestran también importantes niveles de organización. Por su parte, las riñas que son más producto de la espontaneidad, del recurso a las armas blancas y del consumo de licor, muestran una asociación importante con cierta 'cultura' de la diversión, asociada con días de la semana, lugares de la ciudad y celebración de eventos. Las riñas se dan crecientemente en el contexto de una forma de entender la diversión a la que se está acogiendo la ciudad.

En tercer lugar, hay escenarios muy diferentes entre sí, pero que también tienen importantes niveles de organización y cuyo denominador común consiste en que van dirigidos contra personas en particular. Son los escenarios de limpiezas, homicidio de personas por las opiniones e ideas que sostienen, los secuestros y las desapariciones. Son muy diferentes entre sí, aunque mues-

*La tarea es de inmensa dificultad: no puede ser la tarea de una sola administración municipal, tampoco la que deben emprender las diferentes instituciones del Estado únicamente. Es una tarea de interés colectivo que compromete los más diversos sectores sociales públicos y privados. Lo importante es saber que se trata de una tarea posible, entre otras razones, porque la investigación muestra que, si bien hay violencias que tienen dinámicas de largo plazo, las formas más típicas del momento son violencias que están en ciertos sectores del tejido social y se llevan cabo en nombre de intereses particulares que se pueden determinar.*



Hernando Carrizosa (Crucección, 1989)

tran en su conjunto que la cultura de los derechos humanos y del derecho a la vida está por construirse, en primer lugar, por parte de quienes tienen acceso a las armas.

En cuarto lugar, hay que reconocer la importancia de escenarios de violencia más privados como los del ámbito familiar, la sexualidad y el suicidio. Estos son escenarios no coyunturales que se modifican lentamente y que tienen una fenomenología bien diferente a la de los otros tipos que hemos examinado.

Finalmente, queremos destacar los homicidios por accidentalidad, fundamentalmente vial. Su importancia cuantitativa es muy grande. Se pueden asociar también con ciertas variables de tiempo y geografía. Al asociar con otras variables el cuadro resultante es a grandes rasgos el siguiente: presencia de alcohol, gran número de peatones menores o de avanzada edad afectados, estrecha asociación con el transporte público, altas velocidades y de manera más analítica e inferencial, el escenario de la impre-

visión, de la intolerancia y de la demostración cotidiana de la dificultad de aceptar normas como condición para la civilidad.

#### IV. Observaciones finales

**L**a tarea es de inmensa dificultad: no puede ser la tarea de una sola administración municipal, tampoco la que deben emprender las diferentes instituciones del Estado únicamente. Es una tarea de interés colectivo que promete los más diversos sectores sociales públicos y privados. Lo importante es saber que se trata de una tarea posible, entre otras razones, porque la investigación muestra que, si bien hay violencias que tienen dinámicas de largo plazo, las formas más típicas del momento son violencias que están en ciertos sectores del tejido social y se llevan cabo en nombre de intereses particulares que se pueden determinar.

Hay que insistir en precisar los campos de conflicto involucrados en los diferentes

escenarios de violencia, mostrar la manera cómo se configuran en el espacio urbano y entonces proponerse políticas y formas de acción que promuevan la transición de formas violentas de conflicto a formas no violentas.

En el marco de estas ideas, sería interesante que no sólo se hiciera el diagnóstico de la violencia, sino que se plantearan las alternativas a ésta. Y en particular se abordara el tema de la *seguridad ciudadana* como algo que, por supuesto, tiene que plantearse frente a la violencia, pero que también apunta a temas de control del delito común y corriente y que, en última instancia, debe plantearse en la perspectiva de la calidad de vida y del bienestar ciudadano.

El Estado moderno actúa sobre la seguridad ciudadana, esencialmente de dos maneras: a través de políticas que se traducen en acciones en el orden económico y

social, o bien utilizando la fuerza. Es aconsejable evaluar la interacción de estas dos formas de acción en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En relación con el uso de la fuerza, sería interesante evaluar el efecto social de la dispersión de armas entre los civiles y, en consecuencia, la urgencia que habría de fortalecer al Estado en el monopolio de su uso. Este monopolio sólo es factible si las Fuerzas Armadas del Estado hacen un uso de la fuerza dentro de la ley y, para el efecto, el poder estatal civil y la ciudadanía deben tener los mecanismos de fiscalización adecuados.

Este sería entonces un último punto por mencionar: la seguridad ciudadana es un asunto de interés público en el que no se pueden diluir las responsabilidades del Estado. Por ser un asunto de interés público y la ciudadanía una de sus principales víctimas, es fundamental su participación en las políticas de seguridad ciudadana ●

República de Colombia  
Gobernación del Tolima



Tolima tierra pacífica, clama porque la Paz nos cobije a todos en el territorio nacional, porque el respeto a los derechos humanos sea norma y no letra muerta, porque el sol brille para todos.

**Ramiro Lozano Neira**  
Gobernador del Tolima

Ana María Jaramillo A.  
Investigadora de la Corporación Región

# Milicias Populares en Medellín entre lo privado y lo público

Ana María Jaramillo A.

**L**a década de los 80, en Medellín culmina con la emergencia de las milicias populares, fenómeno en torno al cual se tejen y destejen diversas historias entre habitantes de la ciudad de la más diversa procedencia y que, junto con las informaciones de los medios de comunicación contribuyen a alimentar un imaginario, donde se entremezclan ficción y realidad.

Pese a ser un tema de interés público, son pocas las oportunidades para el intercambio de diversas opiniones que ayuden a poner en claro su naturaleza, alcances y la búsqueda de soluciones que puedan contar con el concurso activo de la sociedad civil.

A continuación se hace una aproximación parcial al tema, con base en un trabajo de campo y en la consulta de algunas fuentes escritas.

## Presencia múltiple de las milicias en el Valle de Aburrá

**L**as milicias en Medellín tienen su origen en el barrio Popular perteneciente a la comuna Uno de la zona nororiental de Medellín, barrio con una tradición forjada en los procesos de invasión de los años 60, incluidos una década más tarde en el perímetro urbano, con buena parte de sus calles pavimentadas y servicios públicos básicos, pero con altos índices de hacinamiento, carencia de espacios públicos, centros educativos y de salud. También se han expandido hacia un entramado de barrios periféricos ubicados en los terrenos más empinados de las laderas de la zonas nor y centro oriental. Y algo



Ilustración Marco Pinto

más... las milicias han hecho presencia en el centro de la ciudad y en algunos barrios residenciales de clase media ubicados en otras zonas, y en varios municipios del área metropolitana, principalmente Bello e Itagüí. Las milicias en Medellín, no pueden ser consideradas como fenómeno exclusivo de las comunas populares ni de los sectores más pobres de la población.

Esta presencia múltiple de las milicias implica la existencia de diversos grupos con influencias ideológicas y políticas, estructura, legitimidad y posibilidades de control territorial diferenciadas. El cuadro 1 nos da una idea aproximada de las milicias sobre las que se ha podido obtener alguna información.

En cosa de pocos años (1989-1993) las Milicias del Pueblo y para el Pueblo y las del Valle de Aburrá (hoy sometidas a nuevos fraccionamientos por la detención de su máximo dirigente, Lucho) logran hacerse a un control de algunos territorios en la casi totalidad de los barrios de la zona nororiental, a excepción de aquellos controlados por bandas juveniles o ligadas al narcotráfico, como en Aranjuez, Campo Váldez, y algunos sectores de Manrique<sup>1</sup>. Empero, en otras zonas de la ciudad parece que las demás milicias no han logrado equiparar a las de la nororiental en legitimidad y control territorial.

Tan diversas como son hoy día las milicias, son los motivos que explican su emergencia y acogida. Veamos algunos:

### Ciudades y ciudadanos cada vez más desprotegidos

**L**os años 60 marcan un momento de transición de tradicionales formas de criminalidad hacia otras modernas, caracterizadas por la constitución de bandas delincuenciales que realizan atracos, secuestros y disponen de nuevo armamento. En las zonas céntricas de la ciudad se hacen más frecuentes los robos, las riñas y se generaliza un sentimiento de inseguridad frente a la ciudad, por considerar que se ha vuelto fácil presa de los delincuentes y de los bandoleros que se estima han venido a buscar refugio en ella. Pero esta problemática no fue considerada por los gobiernos del Frente Nacional, que prefirieron centrar todos sus esfuerzos

en el combate a la guerrilla y a la amenaza comunista. A los nuevos problemas de seguridad en la ciudad, se responde con una estrategia de control del orden público, basada en la represión, la salvaguarda de las instituciones y los intereses de los sectores económicos y políticos más influyentes. Se consolida así una noción y una práctica privatizadora de lo público que ahonda las distancias entre Estado y ciudadanos y genera una actitud de rechazo hacia el mismo por parte de aquellos sectores de la población que quedan librados a su iniciativa individual o comunitaria para darle solución a sus problemas de seguridad.

En las décadas siguientes lo que se aprecia es un agravamiento de los problemas de criminalidad y violencias, y un mayor des prestigio de la policía y organismos de seguridad ya no sólo por sus procedimientos represivos, sino también por problemas de corrupción y supuestos vínculos con las organizaciones delincuenciales y del narcotráfico.

### Emergencia de diversas formas de autodefensa

**L**a precariedad del Estado en materia de seguridad y justicia se intenta compensar con el recurso a lo privado. Ya desde los años 60 en Medellín los sectores de élite promueven la constitución de la Defensa Civil para luchar contra el crimen y los delincuentes. A su turno, los pobladores de barrios de invasión conforman comités cívicos de vigilancia con el apoyo de juntas de acción comunal y le envían a las autoridades solicitudes para que se instalen puestos de policía y para que se les labore en el entrenamiento de personas que ayuden a la vigilancia<sup>2</sup>.

En los 70, y ante la presencia de nuevos actores de violencia, el clima de impunidad y la ineficacia policial, desde la misma administración municipal se promueve y se reglamenta la conformación de 'grupos de autoprotección barrial'<sup>3</sup>. También para este momento, hacen su aparición los Escuadrones de la Muerte quienes, en carta enviada a la redacción del periódico *El Colombiano* sustentan su razón de ser y anuncian una campaña de exterminio contra delincuentes<sup>4</sup>.

1. Los recientes enfrentamientos entre bandas de Aranjuez y milicias de Moravia –que obligó al cierre del Liceo Alzate Avendaño– dan cuenta de una pequeña guerra por el control de este territorio. El 20 de Octubre y gracias a una oportuna labor de mediación, encabezada por la Iglesia y la Secretaría de Educación, se logró establecer un pacto de convivencia entre las partes en pugna.

2. Un poblador de un barrio de la comuna nororiental recuerda así la experiencia de estos comités: "Cuando el barrio empezaba, la misma gente se cuidaba, formaban las brigadas de vigilancia y se le pagaba a dos personas para que estuvieran vigilando cada cuadra, y a los rateros, a los que robaban, no se entregaban a la policía, sino que se les cascaba, se les pegaba una *pela* y se echaban del barrio". William Estrada y Adriana Gómez, *Somos historia. Comuna nororiental*, Medellín, 1993, p. 125.

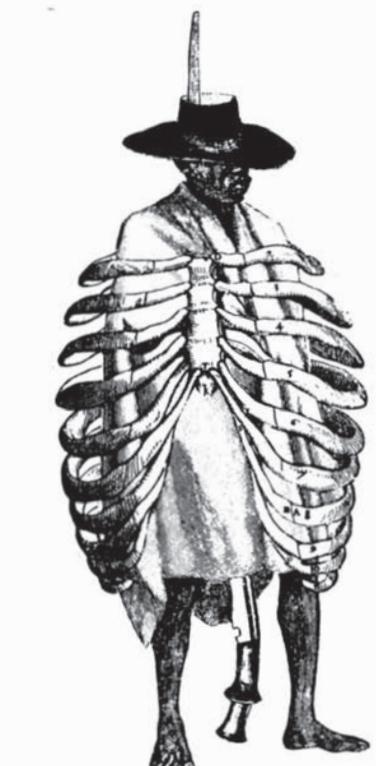
3. Véase al respecto el Decreto 029 de 1980, *Decretos del Concejo Municipal Tomo 1*, Medellín, 1980.

4. "Se creó el Escuadrón de la Muerte en Medellín", en *El Colombiano*, Medellín, julio 8 de 1970, p. 4.

**CUADRO No. 1**  
**MILICIAS EN MEDELLIN Y EN EL VALLE DE ABURRA**  
**(1988-1993)**

Milicia	Lugares Principales	Observaciones
Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo	Populares, La Isla, Santo Domingo y otros barrios de la comuna nororiental	También se han conocido como las Milicias Chacón, en homenaje a Gustavo Chacón, activista del ELN en Barranca
Milicias Populares del Valle de Aburra	Villa del Socorro, Santa Cruz, Moravia, La Milagrosa en la comuna centrooriental	
Milicias 6 y 7 Noviembre	de Barrios Villa Turbay y Villa Lilian, Llanaditas, 13 de Noviembre en la comuna centrooriental	
Milicias América Libre	San Javier, 20 de Julio La Independencia y parte alta de la América en la comuna centrooccidental; Guayabal, Belén el Rincón en la comuna suroccidental; 12 de Octubre, Aures y el Picachito en la comuna noroeste	Allí se conocen también como "El Incorforme Popular"
Milicias Populares de Occidente	Territorios de las Milicias América Libre y 6 y 7 de Noviembre	Estas Milicias cambian de nombre a raíz de la ruptura con las Milicias del Valle de Aburra
Milicias Populares Revolucionarias	Parte alta de la zona centrooriental. En Versalles y Manrique, comuna nororiental	Corriente de Renovación Socialista
Comandos Obrero-Populares	Castilla, en la comuna noroccidental	Disidencia del EPL. También conocidas como Milicias Populares de Liberación
Milicias Bolivarianas	Iguana, en la comuna centrooccidental	De las FARC
Milicias Pueblo Unido Milicias El Sol	En Bello	
Milicias Ché Guevara	En Itagüí	
Milicias Obreras 1o. de mayo		Desfilan los primeros de mayo.

Fuentes: Entrevistas, artículos de prensa, Boletines *El Miliciano*.



Collage Mauricio Suárez

En algunos barrios populares de la ciudad se conforman grupos de autodefensa, con o sin aprobación oficial, y cobra vigor la actividad desarrollada por bandas y/o delincuentes que actúan bajo la lógica de delinquir por fuera y de exterminar a los que intenten hacerlo en el mismo barrio. Todavía es recordado por habitantes de la nororiental el Loco Uribe, un delincuente de Villa del Socorro:

*El era la máxima autoridad, a él le ponían las quejas como que fuera un policía, "hermano que fulanito me hizo esto o aquello", él iba le hablaba, el Loco trato de hacer ese proceso de ahora (se refiere a las milicias) pero sin una estructura que le diera fundamento, empíricamente todo estaba sujeto a que él día que el muriera o le pasara alguna cosa, todo desaparecería porque era solamente él quien pensaba así<sup>5</sup>.*

Ya para la década de los 80, entre algunos empresarios, comerciantes y habitantes de barrios de clase media y alta, se recurre a las compañías de vigilancia privada y respaldan las actividades desarrolladas por grupos de autodefensa y escuadrones de la muerte. Para los habitantes de los barrios populares las condiciones de sobrevivencia se hacen más difíciles, ya no sólo por la acción de los ya tradicionales delincuentes, sino por las bandas y por las incursiones de policías y personal del F2 que, según las denuncias de pobladores, se dedican a cobrar impuesto a los expendios de droga, al comercio de armas y a colaborar con actividades de delincuentes y bandas.

La aparición de las milicias no constituye de por sí un hecho nuevo, más bien asegura una continuidad con una tradición de autodefensa, aunque con importantes variaciones en cuanto a su naturaleza, composición, forma de operar y legitimidad.

### La mentalidad tradicional frente al delinquiente

Las organizaciones de autodefensa también se insertan en una tradición que valora los problemas de criminalidad no como fenómeno de tipo social, sino como un problema de individuos que de repente se tornan en delincuentes o criminales sin remedio y, por tanto, deben ser eliminados para asegurar

que el resto de la sociedad no vaya a ser contaminada. Se tiene que ver al delincuente muerto y hasta despedazado para tener la certeza de que la amenaza ha sido eliminada.

Este tipo de representación social del delincuente se refuerza con la aplicación de una política criminal que coadyuva a la creación de más y más delincuentes, sin que esto observe algún correlato con una mayor eficacia de la justicia ni con la apertura de posibilidades de rehabilitación y reinsersión a la sociedad. En estas condiciones, la idea del exterminio gana mayor aceptación.

Ahora bien, en el caso de Medellín valdría considerar la incidencia de otros hechos que han contribuido a un afianzamiento de una catastrófica representación del delincuente y de otros grupos portadores de algún estigma social, como homosexuales y drogadictos.

– Mayor descomposición social del delincuente y de sectores de la población juvenil, debido a la configuración de diversos actores y modalidades de violencia ligados al narcotráfico.

– Un deterioro generalizado de las condiciones de seguridad, ya no sólo en el centro o en las ya reconocidas zonas de tolerancia, sino también en numerosos barrios populares y de clase media, sobretodo por las muertes violentas y los delitos contra la propiedad.

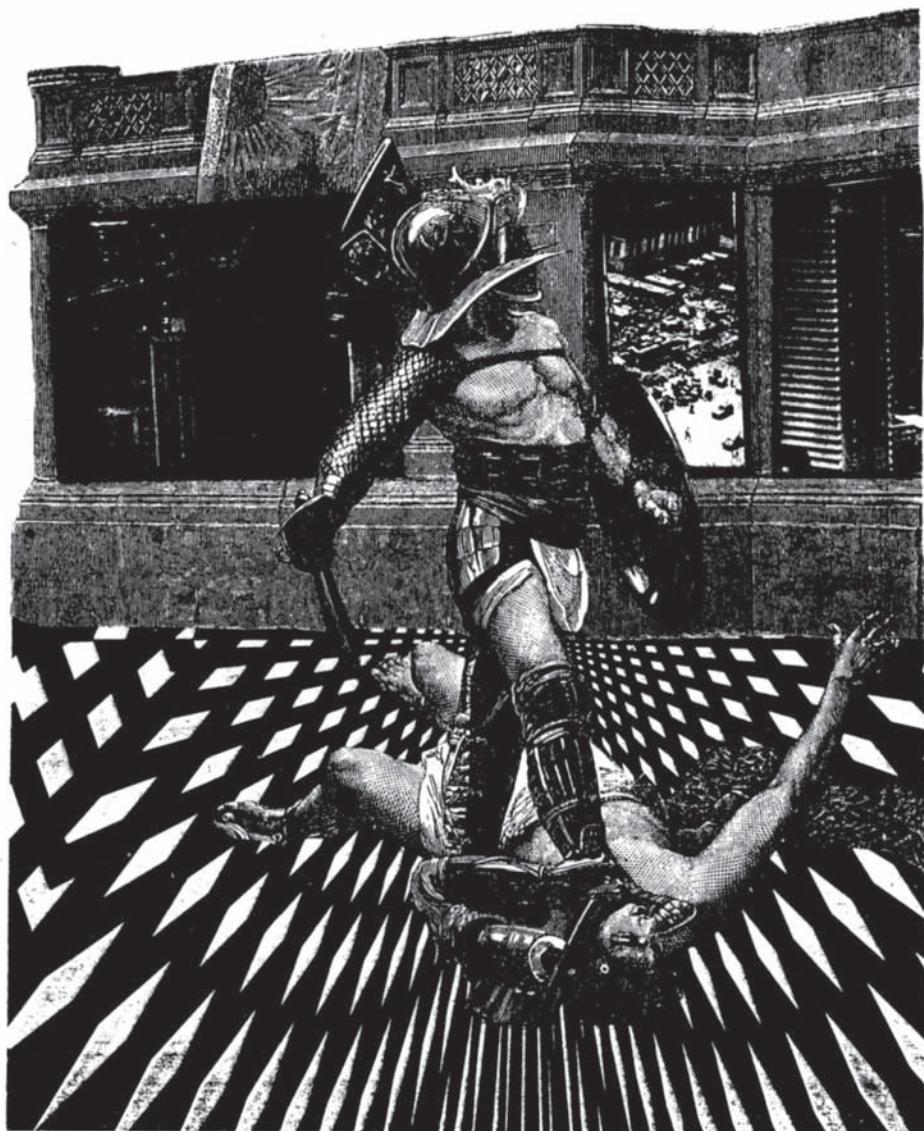
– Los problemas de corrupción y deslegitimización de la policía y de los organismos de seguridad, que aunque no son un problema exclusivo de las autoridades de Medellín, revisten mayor gravedad y se hacen más visibles.

### Algunos rasgos de las milicias

#### 1. Hijas del abandono del Estado

**A**cá las bandas eran las que mandaban. El poder era absoluto. ellas decidían a quién mataban, quién vivía, a quién le cobraban impuesto, a quién le quitaban el equipo de sonido, a quién echaban de acá. Echaron a mucha gente, familias honorables y ellos se quedaban con las casas para poner expendios de

5. William Estrada y Adriana Gómez, *Op. cit.*, p. 125.



*droga. Y ¿dónde estaba el papel del Estado para cuidar la vida honra y bienes de los ciudadanos honestos?"*

Se tiene conciencia de que con las milicias se suple el papel del Estado, pero ¿hasta dónde y hasta cuándo?

De manera diferencial, de acuerdo a su arraigo, composición y disponibilidad de recursos, se ha intentado suplir el papel del Estado como justicia y como mediadores en la resolución de conflictos domésticos y vecinales, constructores de algunas obras públicas. El miliciano, en las zonas de mayor arraigo, es reconocido como inspector, dador de servicios y hasta como posible

empleador. Sin embargo, algunos jefes de milicia estiman que su papel 'como pequeño Estado dentro del Estado' tiene sus límites: "no le podemos solucionar los problemas de empleo a la gente, ni construir escuelas ni centros de salud".

Frente a este dilema se perfilan varias tendencias en las milicias:

- Combinación de la presencia estatal, pero sólo como entidad encargada de prestar servicios públicos, con un poder alterno de la milicia para el manejo de los problemas de seguridad.

- Actitud de rechazo total al Estado y consolidación de las milicias como un poder

sustitutivo. Esta postura corresponde con los grupos de milicias más cercanos a la Coordinadora Guerrillera.

— Apertura de un proceso de diálogo y negociación con el Estado, con miras a su desmovilización y búsqueda de soluciones concertadas a los problemas de seguridad y reivindicaciones más sentidas de los pobladores de los barrios populares, posición abanderada por las Milicias del Pueblo y para el Pueblo.

## 2. Fenómeno masivo y fragmentario

**U**no de los fundadores del primer núcleo de milicias, las del Pueblo y para el Pueblo, relata que ésta se inició como un “pequeño núcleo de no más de 10 personas pero muy cualificado, con experiencia político militar adquirida en el ELN”. Había diversas motivaciones para ensayar algo nuevo: El desengaño con la experiencia de militancia en el ELN, el desquite contra las bandas que habían sacado a la izquierda de los barrios, y corrección de los errores cometidos por el M19 que, con su proyecto de milicias, “no hizo sino dejar una estela de sicarios”.

Con el respaldo de la población se identifican los delincuentes, y se les rastrea, hasta exterminarlos. Cunde la noticia de que por fin ha surgido una alternativa eficaz. De esto toma atenta nota la Coordinadora, quien se decide a generalizar la experiencia: “apenas supieron de nuestro éxito nos cayeron para que les contáramos la experiencia y así fue como les ayudamos a entrenar gente que trajeron de Barranca y de otras partes del país. Entonces nos dijeron que iban a formar sus propias milicias”. En efecto, en octubre de 1990 se conforman las Milicias del Valle de Aburrá (ELN) y luego las Milicias Bolivarianas (FARC).

La Coordinadora pretende afirmar, como elementos de diferenciación con las milicias independientes, a quienes ahora considera como traidoras, “una orientación política e ideológica de contenido revolucionario, desarrollo de un trabajo de masas, apoyo a las organizaciones guerrilleras, preparación militar de las masas, enfrentamiento al Estado y a las fuerzas represivas, inscrito en un proceso de acumulación de fuerzas revolucionarios y proyección como verdadera alternativa políti-

*ca social y militar de las masas de cada uno de los sectores*”<sup>6</sup>.

Lo más real parece ser que el acelerado proceso de expansión miliciana, no se corresponde con la adhesión a un proyecto revolucionario ni a una estrategia político-militar previamente definida, sino más bien a una lógica de oportunidad que atiende las demandas de los pobladores, y se apoya en los vínculos familiares y de vecindad de sus integrantes.

La multiplicación de las milicias tampoco resulta indicativo del crecimiento de un proyecto homogéneo, sino de fragmentación. La diversidad de denominaciones responde al interés de cada grupo en afirmar su identidad y autonomía de las demás. Aún en el caso de las milicias influídas por el ELN, parece que no se ha podido garantizar una coordinación y unidad de mando, situación que ahora intenta ser superada por las FARC y el ELN.

El principal factor de cohesión en las milicias depende del carisma y la capacidad militar de los respectivos jefes para mantener la disciplina en su respectivo grupo y del cabal cumplimiento de un código ético, donde se establecen sanciones para quienes actúen por su propia cuenta y comprometan la imagen del colectivo. Empero, la cada vez mayor fragmentación y los problemas de descomposición al interior de las milicias han evidenciado la fragilidad de estos elementos de cohesión.

## 3. Composición heterogénea

**E**n septiembre de 1991, el general Maza Márquez calculó entre 3.000 y 5.000 milicianos en las principales ciudades<sup>7</sup>. Pero estas cifras no fueron refrendadas ni por las autoridades militares de Cali ni las de Medellín. Posteriormente, en esta última ciudad, el exgeneral Pardo Ariza afirmó que en Medellín no excedían de 300.

¿Cuál es el número de milicianos en la ciudad? “Eso es una cifra muy difícil de saber porque cada milicia tiene su propia gente”, afirma un jefe miliciano<sup>8</sup>. Además, cada grupo parece estar sometido a constantes variaciones en su magnitud y composición. (Ver mapa).

Lo cierto es que el crecimiento de las milicias fue muy rápido: “aunque empeza-

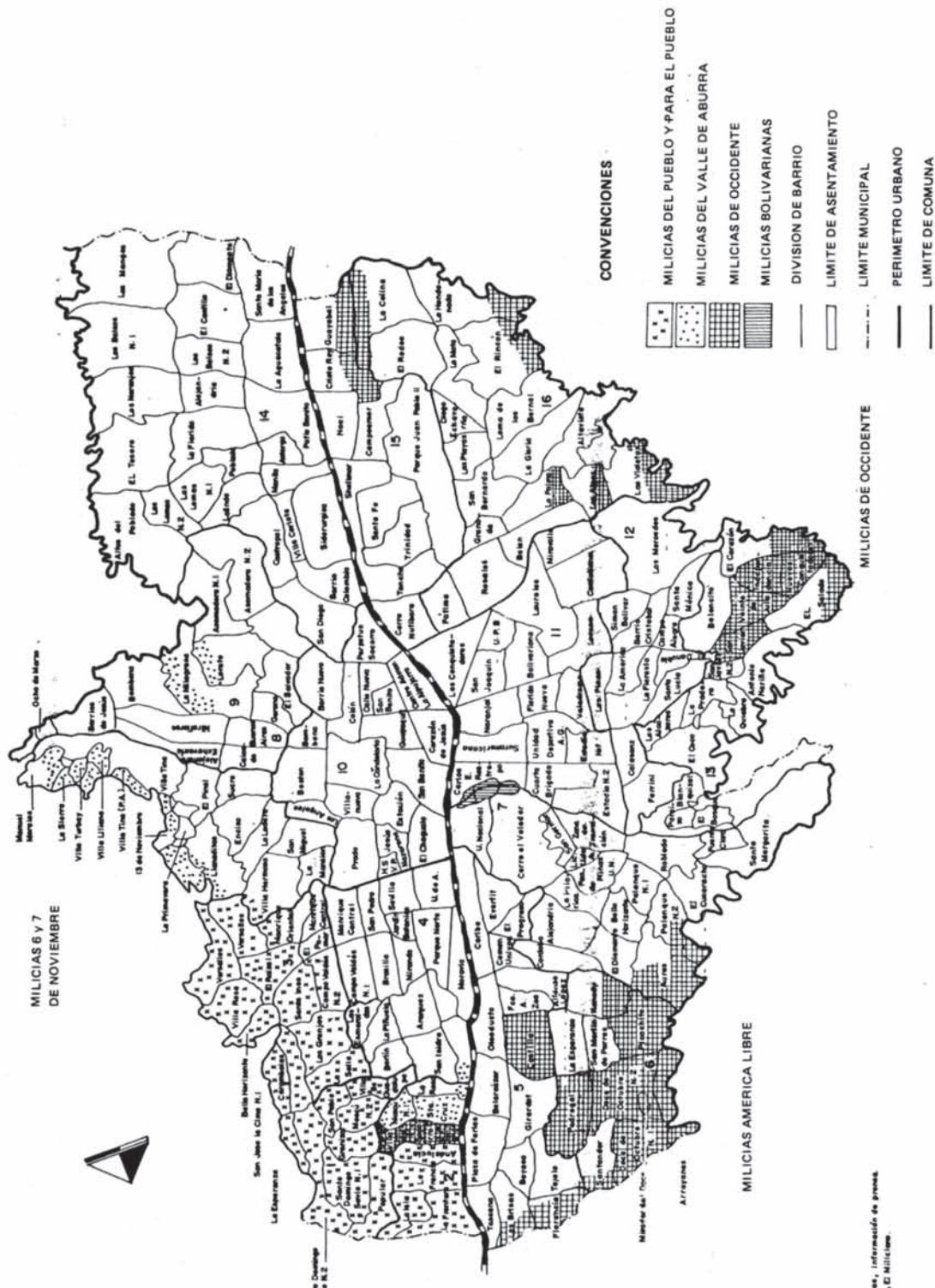
*El principal factor de cohesión en las milicias depende del carisma y la capacidad militar de los respectivos jefes para mantener la disciplina en su respectivo grupo y del cabal cumplimiento de un código ético, donde se establecen sanciones para quienes actúen por su propia cuenta y comprometan la imagen del colectivo. Empero, la cada vez mayor fragmentación y los problemas de descomposición al interior de las milicias han evidenciado la fragilidad de estos elementos de cohesión.*

6. “¿Quiénes buscan la entrega en Medellín?”, en *Revolución* No. 437, julio 1-15 de 1993, p. 1.

7. “Las milicias se están tomando las principales capitales”, en *El Colombiano*, Medellín, agosto 11 de 1991.

8. Recientemente, la jefatura de las Milicias del Pueblo y para el Pueblo, reveló que suman unos 800 milicianos dispuestos a desmovilizarse. “Alcalde dialogaría con las milicias populares”, en *El Colombiano*, Medellín, junio 16 de 1993, p. 7B.

## **APROXIMACION A LAS TERRITORIALIDADES DE LAS MILICIAS POPULARES EN MEDELLIN (1989 - PRIMER SEMESTRE 1993)**



*mos unos pocos eso se disparó. Nos fuimos multiplicando día a día. Le caían a uno cantidad de pelaos a decirnos que se querían volver milicianos. Después cuando se rindieron las bandas pues les dimos la oportunidad de ingresar a los que se querían regenerar y así se fue formando una revolución donde había de todo".*

Las milicias están constituidas por un núcleo de veteranos militantes y exmilitantes de organizaciones de izquierda, en especial del ELN, de jóvenes atraídos por las armas y por la expectativa de encontrar –como en las bandas y en las galladas– un espacio de socialización, un medio de vida o un lugar en el cual colocarse a salvo de otros enemigos<sup>9</sup>, la decisión de ingreso a la milicia se constituye en un acto individual, sin la mediación de autoridad familiar ni escolar<sup>10</sup>.

#### 4. Papel de justicieros

**“N**osotros no somos delincuentes, matamos no por el placer de matar, sino porque no quedó otra opción. O sobrevive el delincuente o sobrevive la comunidad".

En sus comienzos, se mata a quienes ellos mismos y las gentes valoran como amenaza para la sobrevivencia de la comunidad. Se mezcla el ejercicio de la justicia privada con una noción primaria de lo público, representado en la comuna y el barrio. El resto de la ciudad no cuenta. Por tanto, se considera viable los pactos de convivencia con todos aquellos delincuentes o bandas que "roben a los ricos y no consuman vicio en los barrios".

Este acto del matar, en principio selectivo, se ha vuelto indiscriminado, por los problemas de descomposición de diversos jefes y milicianos de base, que ahora no vacilan en disparar contra todo aquel que de repente pueda ser considerado enemigo.

#### 5. Agente moralizador de las costumbres

**U**n propósito común a las diferentes milicias ha sido la restitución de la "integridad moral de las comunidades"<sup>11</sup>. Por ello se ha intervenido en los conflictos de tipo familiar y vecinal para imponer por la fuerza que

el padre y la madre cumplan con su papel de progenitores y no maltraten a los hijos, se respeten linderos y no se hagan construcciones que vayan en perjuicio del vecino o del barrio.

Pero, ¿de qué manera logran establecer quién tiene la razón y quién no para poder dirimir una querella?

"Hemos aplicado sentido común y algunos recursos que nos han dado algún resultado" afirma un jefe miliciano. "Cuando a mí me llegan con una queja, yo le advierto a la persona que si me entero que me dice mentira se muere. Recogemos todas las versiones y a la final definimos cuál es la que nos parece verdadera".

Acorde con criterios dictados por la tradición y por la particular apreciación del respectivo jefe de milicia, se ejerce una justicia que si bien ha contado con la aceptación de algunos sectores de la población, ha generado una reacción en contra de diversos de la población joven, que ya no se aviene a la mentalidad y forma de vida tradicional.

En 1993 se agrega un nuevo componente a esta labor de moralización que desborda la esfera de lo privado. Se trata de una campaña de moralización contra supuestos "ladrones de cuello blanco" de organizaciones cívicas y comunitarias:

*"Toda aquella persona que se le comprobase manejo indebido de los recursos de la comunidad, malversación de fondos, peculados chanchullos y serruchos será condenado a pena de muerte, previa investigación y comprobación de tales denuncias hechas por la comunidad"*<sup>12</sup>.

Como resultado de esta nueva cruzada moralizadora, diverso tipo de dirigentes comunales barriales y juveniles han sido investigados, algunos ajusticiados y otros han tenido que abandonar su barrio.

#### 6. Variabilidad en la definición de amigos y enemigos

**C**uando empiezan a operar las milicias definen con precisión a sus enemigos: bandas, y delincuentes *chichipatos* que roben y maten a la gente del propio barrio.

Pero una vez se logra vencer a estos enemigos, algunos grupos milicianos realizan pactos de convivencia con bandas y delincuentes y hasta facilitan el ingreso a la

9. Véase al respecto, los testimonios contenidos en Alonso Salazar, *Mujeres de fuego*, Medellín, Corporación Región, 1992.

10. *Ibid.*

11. Boletín *El Miliciano*, Medellín, marzo 1993.

12. *Ibid.*

misma milicia, como mecanismo de rehabilitación. "En esto cometimos un tremendo error" puntualiza un jefe miliciano "eso de la regeneración es un cuento muy complicado y ello lleva tiempo y recursos que nosotros no teníamos".

El otro enemigo grande es la policía. Por parte de las milicias independientes se diferencia entre policía corrupta y policía buena. A la primera se le combate y a los segundos se les respeta y se les brinda protección en los momentos en que han sido atacados por bandas.

Así mismo, le reconocen al ejército su poderío militar y lo valoran como institución enemiga de la policía. La instalación de bases militares en las zonas más conflictivas, como en el caso de los Populares y de Villa Tina, por los enfrentamientos entre bandas, o entre bandas y milicias ha contado con el respaldo de sectores de la población y de algunas milicias.

De otra parte, el relativo control territorial les ha permitido a varias milicias condicionar la presencia de políticos catalogados por ellos como clientelistas: "si vienen tienen que cumplir lo que prometen". En la pasada coyuntura electoral, por ejemplo, varios políticos se quejaron de este proceder.

La política de delación promovida por el gobierno nacional ha complicado las relaciones, con las milicias ligadas a la Coordinadora. En un reciente boletín de las Milicias del Valle de Aburrá, se acusa a ciertos jefes de directorios políticos de *sapos* y amenazan con ajusticiarlos: "por cada miliciano delatado, capturado y asesinado



Collage Mauricio Suárez

ajusticiaremos a politiqueros y funcionarios del Estado”<sup>13</sup>. Esta sentencia de muerte se ha hecho extensiva a otros dirigentes comunales y barriales que lleguen a ser detectados como informantes.

En la actualidad, tienden a ahondarse las diferencias entre las milicias independientes y las de la Coordinadora en la lógica de definición de amigos y enemigos. Mientras que las milicias independientes se mantienen en los criterios anteriormente esbozados, por parte de las milicias del ELN, FARC y disidencia del EPL se han hecho algunos pronunciamientos que indican una tendencia a homogeneizar y a catalogar a sus supuestos adversarios como enemigos absolutos.

### *¿Y cómo se han apreciado las milicias desde el otro lado?*

**A**partir de 1990, el Ejército introduce algunas modificaciones en su forma de actuación en los barrios Populares, al asignarle prioridad a la realización de acciones selectivas, campañas cívico militares y la instalación de bases en puntos estratégicos, Villa Tina y los Populares. De este modo, los soldados se han venido compenetrando con el ambiente barrial y en algunos casos haciendo el papel de juez en los conflictos entre bandas y milicias y hasta defensores de la comunidad contra los atentados cometidos por algunos miembros de la policía, como ocurrió en Villa Tina en diciembre de 1992.

Por parte del Gobierno, en noviembre de 1991, a propósito de su visita a Medellín, el presidente Gaviria señaló que “en las Milicias Populares así como hay rasgos delincuenciales pueden haber rasgos de carácter político. No son un fenómeno que obedezca a una sola causa o que tenga un solo origen y la obligación del Gobierno es hacer distinción dentro de este fenómeno en toda su complejidad”<sup>14</sup>. Luego algunas milicias manifestaron su interés en el diálogo, el gobernador Echeverry Mejía los escuchó y promovió la realización de un evento donde dieron a conocer sus demandas; similar actitud se observa en el gobernador Gómez Martínez y en el alcalde Omar Flórez, pero el cambio de estrategia del Gobierno

frente a la subversión le pone fin a este proceso de acercamiento, que hoy intenta reanudar la administración de Luis Alfredo Ramos y ante la propuesta de diálogo de las Milicias del Pueblo y para el Pueblo.

Sólo algunos sectores de la sociedad civil local se han pronunciado. En febrero de 1992, el Instituto de Estudios Liberales y varias organizaciones no gubernamentales se declararon a favor de diálogos regionales con los sectores de Milicias más proclives al mismo<sup>15</sup>. En el mismo sentido se expresaron algunos intelectuales, centros de investigación, Iglesia Católica y el periódico *El Colombiano*.

### Crisis del proyecto miliciano

**U**no de los fundadores de las milicias hace el siguiente balance:

*El proyecto empezó bien. La idea era construir una organización político-militar con cuadros que tuvieran un buen nivel de formación. Pero de pronto la situación se nos fue saliendo de las manos. Aunque yo fui uno de los que más insistió en la formación de los *pelaos* que ingresaban, llegó a convencerme de que con varios de ellos no había nada qué hacer. Pero lo más triste de todo esto es que la corrupción no fue sólo problema de estos *pelaos*, eso también contagió a las direcciones. Me ha golpeado mucho el ver cómo compañeros revolucionarios a los que yo apreciaba tanto, con experiencia, hasta de núcleos muy cerrados, resultaron envueltos en esta maraña de la plata y del poder para ellos y no para el pueblo. Se han hecho cosas que no fueron pensadas por los que empezamos con esto, cobrar díque cuotas a la gente, matar a lo sicario, y a hacer ciertos cruces raros.*

*El sentido inicial de la autodefensa se ha desdibujado por el accionar delincuencial de grupos de milicias que se han dedicado a obtener beneficios para sí mismos, con la ejecución de secuestros, atracos, cobro de contribuciones no voluntarias y amenazas contra personas y organizaciones reconocidas como honestas pero que se han opuesto a sus acciones. Se ha creado así un ambiente favorable a la constitución de autodefensas antimilicianas. En la prensa*

*local se ha hecho más frecuente la publicación de noticias como ésta: "habitantes de ocho barrios del sur de Medellín denunciaron a las Milicias Populares, aseguran que las milicias están amenazando, matando e imponiendo vacunas a los negocios (...) copias de esta carta fueron enviadas a Procuraduría, al Alcalde, al Comandante de la IV Brigada y a la Policía Metropolitana"*<sup>16</sup>.

Este proceso de descomposición de las milicias no podría ser meramente atribuido a las debilidades de sus integrantes. También tienen mucho que ver otros problemas ya considerados, como la ausencia de una dirección ideológica con la suficiente capacidad de mando, la fragmentación, la realización de acciones delictivas para financiar la milicia y una legitimidad basada en su papel de exterminadores de delincuentes y la ineficacia de sus acciones de *limpieza* que, como aconteció con las estrategias gubernamentales, no han aportado soluciones de fondo al problema delincuencial.

Ni los sicarios, ni las oficinas, ni las bandas han desaparecido, sólo que han cambiado sus formas de operar o han emigrado hacia otras lugares de la ciudad. Tampoco se han erradicado del todo los expendios de vicio, que ahora funcionan de manera más soterrada: "se acaba con unos pillos y surgen otros, es una cosa de nunca acabar".

Enfrentadas a una situación de creciente deslegitimación, algunos sectores pertenecientes a las milicias más directamente relacionadas con la Coordinadora han recurrido a la *limpieza interna*, el traslado de nuevos cuadros político-militares del campo y de otras ciudades a Medellín, algunas medidas de coordinación y definición de nuevos planes. Se le apuesta al proyecto de construcción de una guerrilla urbana, ahora sí, más centralizada, y dependiente de las orientaciones de la Coordinadora. Por su parte, las Milicias del Pueblo y para el Pueblo, expresaron públicamente su disposición a un proceso de diálogo y negociación, hecho que reviste una particular significación por tratarse del primer núcleo de milicianos y por su carácter autónomo con respecto a las organizaciones de la Coordinadora.



Ilustración Marco Pinto

### Momento crucial

**L**a precariedad del Estado y el auge de múltiples actores y formas de violencia en la ciudad de Medellín, creó un clima propicio para la generalización del fenómeno miliciano. Sin embargo, su propia crisis ha dejado al desnudo las sin salidas del recurso a la justicia privada, así se haya partido con el propósito de preservar la integridad de las comunidades barriales.

Lo anterior no significa que las milicias hayan perdido toda legitimidad, ni menos el

16. "Barrios de Medellín denunciaron a las milicias", en *El Tiempo*, Bogotá, marzo 7 de 1993, p. 3.

recurso a la autodefensa. Ejemplo de ello son las reacciones encontradas que ha suscitado una posible desmovilización de las Milicias del Pueblo, por considerar que entonces quedarán a merced de la delincuencia y los atropellos de la Policía.

Un proceso de negociación contribuiría al avance de las alternativas de convivencia se ha venido abriendo paso en la ciudad y que se concreta en la celebración de diversos pactos de convivencia entre bandas juveniles, bandas y milicias, y en la realización de jornadas y movilizaciones por la paz y el respeto a la vida, con una amplia acogida.

Pero esta posibilidad parece no haber

sido tenida en cuenta por el actual Gobierno que, hasta el momento, no se ha decidido a dar inicio a la negociación con un representativo sector de milicias. Situación que, de no resolverse oportunamente, abriría un nuevo ciclo de violencia en estos barrios, como ya se avizora, ante el desencanto de milicianos sin interlocutor, y el aprovechamiento que de esta coyuntura por parte de las Milicias Bolivarianas y del ELN que se disponen a *cobrar cuentas* y a apoderarse de los territorios influidos por las del Pueblo y para el Pueblo y a conquistar el respaldo de los pobladores, quienes se siguen preguntando “¿y dónde está el Estado?”.

## BIBLIOGRAFIA

Bedoya, Diego y Obando, Luis David, *El turno es para las Milicias*, Tesis de pregrado, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1993.

Camacho, Alvaro. “Violencia urbana: Cali y Medellín”, Varios, *Medellín alternativas de futuro*, Medellín, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1992.

Estrada, William y Gómez, Adriana, *Somos historia, comuna nororiental*, Medellín, s. e., 1992.

García, José Luis, *Antropología del territorio*, Madrid, Ed. Josefina Betancur, 1976.

González, Fernán, “Espacio público y violencia privada”, ponencia presentada al Seminario sobre procesos de la violencia urbana, Medellín, Corporación Región, 1992.

Henao, Hernán, “Territorios, espacios e instituciones de socialización en la Antioquia actual”, en: *Realidad Social*

Vol. 1, Medellín, Gobernación de Antioquia, agosto 1990.

Naranjo, Gloria, *Medellín en zonas*, Medellín, Corporación Región, 1993.

Ortíz, Carlos Miguel, “El sicariato en Medellín entre la violencia política y el crimen organizado”, en: *Análisis Político* No. 14, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, septiembre-diciembre 1991.

Restrepo, Beatriz, “Religiosidad y moralidad en Antioquia”, en: *Realidad Social* Vol. 1, Medellín, Gobernación de Antioquia, agosto 1990.

Salazar, Alonso, *Mujeres de fuego*, Medellín, Corporación Región, 1993.

Salazar, Alonso, *No nacimos pa'semilla*, Bogotá, Cinep, 1990.

Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María, *Las subculturas del narcotráfico*, Santafé de Bogotá, Cinep - Ed. Antropos, 1992.

Correos  
de Colombia



#### Adpostal

Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGUADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIOCARTAS ASEGUADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APRS/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Teléfonos para quejas y reclamos: 334 03 04  
341 55 36

Santafé de Bogotá

Cuente con nosotros  
Hay que creer en los correos de Colombia

**Hacemos realidad  
el concepto  
de calidad**



**ediciones  
ANTROPOS**

**EDITORES E IMPRESORES  
con calidad... ¡HUMANA!**

Carrera 100B No. 74B-03



228 2784 - 431 4075

433 7701 - 433 7703

**FAX: 433 3590**

Santafé de Bogotá, D. C

Alonso Salazar J.  
Investigador de la Corporación Región

# La criminalidad urbana: Actores visibles e invisibles\*

Alonso Salazar J.



\* Para la elaboración de este artículo se retomaron aportes de varios documentos elaborados por Foro-Cali, Foro-Barranquilla y por el equipo de investigación de la Corporación Región.

**L**as imágenes de la violencia urbana en Colombia son patéticas: en Bogotá se boletea con carteles y se asesina a los *nérros*. En una estación de policía, con más de 300 agentes a bordo, se viola y se asesina a una adolescente. En una universidad de Barranquilla se matan personas a palos para convertirlas en objeto de estudio. Las estadísticas del maltrato a los menores se disparan. En las barriadas populares de las grandes ciudades las comunidades prefieren confiar su seguridad a grupos de adolescentes armados y sospechan de las autoridades estatales.

Todo esto podría verse como producto del amarillismo y no sería tan preocupante, si no estuviera revelando un problema de gran magnitud: la criminalidad y la violencia se han extendido por todo el país como una gran epidemia y al momento es el asunto que más preocupa a los habitantes de las grandes ciudades por su recio impacto sobre la calidad de vida. Tasas de homicidios por diez mil habitantes como las de Pasto (59.02), Pereira (71.76), Medellín (53.71) y Bogotá (31.37), nos indican la gravedad del asunto<sup>1</sup>.

Hace un tiempo hablar de violencia era más sencillo, porque los actores y las causas eran más tipificables. Por un silogismo simplista la violencia se resumía en la pobreza y en los pobres. Hoy en cambio entre la escena y la trasescena se han multiplicado y complejizado los protagonistas. La ampliación de las tramas de violencia obliga a repensar la realidad. No es posible ubicar causas únicas, por el contrario, los estudios recientes, especialmente los que siguieron al equipo de estudios de violencia del gobierno Barco<sup>2</sup>, muestran la pluralidad de factores: la ilegitimidad del Estado, relacionada con la precariedad de nuestra formación democrática, procesos de la cultura, factores socioeconómicos y la irrupción de organizaciones delincuenciales con gran capacidad operativa.

## La génesis

**E**l Estado, y especialmente el sistema jurisdiccional, no estaba preparado para asumir los fenómenos de delincuencia propios del urbanismo. Por su novedad, por su variedad

y por su volumen, la delincuencia urbana desbordó el sistema judicial y penitenciarío. A comienzos de la década del 70, el DANE advertía sobre la urgencia de una reforma a fondo de la justicia: “un número cada vez más grande de delitos registrados anualmente y uno cada vez menor de sentencias constituyen seria advertencia para el porvenir de la seguridad en general”<sup>3</sup>.

La reacción frente a la delincuencia no corresponde a una sociedad democrática y a un Estado moderno. Fue esencialmente primaria. En medio del desmedro del poder central, la función pública más esencial, la administración de justicia, se refundió en la lógica regresiva. Sectores de la sociedad optaron por las prácticas de *limpieza* y encontraron eco en los organismos de seguridad. Desde finales de los años 70 se hizo frecuente que personal oficial apareciera vinculado a ejecuciones extrajudiciales sin que el Estado o la sociedad reaccionaran.

La completa inoperancia técnica y científica de las investigaciones abrió camino a la impunidad que, como todos sabemos, es el mejor alimento de la justicia privada. Pero, además, la delincuencia sofisticada que se consolidó en los años 80 penetró los organismos de seguridad. De ellas la más relevante fue el narcotráfico que, de diferentes maneras, transformó la vida de las ciudades y logró desestabilizar al país.

En medio de una crisis, por agotamiento de las instituciones y por una quiebra de los referentes de cohesión social, el narcotráfico y otras organizaciones delictivas contribuyeron a la gestación de una mentalidad que exalta la imagen del delinquiente, que apela a la violencia como la fuente de poder, de enriquecimiento y de reconocimiento social.

## El coletazo social de las macroviolencias

**D**urante la década de los 80 los actores de lo que podríamos llamar las macroviolencias adquirieron notoriedad en el país. La guerrilla creció y multiplicó sus acciones. Los narcotraficantes desafiaron el poder del Estado y se envolvieron en guerras intestinas. Los paramilitares –símbiosis de fuerzas estatales, de narcos y de capitales priva-

1. “Violencia y criminalidad”, en: *Coyuntura Social* No. 7, diciembre 1992, p. 32.

2. Sánchez, Gonzalo et al., *Colombia, violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1987.

3. Departamento Nacional de Estadística, DANE, *Boletín de Estadística* No. 259, Bogotá, febrero 1973.

dos-, se extendieron por todo el territorio nacional. La confrontación en escenarios urbanos y rurales de todos estos ejércitos sin respeto por las mínimas normas humanitarias y la ausencia de un proyecto ético, diluyeron incluso el sentido político que tenían algunas de estas confrontaciones y derivó hacia prácticas atávicas.

La sociedad soportó no sólo el huracán sino también el coletazo social de estas macroviolencias. En un ambiente desinstitucionalizado, con múltiples poderes que fragmentaron los territorios y las comunidades, se masificaron conductas delictivas que se habían convertido en excepcionales. En Colombia en 1970 murieron por causa violenta 4.469 personas, en 1980 la cifra ascendía a 6.769, en 1989 a 20.000, y en 1992 a 26.000. En las ciudades el incremento de los delitos contra la vida y la integridad personal, en particular los homicidios, fue vertiginoso.

### Los actores visibles

**L**os jóvenes han sido protagonistas de primer orden de la violencia urbana desde la década de los 80. Podríamos decir que en alguna medida la violencia los hizo visibles para la sociedad: Ciudad Bolívar en Bogotá o las comunas de Medellín no figuraban en el mapa de las representaciones colectivas hasta que no figuraron en el mapa de la violencia. Sólo cuando esa violencia, instrumentalizada por diferentes poderes, se proyectó sobre las élites, los ojos del país miraron con desazón el panorama.

En los barrios populares se hizo notoria la participación de los jóvenes en bandas o pandillas. En Medellín fue decisiva la estrecha relación entre algunas expresiones de la delincuencia juvenil y el narcotráfico. Numerosos jóvenes provenientes de sectores populares fueron utilizados en magnicidios y acciones ofensivas contra el poder central. Y muchos otros constituyeron de manera espontánea bandas que imitaban el prototipo de los narcos. Un alto porcentaje de las víctimas de los homicidios en la ciudad son jóvenes.

En otras ciudades colombianas aunque la delincuencia juvenil se extendió más tarde ha tomado dimensiones preocupantes.

En Barranquilla la policía tiene ubicadas unas decenas de pandillas, conformadas por un jefe que ejerce un mando autoritario y por un nutrido número de seguidores. Los miembros de estos grupos comprometidos en atracos, violaciones y asesinatos, usan ropa extravagante, pantalón estrecho, camisones, son expertos bailarines de música *champetúa* y se motilan rapados al estilo *hongo*. Generalmente están conectados con grupos de delincuentes profesionales y expendedores de vicio. Es un fenómeno bastante similar al que sucede en la ciudad de Cartagena, donde han crecido pandillas agrupadas alrededor de la delincuencia, la droga, la rumba y la música de raíces negras.

En Cali, según datos de la Secretaría de Gobierno, en 1992 existían 118 pandillas juveniles, con 1.286 miembros en edades que oscilaban entre 16 y 17 años. En las comunas de pobreza absoluta y de estratos bajos existían, para ese año, 85 pandillas que representaban el 72% de las existentes. Sus delitos más comunes son los hurtos, atracos, expendio y consumo de estupefacientes; ocasionalmente se vinculan al sicariato<sup>4</sup>. Según datos de Medicina Legal, en esta ciudad en el primer semestre de 1993, las víctimas de homicidios son en su mayoría jóvenes hombres. El 32.9% de los homicidios de la ciudad de Cali son cometidos contra personas de 10 a 25 años.

Esta masificación de la delincuencia juvenil no se puede entender por fuera de los procesos de identidad urbana. Es sintomático que la población más joven esté en el ojo del huracán. Las pandillas y las bandas son el reflejo de una generación que oscila entre las culturas pueblerinas de sus progenitores y las culturas de masas propias del mundo moderno, sin lograr construir referentes de identidad en el marco de una sociedad democrática. Una parte de ellos encuentran en el *combo* un espacio de densificación social, que ya no les son proporcionados por las frágiles estructuras de la familia y la escuela.

Lo absurdo es que la violencia fue el medio para que estos sectores sociales, y específicamente los jóvenes, figuraran en el mapa de las representaciones urbanas y para que el Estado dejara de mirarlos como asunto de policía. La violencia hizo visibles a los habitantes de las zonas de colonización urbana.

*Los jóvenes han sido protagonistas de primer orden de la violencia urbana desde la década de los ochenta. Podríamos decir que en alguna medida la violencia los hizo visibles para la sociedad: Ciudad Bolívar en Bogotá o las comunas de Medellín no figuraban en el mapa de las representaciones colectivas hasta que no figuraron en el mapa de la violencia. Sólo cuando esa violencia, instrumentalizada por diferentes poderes, se proyectó sobre las élites, los ojos del país miraron con desazón el panorama.*

4. Datos de la Secretaría de Gobierno. Véase Adolfo León Atehortúa, "La violencia juvenil en Cali. Propuesta para un diagnóstico".



Ilustración Marco Pinto

El Estado fue incapaz de neutralizar las violencias que diezmaron las comunidades populares. Las autoridades de Policía sucumplieron frente al deterioro social, y se multiplicaron simultáneamente las violaciones de los derechos humanos y la corrupción. Ante esta realidad, se hizo habitual que los habitantes de los barrios populares conformaran organizaciones de autodefensa barrial para enfrentar a las bandas juveniles.

A fines de los 80, surgieron las milicias populares como una forma de organización armada que cuida de la seguridad de los barrios en las principales ciudades, con gran legitimidad entre las comunidades y en la sociedad en general, por su eficiencia como justicieros.

La guerrilla vio en las milicias una vía para afianzar su presencia militar en las ciudades. En alguna medida, estas autodefensas urbanas son la réplica del modelo de control que desarrolla en las zonas de colonización. Y en ambos casos ser la ‘policía buena’ le da más audiencia que sus proclamas contra el Estado y el orden establecido. Lo contradictorio es que la guerrilla tiene la presencia militar más significativa en las ciudades cuando su proyecto histórico está más agotado.

Pero lo que la ideología no deja ver a los promotores de las milicias, es que este proyecto lleva en sí la carga de su propia destrucción. Lo que las milicias han hecho, con su paz armada, es aprisionar contra el piso el resorte de los conflictos sociales.

Todos sabemos que los jóvenes drogadictos o delincuentes son producto del deterioro socioeconómico y que las prácticas de limpieza, en la medida que deterioran el tejido social, no han reducido sino, por el contrario, incrementado la delincuencia.

Muchos de los elementos sociológicos de las bandas están presentes en las milicias, especialmente la búsqueda de un reconocimiento y un protagonismo frente a la sociedad por medio de la fuerza. Los jóvenes que adhieren a las milicias no buscan la doctrina sociopolítica que los jefes predicen, sino un rol social que dé sentido a su deseo de servicio a la comunidad y a su búsqueda de identidad.

Tanto las bandas como las milicias son actores públicos, reconocidos en las comunidades. A pesar de sus obvias diferencias, en estas formas de organización colectiva opera, al contrario de la delincuencia profesional, un deseo de ser conocidos. Están impresas en sus guerras por el control territorial, en su trivalización, gramáticas primarias, como la valentía y el honor.

### Los actores invisibles

**S**i en los contextos populares los actores principales de la criminalidad son visibles y en alguna medida previsibles, no podemos decir lo mismo de los otros sectores sociales. Y

no es porque en ellos los comportamientos delictivos sean excepcionales, sino porque sus métodos son diametralmente opuestos. Aquí opera el proceso de invisibilización.

Es, en general, una delincuencia más sofisticada, dotada de mejores recursos y con un acceso más directo a las instancias de poder social que les permite actuar con mayor impunidad. La gama es bastante amplia: los contratistas de obras, que algún contralor denominó como el 'peor cartel del país'; los contrabandistas; los testaferros del narcotráfico; los ciudadanos *de bien* que financian la eliminación de *indeseables*; los *jaladores* de carros, los secuestradores, etcétera.

Pero su gran poder está en la capacidad de operar a través de terceros, que generalmente son personas de estratos populares, para la ejecución de los actos materiales. En Colombia se mata o se detiene a los albañiles del delito y se denomina a los autores intelectuales como 'fuerzas oscuras'. Y los servicios de inteligencia del país, que se quedaron en la edad de piedra, en general no tienen la capacidad de descubrir y juzgar a estas organizaciones que mueven los hilos de la criminalidad.

Y aquí está el punto: la masificación de la delincuencia revela una profunda crisis ética de la sociedad. Acciones delincuenciales tan disímiles multiplicadas a escalas sorprendentes, reflejan la incoherencia de

5. "Ajuste de cuentas, atraco menor y riña generan el mayor número de muertes violentas", en: *El Colombiano*, mayo 30 de 1993, p. 12A.

6. "Colombia: una historia de muertes inútiles", en: *El Tiempo*, septiembre 12 de 1993, p. 24A.

7. Este análisis es tomado de una investigación que realizó la Fundación Foro Nacional por Colombia-Regional Cali sobre la violencia intrafamiliar en algunas comunas de pobreza absoluta, bajo-bajo (13, 18, 20) y una comuna de estrato bajo (6). El estudio fue realizado por la socióloga Carmen Roa.

*¡Por la libertad  
de todos!*

**libre**  
**DE DROGAS**  
*Es nuestra decisión*



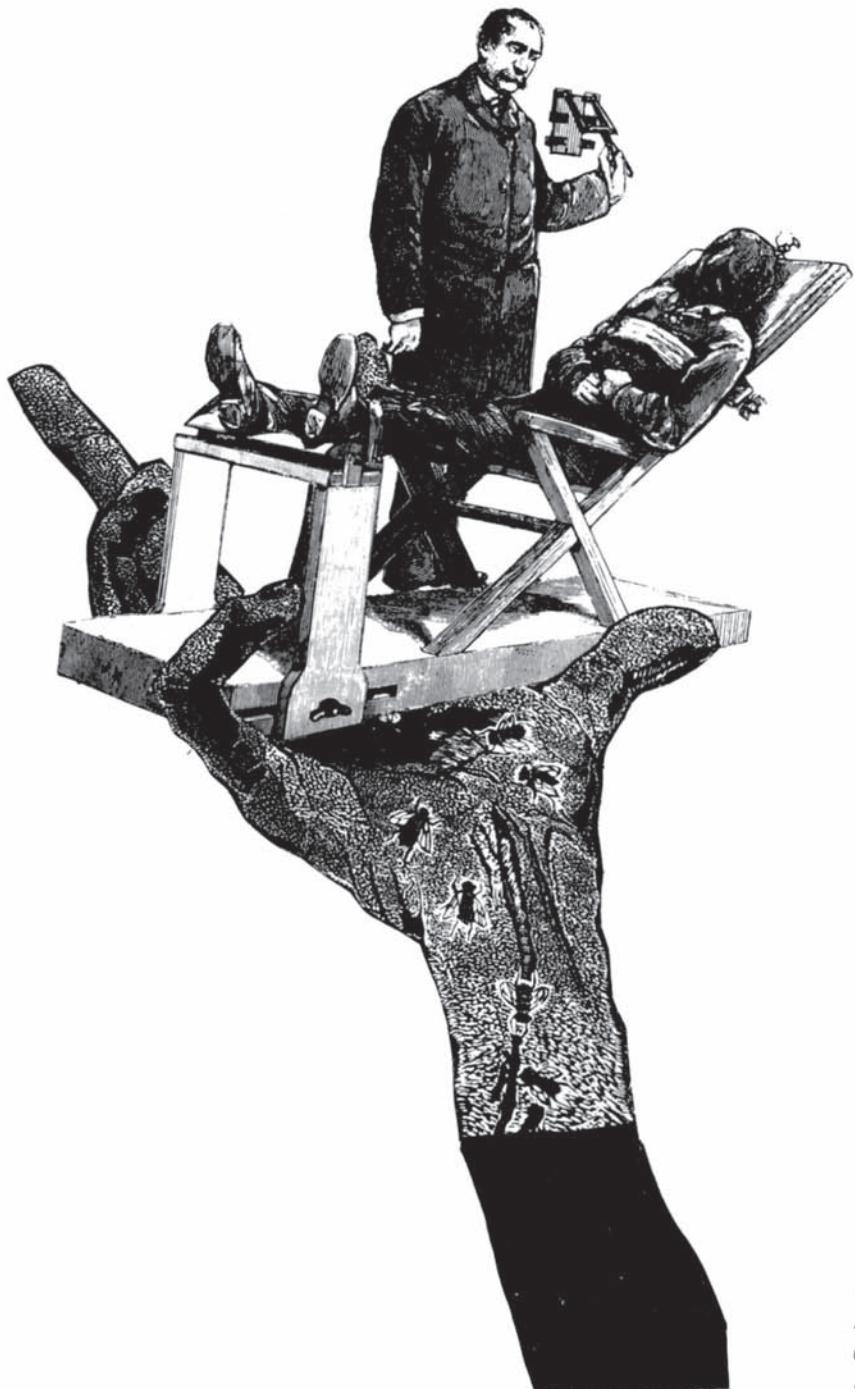
una sociedad que se proclama católica y que cumple muy poco los mandamientos. Y en alguna medida se puede afirmar que la tolerancia con el delito y la impunidad se inició desde las élites. Para corroborar esto basta examinar las investigaciones sobre los saqueos al erario público: ¿dónde están los responsables?

### Los actores difusos

**E**n la criminalidad urbana no predominan hoy los actores colectivos. Más que las violencias de la guerrilla y del narcotráfico, las violencias que nos están matando son las enraizadas en la vida cotidiana, que se despliegan tanto en ámbitos privados como públicos y que pueden involucrar formas de agresión de un alto contenido simbólico, que las hace más complejas y difíciles de detectar y significar.

En Medellín en la década de los años 80, el mayor número de homicidios se relacionó con riñas, atracos, enfrentamientos en estado de embriaguez y drogadicción y cobro de cuentas por 'cuestiones de honor'. Las muertes se concentran los fines de semana y por lo menos en 4 de cada 10 muertes violentas las víctimas presentan altos grados de alcoholemia<sup>5</sup>. Igualmente, el aumento de las muertes violentas en Bogotá, motivadas por riñas y venganzas personales, está deteriorando de manera dramática las condiciones de vida<sup>6</sup>. En Cali la mayor parte de los homicidios ocurren en fines de semana (53.5%), preferiblemente entre las seis de la tarde y las seis de la mañana (63%). Los móviles de estos delitos son diversos pero en ellos tiene mucho peso la intolerancia social.

En el ámbito privado se destacan otros escenarios como el familiar, la sexualidad y el suicidio, que parecen tener sus propias lógicas. Un estudio realizado en Cali<sup>7</sup> mostró que, además de las limitaciones socioeconómicas, las principales causas que alteran la convivencia familiar son el mal genio de los cónyuges, la incomprendición, falta de diálogo, de amor, desacuerdos, machismo, madresolterismo, alcoholismo y la drogadicción. Realidades que generan agresiones mutuas entre la pareja, violencia hacia la mujer y los hijos, rebeldía y agre-



Collage Mauricio Suárez

sión de los hijos adolescentes y adultos hacia los padres, peleas entre familiares.

La forma como se manifiesta el conflicto cobija una amplia gama de hechos: el más común es el maltrato verbal que incorpora gritos, ofensas, amenazas, despidos; pasa por la agresión física, que significa golpes y encerramiento y llega hasta la violación y atentado contra la vida del otro.

Estamos hablando pues de una delincuencia de menudeo que hoy está produciendo la mayor cantidad de víctimas, pero a la que no se le presta importancia porque no atenta contra poderosos intereses privados o del Estado<sup>8</sup>. Es una violencia de actores disueltos a lo largo y ancho de la estructura social. Que actúan en escenarios dispersos y escamotean con gran facilidad la justicia.

### Las prioridades del Estado

**E**n Colombia se ha privilegiado la seguridad de las instituciones sobre la seguridad ciudadana. En las últimas décadas el énfasis se ha centrado en las macroviolencias (guerrilla, narcoterrorismo, paramilitarismo) y se no

ha dado suficiente importancia al tratamiento de múltiples formas de violencia relacionadas con la delincuencia 'común' que son hoy, por lo menos estadísticamente, las más significativas.

Al Estado y a la sociedad colombiana les falta todavía un largo recorrido en el camino de la concertación social y en la incorporación de la lógica del Estado de derecho al tema de la seguridad. La huella que han dejado los agudos procesos de violencia, los atavismos y el espíritu intolerante, tan presentes en nuestra historia, se siguen reflejando en la actualidad.

La noción de orden público que ha imperado hasta hoy deberá evolucionar hacia una noción de orden público democrático en el que no se confunda más la justicia con la venganza, en el que se dé participación a la sociedad civil en el diseño de los planes de seguridad, se reestructure la policía, la justicia y el sistema penitenciario, en los que se perfeccionen los sistemas de investigación, etc. Pero por sobre todo entendemos que la neutralización de la violencia será posible si avanzamos en nuestra constitución como sociedad sustentada en la equidad, la tolerancia y el reconocimiento colectivo.●

8. En un estudio realizado por el DANE en 1985, se estableció "una creciente afectación de todos los estratos sociales por problemas de delincuencia. Aunque los mayores porcentajes corresponden a los estratos alto y medio alto se precisa que es mucho mayor la frecuencia con la que una misma persona puede ser víctima de un delito en los sectores populares". DANE, "Delitos y población afectada por la delincuencia en 11 ciudades y áreas metropolitanas", en: *Boletín de Estadística No. 235*, Bogotá, 1985.

*Medellín:  
Capital mundial  
de la prevención*



*Cartonero, blanco, TRAPECISTA,  
médica, CAMIONERO, maestro  
periodista, odontóloga,  
estudiante, sacerdote, cocinera  
homosexual, soldado, niña,  
actor, campesino, negro, juez  
indígena, torero, prostituta,  
vendedor, poeta, empresario,  
político, drogadicto, obrero,  
bailarina, ingeniera, secretario*

*Pensar en plural es el camino  
para reconocer y tolerar nuestras diferencias,  
para defender la vida y  
resolver nuestros conflictos en paz*



CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Proyecto Consolidación de los Derechos Humanos en el Ambito Local  
auspiciado por el Gobierno Real de los Paises Bajos

Nora Segura Escobar  
Socióloga de la Universidad Nacional  
Investigadora independiente

# Prostitución, género y violencia\*

Nora Segura Escobar



Xilográfia de François Marechal

Los tres términos del título para el presente artículo aparecen con grados de desarrollo analítico muy desigual en Colombia, justamente en proporción inversa al orden aquí propuesto. Así, los estudios sobre la Violencia constituyen ya una muy importante tradición nativa con sello de legitimidad académica y de respetabilidad política y social. Los estudios de género, producto evolutivo de los Estudios de la Mujer, en menor escala que los anteriores, han abierto una ruta progresivamente reconocida y reconocible en el espacio académico, en el de diseño de políticas y programas de desarrollo social y en el terreno de la cultura de los colombianos. El tema de la prostitución, por el contrario, ha pasado desapercibido para las preocupaciones intelectuales, políticas, éticas, tanto de académicos como de técnicos y políticos de ambos sexos. La articulación de los tres no parece tener antecedentes en nuestro medio, y es ese el reto que se pretende asumir aquí con plena conciencia de los riesgos, dificultades y limitaciones implícitos, pero con la convicción de que no es posible ignorar el desafío.

La invisibilidad cultural y la insensibilidad ética que se hacen evidentes en la muy limitada información sobre el fenómeno y sobre la población afectada; en la notoria escasez y baja calidad de los servicios asistenciales a su disposición, sugieren una discusión impostergable a la luz de una agenda democrática contemporánea. Los términos de la discusión en torno del problema de la identidad de la mujer, plantean una doble hipótesis: la prostitución como una forma extrema de la violencia sexista y

la dicotomía buena-mala como expresión de la dominación patriarcal.

Aparte de una base mínima de fuentes secundarias, la materia prima empírica de referencia proviene del contacto con niñas, jóvenes y adultas de sectores populares que ejercen la prostitución *callejera* en la zona central de Bogotá, y de los diálogos con profesionales que trabajan con ellas. También, en menor escala, de los niños y jóvenes en prostitución que circulan en el mismo entorno urbano y social.

Las características del fenómeno observado en esta población de estratos bajos y migrantes de distintas regiones del país, excluye cualquier pretensión generalizante de las afirmaciones, sugerencias e interpretaciones que acá se consignan. Por eso, aunque se sospecha la inexistencia de la prostitución entre mujeres de los sectores económicamente poderosos<sup>1</sup> (lo que no significa negar la promiscuidad, la ninfo-manía y comportamientos similares), no hay sustento empírico para afirmaciones que vayan más allá de la población observada.

Comenzaremos con una mirada muy rápida al contexto analítico de los Estudios de la Mujer para ubicar en él la prostitución como un fenómeno de poder-violencia, destacando el proxenetismo como su cara oculta. A continuación, una referencia somera a la sociedad agraria y a los imperativos de su reproducción, como fundamentos históricos de la fragmentación de la población femenina entre buenas y malas, nos permite entender que tanto la madre como la prostituta corresponden a formas muy convencionales de la identidad femenina y de relaciones de subordinación en un encuadre patriarcal. Enseguida, nos ubicaremos en un escenario contemporáneo para incluir otros elementos de las relaciones entre los sexos y, en particular, la cosificación de la mujer y la manipulación de su cuerpo. Posteriormente se formulan algunas reflexiones sobre la identidad de la mujer en prostitución, tomando como ejes las relaciones con su cuerpo y con la maternidad. Finalmente, se hace una breve consideración sobre las formas incipientes de organización y de constitución en actores políticos, por parte de algunos sectores de mujeres prostituidas en Bogotá.



Xilográfia de François Marechal

## Los Estudios de la Mujer

**E**n sus ya bien andados tres lustros de existencia, los Estudios de la Mujer en Colombia han aportado una reflexión sistemática sobre la identidad femenina en transformación, teniendo como telón de fondo los procesos de modernización del país en las últimas cuatro décadas. El análisis del ingreso masivo de la mujer en múltiples escenarios de la actividad extradoméstica y de los replanteamientos en las imágenes y representaciones colectivas sobre su identidad social han ocupado una buena parte de los esfuerzos realizados. Igualmente, se han hecho avances muy notables en el tratamiento de la diversidad de la población femenina y en la dinámica de su diferenciación interna, como fuentes tributarias de una compleja y diversa identidad de las colombianas contemporáneas.

\* Este artículo hace parte del libro *Lo femenino y lo masculino: estudios sociales desde América Latina sobre las identidades de género*, Arango, León, Viveros, editores, de próxima publicación en coedición de la ACDI y la Universidad de los Andes.

1. Existe una recóndita sospecha en torno del contenido del término *prostitución* como herramienta de análisis, por su utilización ideológica convencional. En el uso cotidiano el término asume connotaciones arbitrarias de descalificación moral, de estigma social, de metáfora o de insulto, aún entre sectores relativamente alertas. Con frecuencia el término alude, por ejemplo, a la promiscuidad o liberalidad sexual de la mujer, es decir, a relaciones que no suponen un arreglo económico. Su abigarramiento aparente insinúa el común denominador de transgresión a supuestos culturales sobre la sexualidad femenina.

Por el contrario, un trabajo sistemático sobre los escenarios tradicionales y sobre la identidad femenina convencional en ellos han tenido importancia bastante menor. Quizás no resulte desacertado afirmar que su tratamiento procede más de un modelo abstracto y de supuestos generales que de la descripción detallada de realidades empíricas. A diferencia de lo sucedido en otras latitudes, en Colombia son escasos los estudios sobre presupuestos de tiempo del ama de casa de distintos sectores; mínimos los análisis cualitativos sobre la maternidad y su significado para las mujeres de distintas condiciones sociales, entre otros temas<sup>2</sup>.

En lo que respecta a la prostitución (identidad *femenina* tradicional por excelencia al lado de la maternidad), el panorama es aún más restringido. Temas como la mujer en prostitución o como la prostitución de la mujer, no han logrado un desarrollo sistemático ni estimulado los esfuerzos de teorización más global. Aparte de unos pocos trabajos de grado universitario de carácter descriptivo y relativos a un número pequeño de casos (véase bibliografía al final) resulta inquietante el silencio sobre el tema. En contraste, una fuente tan inesperada como la Cámara de Comercio de Bogotá (1991 y 1992) presenta un censo de los establecimientos y de las personas dedicadas a la prostitución en la capital del país, cuya publicación puso en la mira una necesaria discusión pública.

Ante la desdibujada atención a la prostitución por parte de organizaciones de mujeres y de analistas de la condición femenina, a continuación se exponen algunas ideas de carácter provisional, con el ánimo prioritario de estimular el debate y de llamar la atención sobre el problema. Son anotaciones que, a manera de archipiélago, constituyen mojones dispersos de distinto calibre intelectual sin pretensión de gran coherencia, surgidas en los intersticios de un estudio reciente sobre prostitución infantil en Bogotá realizado para la UNESCO<sup>3</sup>.

### ¿Cuál problema y para quién?

**E**n total oposición a las miradas de sentido común y en contravía de las visiones culpabilizantes de la mujer prostituida, el análisis del poder permite ver en la prostitución una

forma de violencia, *invisible* en virtud de su aceptación social y *selectiva* en virtud de la población involucrada. Los modos de distribución del poder social y las formas en que se legitima la desigualdad vistos en cuatro escenarios complementarios: el género, la clase, la etnia y la edad, permiten acercarnos al cómo y al por qué de la invisibilidad y de la selectividad de la violencia sexual inherente a la prostitución. De la misma manera, el poder patriarcal tomado como eje de análisis, permite superar la discontinuidad de la población femenina y la oposición buena-mala postuladas desde una moral patriarcal y clasista, y hacer énfasis en las dimensiones comunes a todas las mujeres frente a la violencia sexual.

En cuanto expresión de la dominación masculina, ésta no corresponde a manifestaciones aisladas o a eventos puntuales sino a un *continuum* que abarca desde las formas *normales* experimentadas por *todas* las mujeres (violencia psicológica, simbólica), pasando por las formas *tolerables* (acoso sexual) que afecta a *algunas*, hasta las más extremas (incesto, violación, golpizas, prostitución) intolerables a *todas* luces<sup>4</sup> y afecta *selectivamente* a otras.

Por lo tanto, a la visión de sentido común sobre la prostitución como ‘la profesión más vieja del mundo’, es decir, presente en muchas culturas y períodos históricos, en la que tiende a aparecer como fenómeno natural, normal o inevitable<sup>5</sup> se opone una mirada desde la violencia ejercida ancestralmente sobre la mujer. Del mismo modo, la visión unidimensional y culpabilizante de la prostitución se modifica al incorporar su contraparte histórica, el proxenetismo y la explotación de mujeres, niños y niñas. Finalmente, al carácter de constante histórica se enfrenta el carácter de *construcción social* sujeta a variaciones espacio-temporales, con significados sociales diversos y con consecuencias diferenciales para distintos sectores de mujeres y para el conjunto de ellas. Pero además, y de modo prioritario para la presente discusión, en la nueva mirada propuesta se revela la prostitución como una expresión más de la desigualdad social y de la dominación de género, y por tanto como problema ético para la sociedad en su conjunto y no sólo para la población involucrada.

Subyacen pues, dos ideas centrales: que el problema de la prostitución no es esen-

2. Con desarrollos desiguales para los distintos países de América Latina se cuenta con una *masa crítica* de investigación endógena importante. Respecto de presupuestos de tiempo del ama de casa, véase por ejemplo, Bruschini y Cavasin (s.f.) de la Fundación Carlos Chagas para el Brasil; para Colombia, Muñoz, 1987.

3. Segura, 1992.

4. UNESCO, 1986, p. 11.

5. Al postular un fenómeno *social* como natural o inevitable, se lo extrae del terreno de la acción y de la responsabilidad humanas y como consecuencia tiende a acallarse la sensibilidad ética sobre sus consecuencias. En otras palabras, se produce un efecto anestésico sobre la conciencia, que tiene a bloquear las relaciones de solidaridad e identificación con las víctimas de tal situación y a exacerbar la percepción de diferencia con ese otro.

En este artículo nos ocuparemos de la prostitución en su expresión más restringida y directa, esto es, como la relación comercial por la cual se tiene acceso sexual al cuerpo ajeno, tanto en su realidad material como simbólico-sexual. Se excluyen otras formas de acceso simbólico al cuerpo ajeno como es el caso de la publicidad, del modelaje artístico o comercial, así como la venta del cuerpo en cuanto imagen pública, que pudieran eventualmente ser incluidas en una acepción más amplia del término.

cialmente ésta, sino el proxenetismo y las relaciones de explotación de sectores débiles de la sociedad; y que no se trata prioritariamente de un problema de la moral privada o de la salud pública (si bien son dimensiones importantes) sino de un problema de la ética de una sociedad que pretende construirse como democrática.

Comienzo, pues, con algunas consideraciones generales como ilustración de la heterogénea composición del panorama y como punto de anclaje analítico que nos permita escapar a la tiranía de la *empirie*.

### ¿Qué hay detrás de las buenas y las malas?

**E**xaminemos brevemente algún trasfondo de la dicotomía buena-mala; respetable-prostituta; María-Eva; esposa-amante; madre-hembra, sistema de contrarios aprendida desde la infancia como constitutiva de la identidad social femenina<sup>6</sup>.

Estas representaciones convencionales de la mujer en nuestra herencia cultural, hunden sus raíces en una visión cristiana patriarcal y elitista, cuya *coherencia* deriva de su formalización teológica hacia los siglos XIII y XIV<sup>7</sup>. En ella la asociación de la mujer y la sexualidad se plantean en oposición a la espiritualidad, el misticismo y el camino ascético hacia la salvación<sup>8</sup>.

Pero tales definiciones ideológico culturales entran en conflicto con los imperativos pragmáticos de la reproducción humana y con los requisitos económicos y políticos de una sociedad agraria, cuya expresión más condensada la constituye un sistema de alianzas matrimoniales entre propietarios y de garantías de la pureza del linaje a través del control de la sexualidad femenina (fidelidad y castidad de la esposa; virginidad de las hijas y hermanas). La tensión entre imperativos ideológicos y materiales, pues, tiende a resolverse históricamente por vía de la idealización y desexualización de la mujer madre, la dicotomización de la identidad femenina en dos polos irreconciliables, la fragmentación de la vida sexual entre reproducción y placer y la imposibilidad también para el varón de integrar una imagen femenina como objeto del deseo.



Así, en nuestro pasado agrario podemos leer los rasgos básicos de una sociedad tradicional y el ejercicio del poder patriarcal que le es inherente, así como las tensiones y ansiedades de un mundo que es esencialmente masculino y la condición subordinada de la mujer en él.

La respetabilidad de la mujer y de la familia se derivan de la capacidad del varón para imponer el monopolio sobre la sexualidad de sus mujeres y por tanto una falla en este terreno se convierte en amenaza al honor mismo del o los varones del grupo familiar. El legítimo recurso a la violencia en la defensa del honor mancillado cobra sus víctimas en primer término en la mujer, pero también en los varones involucrados<sup>9</sup>.

6. Si bien los distintos términos de la dicotomía no son equivalentes ni pertenecen al mismo orden de ideas, interesa destacar su utilización descalificadora como mecanismo de control. En el terreno de la ciencia es bien sabido que no es posible clasificar a las personas mediante el uso de categorías cerradas y permanentes, por cuanto la conducta humana no es reducible a un patrón fijo y predecible. Por el contrario, en el ejercicio del poder, la eficacia para obtener la sumisión está en relación directa con las propuestas simplistas y con la manipulación de visiones maniqueas.

7. Turner, 1984, pp. 115 ss.

La tendencia a la desexualización de la mujer propia tiene como contraparte inevitable la tendencia a la hipertrofia de la mujer ajena como objeto de deseo, al tiempo que la sacralización de la virginidad femenina se constituye en reto a la virilidad seductora del varón<sup>10</sup>. Pero, por otra vía complementaria, la exhibición ostentosa de la capacidad sexual y la auto-afirmación violenta son formas de validación masculina en un mundo de hombres y una fuente frecuente de ansiedades y temores ocultos.

Así, las presiones culturales hacia un ejercicio sexual muy activo por parte del hombre y las severas restricciones a la expresividad sexual de la mujer *respetable*, inevitablemente trasladan a las mujeres de los sectores subordinados y a las mujeres prostituidas, las demandas sexuales y afectivas no satisfechas.

Las desigualdades sociales incorporan, pues, su propia dinámica en la asimetría de los encuentros sexuales de hombres y mujeres. Los recursos del poder (económico, político, civil, militar o religioso), la *superioridad étnica*, cuando no la fuerza bruta o simbólica, otorgan al varón de las capas superiores el acceso sexual a las mujeres de las familias cuyos varones no logran ser garantes de la respetabilidad y protección familiar.

La asimetría del ejercicio sexual y su violencia implícita atribuibles a la interacción del género y la clase social, se traducen en exención para el hombre de las consecuencias de su actividad, en irresponsabilización frente a sus vástagos, en tanto que la mujer debe asumir desde la maternidad no deseada hasta el repudio social, acompañados frecuentemente de maltrato familiar. Así propuesta en grandes trazos, la subordinación de la mujer dentro de un esquema patriarcal constituye una realidad histórica que adquiere sentido en los imperativos de funcionamiento y reproducción de la sociedad agraria, articulada a un tipo de familia altamente centralizada en los varones y a requisitos de limpieza de sangre para la transmisión de la tierra, fundamento por excelencia del poder agrario. Se trata de un mundo masculino en el que el espacio para la mujer es restringido al ámbito doméstico y a las funciones reproductivas,

y en el que ella difícilmente logra existir sin la dominación protectora de un varón y la solidaridad tirana de un grupo familiar. A su turno, la mujer que se prostituye ocupa un lugar de marginación relativa, pues si bien transgrede los estándares de la respetabilidad y por ello mismo se hace acreedora al estigma y la degradación públicos, simultáneamente en la intimidad y dependiendo de la edad, sirve de válvula sexual y afectiva, de compañía y confidente, de iniciadora sexual de los adolescentes, es decir, eventualmente se aproxima a las figuras de amante, esposa, madre y abuela<sup>11</sup>.

En síntesis, si imaginariamente observáramos alguna de nuestras pequeñas ciudades o pueblos de comienzos de siglo, observaríamos que entre las buenas y las malas media el poder patriarcal que las distancia socialmente y que bloquea sus acercamientos y posibilidades de acción compartida; que segregá a las unas en el hogar y a las otras en el prostíbulo; que exalta la maternidad en las unas y la denigra en las otras; que controla a las unas por la vía de la dependencia económica y a las otras por la de la prostitución; que las somete a todas con distintas formas de violencia y que bloquea sus posibilidades de acercamiento y acción compartida. Pero también veríamos que las buenas y las malas en el espacio de la intimidad se relacionan con hombres de carne y hueso, no reducidos a un estereotipo sexual; que todas visten sus galas para asistir a la Misa Mayor dominical y que se ponen de luto en la Semana Santa.

### Tan cerca del poder y tan lejos del poder

**U**na rápida mirada en otras direcciones y latitudes nos muestra la prestancia y autonomía lograda por algunas cortesanas, amantes, meretrices en la órbita del poder de papas, reyes, soberanos, alta nobleza y cleresía. En efecto, en disímiles escenarios puede observarse que la posición social, el grado de influencia, el *estilo* de relaciones, de las hetairas atenienses del período clásico, de sus contrapartes cortesanas de Roma o Venecia de los siglos XVI-XVII, de las ennoblecidas *maitresse-en-titre* de la corte francesa dieciochesca o de las geishas japo-

8. "Para la teología cristiana medieval, el coito no ligado a la inseminación de la mujer era un 'pecado contra natura'. El acto sexual debía ser despojado del placer y por tanto si el marido disfrutaba a su esposa, el acto era considerado fornicación. Estos 'pecados contra natura' incluían no sólo la sodomía, el bestialismo y la masturbación, sino también el coito interrumplido". Turner, 1984, p. 15, traducción de Segura.

9. En los últimos años los procesos de modernización y de secularización del Estado colombiano, han borrado la codificación legal y en menor grado institucional de estos patrones culturales. En el ámbito de la sociedad civil, también para algunos segmentos han pasado a constituir parte del folclor tradicional, pero aún persisten en muy amplios sectores de la población. Innumerables casos de *Crónica de una muerte anunciada*, de uxoricidios, homicidios y suicidios han poblado la alta literatura, los archivos judiciales, los folletines y la música popular, particularmente desde el ángulo del varón ofendido.

10. Como todo principio ideológico, el tabú del incesto tampoco logra regular totalmente el comportamiento, de manera que las transgresiones son mucho más frecuentes de lo que socialmente se reconoce. El incesto y el abuso sexual de la niña y de la adolescente por parte de los varones afectiva y socialmente cercanos, constituyen un común denominador de la población en prostitución. Cámara de Comercio de Bogotá, 1992, p. 26; Hidalgo, 1991, p. 63; Presses de la Santé, 1987, p. 6; Segura, 1992, p. 32.

11. Tanto la imagen como la función de la mujer prostituida revisten rasgos de la más clara convencionalidad y tradicionalismo, de modo que las relaciones habituales fácilmente derivan a un esquema doméstico. Piénsese, por ejemplo, en Pilar Ternera (García Márquez, 1967) y su encarnación sucesiva en amante, esposa y madre.



Xilografía de François Marechal

nesas, ilustran una manera de *vender favores* femeninos sin incurrir en la degradación o el estigma social<sup>12</sup>.

Por el contrario, estas mujeres imbuidas del halo del poder de sus protectores y ellas mismas producto del refinamiento y la elegancia, fueron elevadas en muchas ocasiones a la condición de confidentes y consejeras; lograron para sus hijos la aceptación en los círculos exclusivos; con frecuencia se desempeñaron como equivalentes sociales de la esposa legítima; y ocuparon un lugar de prestancia por encima de los límites históricos de su origen y de las barreras clasistas vigentes. No obstante, esta prestancia dependiente total y exclusivamente del favoritismo del poderoso, imponía un permanente esfuerzo de seducción y el constante peligro de las mujeres más jóvenes.

### La secularización ¿un camino a la igualdad?

**E**n nuestra sociedad de masas moderna y secular, con el debilitamiento progresivo de la división del trabajo por sexo, de los estereotipos culturales del género y de sus expresiones institucionales y jurídico-legales, la mercantilización del sexo y la ampliación del proxenetismo se presentan al tiempo en una escala que cuantitativa y cualitativamente no tiene antecedentes históricos<sup>13</sup>.

Sobre la explotación física y simbólica del cuerpo, de la mujer prioritariamente pero también de los niños y jóvenes, proli- fera una gigantesca industria que abarca desde la publicidad más o menos neutra hasta la pornografía y el cine rojo, que ofrece todos los servicios que las urgencias y fantasías sexuales puedan imaginar. De ella se nutren desde empresarios de mínima envergadura hasta cadenas multinacionales articuladas al mercado de narcóticos y/o de turismo internacional, que moviliza enormes volúmenes de dinero y de personas<sup>14</sup>.

La industrialización del sexo y sus múltiples dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales sugieren otros tantos esfuerzos de clarificación hacia el futuro. No obstante, el ángulo propuesto para la presente discusión nos orienta en otra dirección de manera que, sin pretender embarcarnos en una erudita y profunda sociología

12. Anderson y Zinsser, 1988, pp. 26-51; El Saadawi, 1986, pp. 33-37.

13. Fernand-Laurent, 1986, pp. 75-79.

14. Time, 1993, pp. 10-25; Dimenstein, 1992; Semana No. 502, pp. 30-35.

15. La mujer *apropiada* en su doble significación de ser la adecuada y de ser susceptible de apropiación. En el primer caso, la mujer *propia* generalmente corresponde a la socialmente adecuada para ingresar en el grupo de parentesco, aquella que llena los requisitos y exigencias sociales y familiares que la habilitan como esposa y madre de los herederos. En el segundo sentido, esas mismas cualidades la habilitan como objeto de apropiación exclusiva, de afirmación del monopolio sobre su afectividad, su sexualidad, su persona.

del cuerpo (por lo demás necesaria y sugeritiva), parece insoslayable alguna referencia al cuerpo, a la luz del patriarcado como materia prima de nuestra discusión.

### Poder, reificación, sexismo

**E**l cuerpo en cuanto sede de la identidad y en cuanto base material e imaginaria de las relaciones sociales, es también una construcción social, vehículo y receptáculo de la acción individual y colectiva. Bajo el régimen patriarcal, el control de la sexualidad de la mujer supone el control de su cuerpo físico y simbólico incluida su movilidad en el espacio 'físico, social y psicológico' de modo que mediante esta expropiación su cuerpo deviene instrumento para la acción de otros.

Como receptáculo de proyectos socio-políticos de distintos sectores, por ejemplo, la mujer debe 'criar hijos para la patria'; 'tener los hijos que necesita la revolución'; 'tener hijos para el cielo' o 'no tener hijos para lograr el desarrollo económico', según distintas definiciones del presente y del futuro colectivos. También en el pensamiento y en las manifestaciones culturales, populares o artísticas, el cuerpo humano expresa la asimetría de las relaciones sociales. Las representaciones del deseo, del amor, de la belleza generalmente han codificado la mirada masculina sobre el cuerpo femenino, de modo que con la gramática corporal disponible, la mujer (más que el hombre) tiende a verse con ojos ajenos.

Como objeto ambivalente de deseo y de temor, el cuerpo de la mujer es y ha sido la encarnación del *otro*, sus emanaciones y procesos objeto de suspicacia; materia prima pasiva e inconsulta de prácticas terapéuticas (médico-quirúrgicas, psicológicas, religiosas, mágicas); de teorizaciones vejatorias; de exaltación artística. Son pues, estas representaciones *desde la otra orilla* la base ambivalente de la relación de la mujer con su cuerpo y con su identidad.

Finalmente, en la violencia sexista se fragmenta el cuerpo y se degrada la identidad sexual al reducir el ser social a segmentos manipulables de la anatomía, todo lo cual abona el terreno para otras expresiones de violencia.

En sus relaciones con el otro sexo y en sus prácticas de afirmación sexual, un varón

puede encontrar la mujer *apropiada*<sup>15</sup> (definida por extensión del yo) y la(s) *apropiable(s)*, mujeres *ajenas* susceptibles de acceso, bajo modalidades diversas y para distintos propósitos, cuyo extremo lo constituye la mujer prostituida. Esta posibilidad de apropiación (diferencial según los otros ejes de distribución del poder y relativa a las mujeres del nivel social propio y de los inferiores), alude a la instrumentalidad de estas relaciones y, consecuentemente, a la reificación de la mujer<sup>16</sup>.

Esto último asume su cara más descarnada en el proxenetismo y demás formas de explotación de la sexualidad de la mujer. A diferencia de otras formas de explotación, ésta agota la totalidad de la persona: compromete el cuerpo, sede por excelencia de la identidad y base material de las relaciones consigo misma y con los demás.

### Prostitución e identidad

**E**ntre las distintas dimensiones y escenarios involucrados en esta relación, miremos algunos elementos en torno del cuerpo, la vida conyugal y la maternidad desde el ángulo de la mujer prostituida.

Muchas prácticas que implican la clandestinidad o el enmascaramiento de la identidad de los actores sociales, (guerrilla, espionaje, delincuencia) suponen el tránsito por un espacio social marginal, eventualmente acarrean formas de estigmatización más o menos durables, en grados diversos generan ambigüedades y conflictos de identidad de las personas, pero en el caso de la prostitución todos estos aspectos revisten características propias. El estigma del oficio revierte de manera muy profunda y permanente en la identidad de las mujeres involucradas y tiñe sus relaciones presentes y futuras con tonos casi indelebles<sup>17</sup>.

a) El ejercicio de la prostitución comporta profundas consecuencias desintegradoras del yo, en cuanto compromete la totalidad de la persona con sus distintas capacidades incluyendo su cuerpo<sup>18</sup>. Quizá por esto el recurso al alcohol, los psico-trópicos y otros estimulantes es tan cercano a la vida cotidiana de esta población, como forma de lidiar con los altos niveles de angustia que genera este entorno<sup>19</sup>. También de esto se nutre, en buena parte, el

16. En el lenguaje popular cristalizan en su forma más nítida las relaciones percibidas: 'comerse' o 'tirarse' a la mujer son expresiones que implican un acto de dominio y no el intercambio entre iguales. Quizá tales expresiones verbales efectivamente describan con mayor precisión la manera de relación y lo que ocurre en la intimidad de muchísimas parejas.

17. Rodriguez Marin, 1986, pp. 67-72.

18. El grado de sensibilidad y el umbral del dolor psíquico o físico desde luego son esencialmente subjetivos y varían de persona a persona en una misma sociedad, para no mencionar las diferencias temporales e interculturales. Pero reconocer el relativismo cultural no puede convertirse en anestésico ético ni en mecanismo de excusación social. En el horizonte contemporáneo se han establecido definiciones universales y estándares básicos sobre los derechos humanos que invalidan su violación a nombre de la religión, la tradición, la cultura o cualquier otro sistema suprasocial.

19. La asociación de la prostitución con el alcohol y la droga corresponde a necesidades subjetivamente *reales* de las personas. La explotación de estas necesidades y urgencias supone estrategias comerciales en las cuales la mujer es simultáneamente un medio y un objeto de mercado. Sin embargo, el proxenetismo, en su sentido amplio, es simbiótico con muchas otras actividades que movilizan enormes masas monetarias, cubre diversas franjas del mercado y presenta una oferta muy variada de *bienes*, entre los cuales la mujer puede no ser el más costoso. Podría pensarse que el proxenetismo opera de manera similar al narcotráfico y al sicariato, en virtud de la oferta ilimitada de niñas, niños y jóvenes de ambos性es.

predominio del *presente* como horizonte vital característico de estas formas de vida.

La *contaminación* moral y social, fundamento del estigma que se descarga sobre la población prostituida, tiene como *locus* prioritario el cuerpo mismo e implica su fragmentación como mecanismo adaptativo. En efecto, en la conciencia de las mujeres prostitutas opera una disociación muy clara entre la(s) parte(s) del cuerpo que se alquila(n) y el resto. Al tiempo con aquéllas se congela también la sensibilidad, los afectos, la expresividad, es decir se enajena la mujer como persona y se niega su cuerpo como totalidad<sup>20</sup>. Como podemos ver, no se trata solamente de la deserotización del encuentro (inherente al carácter comercial de la relación) sino más profundamente de la desexualización del cuerpo. Por el contrario en sus relaciones familiares y en su vida conyugal, al igual que las demás mujeres, pueden o no integrar la expresividad afectiva y sexual, comprometer o no la totalidad de su cuerpo y su fantasía, erotizar en mayor o menor grado el encuentro. O sea, la fractura del cuerpo que ocurre en el terreno de la conciencia es equivalente de la fractura que ocurre en la vida misma de la mujer, así como el mecanismo que protege de la desintegración del yo es un equivalente del que pretende distanciar el espacio afectivo familiar y el espacio del oficio. No obstante, por fuera de la conciencia y de la voluntad, el estigma de la prostitución es una amenaza crónica que permea las relaciones del oficio tanto como las domésticas. Siempre habrá un *pasado* que se enrostra, que alimenta los celos y suspicacias del compañero, que atenta contra la estabilidad de relación.

A la luz de lo anterior valdría la pena revisar la metáfora de la *prostitución* de la esposa, como equivalente doméstico de la prostitución pública. Se arguye que en la relación conyugal y en el ejercicio sexual de muchas esposas económica y emocionalmente dependientes, su cuerpo es esencialmente un instrumento de supervivencia y un medio de satisfacción y de retención del hombre. El valor metafórico que pueda tener esta visión parece ser inferior al riesgo de confusión que promueve, pues en efecto, ni por las características de las relaciones ni por sus consecuencias sobre la mujer parece válida esta extrapolación. El mercado abier-

to, las relaciones anónimas, los niveles de violencia física y simbólica, la asociación con la droga, el alcohol, en fin, el clima que rodea la prostitución y el estigma que la acompaña, establecen una ruptura radical con otras formas de manipulación y control de la sexualidad femenina<sup>21</sup>.

b) La maternidad como parte sustantiva de la identidad femenina, en el caso de la mujer prostituida reviste rasgos muy contradictorios, asociados con la fragmentación del yo y con el estigma del oficio.

En primer lugar, la clandestinidad, que eventualmente tiene que ver con el carácter ilegal de la actividad pero que sobre todo alude al estigma que ésta comporta, se presenta respecto de los hijos y adicionalmente respecto de la familia de origen. Los testimonios y la información empírica señalan un esfuerzo denodado por parte de muchas mujeres para ocultar su actividad, para justificar los horarios nocturnos, para enmascarar sus fuentes de ingresos y para compensar con regalos y dinero la amenaza percibida a la integridad de su núcleo afectivo más importante.

La *sacralización* de la madre, tan cara a los sectores populares y tan presente en sus formas de expresividad, constituye una 'espada de Damocles' para la mujer prostituida en virtud de que el estigma recae no sólo sobre ella sino sobre sus hijos. El mayor insulto y el calificativo más soez tienen como referencia a la progenitora y cobran su mayor capacidad ofensiva cuando corresponden a una evidencia innegable<sup>22</sup>.

En segundo lugar, los niveles de auto-culpabilización inherentes a la experiencia de la maternidad<sup>23</sup>, entre las mujeres en prostitución tienen muy pocas probabilidades de ser exorcizados en virtud de la ratificación cotidiana *objetiva* de su inadecuación personal relativa a la madre ideal. Es frecuente que los niños pequeños tengan que afrontar insultos, burlas y acusaciones en la escuela por causa del oficio de la madre; que otros adultos, padres o maestros, pongan en evidencia a la madre o auspicien la segregación de los hijos, situaciones muy costosas y difíciles de ocultar en el vecindario inmediato. Aparte de otras vertientes, valdría la pena examinar ésta como responsable de la deserción escolar, tan frecuente entre los 'hijos de la prostitución'<sup>24</sup>.

20. Cabe preguntarse en qué medida es ésta una experiencia más general de lo que se presume y si este mecanismo de conglomeración erótico-afectiva no es más o menos común a todas las mujeres. Por una parte, distintos informes sobre la sexualidad femenina indican que la simulación del orgasmo es una práctica muy frecuente aún en condiciones de relaciones afectivas estables y gratificantes. En este caso es un opción puntual producto de la solidaridad con la pareja sexual. Por otra parte, la frigidez femenina como respuesta más o menos permanente se ha interpretado como una forma de prostitución de la esposa o compañera permanente.

21. No se trata de negar los mecanismos de retracción afectiva que puedan darse en la vida conyugal y las consecuencias eventualmente deteriorantes para la auto-estima de la mujer y para la calidad erótica y afectiva de la relación para ambos miembros de la pareja. La importancia de estos fenómenos para el análisis de género va de suyo, para lo cual es imprescindible no dejarse seducir por fáciles recursos metafóricos.

22. Aunque un examen de las formas lingüísticas del insulto y la afrenta personal codificadas a la luz del patriarcado rebasan el presente trabajo, vale destacar cómo las alusiones jocosas y las dudas sobre la respetabilidad de la madre, sobre la dotación genital o sobre la hombría, dirigidas al varón relevan características adscriptivas, por fuera del control individual y por tanto parecerían corresponder a formaciones culturales premodernas. En otras palabras, bajo el imperio de la individualidad y de la subjetivización características de la sociedad moderna, la descalificación de un comportamiento debería enjuiciar la intencionalidad, la perversión o cualquier motivación de la acción o del desempeño personales. Concomitantemente a esta reflexión, sería interesante examinar las formas de codificación lingüística usadas en la descalificación de la mujer de distintos sectores sociales y en distintas épocas.

23. La experiencia clínica, la evidencia acumulada por el feminismo a través de los grupos de sensibilización y de elevación



Xilográfia de François Marechal

Con el crecimiento de los hijos e hijas y con la llegada de éstos a la pubertad tiende a incrementarse la ansiedad de la madre en relación con su vida *pública*. En muchas ocasiones ante el descubrimiento de la actividad de la madre se presentan crisis muy agudas en sus relaciones, mientras que en otras pocas se disuelve el conflicto por la vía de mayor afecto y reconocimiento del amor filial atribuido al *sacrificio* de la madre.

Finalmente, es casi inevitable que a pesar de la madre o bajo sus presiones, las hijas tiendan a reproducir su propio recorrido por la *vida*, sean objeto más probable de abuso sexual, o compitan con ellas en el mercado del sexo y de los afectos.

En síntesis, la búsqueda de trascendencia a través de la maternidad, forma privilegiada de la identidad femenina y nicho para la construcción de la respetabilidad y reconocimiento sociales, en el marco de la prostitución reviste posibilidades muy limitadas y conflictivas.

## Prostitución y feminismo

**C**omenzamos destacando el silencio inexplicable de los Estudios de la Mujer sobre la condición y sobre la identidad de la mujer prostituida. Examinemos muy brevemente la prostitución en relación con los movimientos de las mujeres.

Quizá resulte extraño plantear la rebeldía de la mujer prostituida cuando su oficio implica relaciones sexistas por excelencia. De igual forma, parecería improbable su movilización y organización a la luz de la competencia en el mercado y de la violencia que la circunda. Ambos terrenos apuntarían a un profundo individualismo y a la atomización de esta población.

En efecto, sus relaciones cotidianas están atravesadas por una violencia multiforme: peleas, agresiones físicas y verbales, expresiones autoderogatorias, aceptación acrítica de una moral que las excluye, desca-

de la conciencia de género, y diferentes trabajos sistemáticos sobre la maternidad en distintas latitudes, han arrojado suficiente información testimonial sobre la culpa como un componente *normal* inherente a la maternidad para la mujer contemporánea. Esta normalidad, que desde luego se refiere a una normalidad estadística y no de otro tipo, tiene como telón de fondo la idealización de la maternidad, la hipertrofia cultural de la imagen materna y el peso inconsciente de las *imago* maternas en las biografías individuales. Véanse por ejemplo, Badinter, 1980; Chorodow, 1978; Dally, 1982; Olsen, 1981.

24. Dimenstein, 1992.

lificación a las compañeras por *putas* y muchas otras manifestaciones que esencialmente hablan de un sector social muy conservador e individualista. Pero simultáneamente para los sectores que viven en y de la calle, es decir para las capas más vulnerables de esta población, esa misma violencia impone la cohesión frente a sus agresores (policía, clientes, proxenetas, basuriegos, drogadictos, gamines) y crea condiciones propicias para el establecimiento de redes de solidaridad puntual en situaciones de crisis (enfermedad, accidente, calamidad doméstica, inactividad forzosa, etc.). Por así decirlo, la prostitución las separa y la pobreza y la violencia las juntan.

Dentro de este marco contradictorio, en Bogotá han comenzado a desarrollarse algunos gérmenes de organización para la acción colectiva<sup>25</sup>. En coyunturas como la Constituyente y la última campaña electoral se han dado momentos de movilización y se ha empezado a construir un discurso propio que bien vale la pena revisar, no tanto por su discutible contenido, como por los intentos de auto-afirmación y de dignidad que representa<sup>26</sup>.

El discurso en cierres pretende redefinir el oficio en el terreno laboral. Se reclama entonces la auto-denominación de *trabajadoras sexuales*; se busca investir la actividad de las características respetables de un servicio; se reivindica el *derecho* al trabajo y sus consecuencias en el terreno de la seguridad social y de la protección laboral.

En segundo lugar, se relieva la función *pública* que cumple la prostitución (como válvula de escape a una sexualidad masculina no canalizable por otras vías; como compañía y alivio a la soledad del hombre; como mecanismo de prevención de la violación y el abuso sexual a otras mujeres) intentando un deslinde con la actividad individual propia del espacio *privado*.

En estas dos líneas de argumentación se adivina el intento por imponer una redefinición *social* de la actividad en la esfera de lo público y por lo tanto de legitimar una acción colectiva frente al Estado y frente a la sociedad. Al sacar la prostitución del ámbito privado y de la relación individual, se busca proponer una dimensión nueva en la cual se identifican necesidades y reivindicaciones grupales y se convoca una

acción afirmativa. Pero, por sobre todo, vale destacar en esto la búsqueda de una veta de dignidad, el gesto para sacudirse el estigma social y para construirse un nicho de respetabilidad y de auto-respeto. Reconocer la validez de este proceso incipiente de auto-afirmación no puede significar pasar por alto la confusión de elementos que aparecen en el discurso y su carácter esencialmente regresivo como veremos a continuación. En efecto, la visión de la prostitución como trabajo oculta las distintas formas de proxenetismo y de parasitismo sexista que la alimenta. La reivindicación del *derecho al trabajo*, en verdad alude al hostigamiento policial, a la violencia callejera y a tantos otros atentados contra la vida y la seguridad de la población en y de la calle. El reclamo de seguridad social, de garantías para la vejez, de préstamos para vivienda, etc., es decir, de las reivindicaciones económicas de la población prostituida no pueden ampararse en ésta, sino en la condición ciudadana.

Por otra parte, la dolorosa ingenuidad expresada en la *funcionalidad* de la prostitución para la vida social constituye efectivamente una forma de violencia auto-inflicted, una manera degradada y degradante de auto-definición a partir de la aceptación sumisa del estigma de la sociedad *respetable*. Pero también, esta visión corresponde a una reedición, en su versión más violenta, de la *mater dolorosa*, imagen tan central a nuestra herencia cultural y a una posición de impotente resignación.

Finalmente, en los dos terrenos analizados se alimenta una visión inmodificada de la sociedad. Se intenta una redefinición de la actividad pero no un enjuiciamiento de la violencia sexista que hace de la prostitución y del proxenetismo una forma inadmisible de relación social.

Mi distancia con el discurso en construcción implica una forma autocritica y un llamado a las feministas hacia un acercamiento a las mujeres prostitutas. Allí hay un espacio de reflexión que parece haberse dejado librado a otros sectores, y un potencial de movilización fundamental en la construcción de un proyecto democratizador. Si planteamos que la agenda democrática incluye el paso por la cocina, la lavandería y

25. Durante el primer semestre de 1991 se reunió en Bogotá la Asamblea Nacional Constituyente convocada para reformar la Carta de 1886 y en julio de ese mismo año entró en vigencia la Nueva Constitución. En torno de este hito en la historia política reciente, se desplegó una actividad inusitada a todo lo largo y ancho de la geografía física, política y social del país. La movilización de nuevos sectores sociales, entre ellos las mujeres, hizo evidente un espectro mucho más amplio de las realidades políticas y de las posibilidades de acción colectiva. Un grupo numeroso de mujeres en prostitución marchó por las calles de Bogotá y se hizo presente en el recinto de la Constituyente para hacerse oír como sector específico. Por otra parte, en las elecciones para cuerpos legislativos a finales de 1991, el M-19 (grupo insurgente desmovilizado dos años antes), incluyó en su lista al Concejo de Bogotá a una de las líderes de la población en prostitución. Tanto esto como la publicación del estudio de la Cámara de Comercio sacaron el tema a la luz pública por algunos momentos. Paralelamente a la ampliación de un proceso organizativo incipiente, también se han agudizado las rivalidades y tensiones entre distintos segmentos de esta población.

26. La reflexión sobre la identidad y la construcción de un discurso propio hace relación a la conciencia sobre los límites y la diferencia entre un yo colectivo y un otro externo, y a los intentos por lograr ser reconocido por ese otro. Ese discurso supone algún nivel de formalización de reivindicaciones grupales o sectoriales, de definición mínima del entorno y de las acciones posibles para su modificación.

la cama, también en ésta debe incluirse a la mujer prostituida.

### Final, también provisional

**A**manera de síntesis de las preocupaciones que han orientado la discusión anterior, puntualizaría las siguientes:

a) Parece muy pertinente iniciar un proceso de decantación conceptual sobre la prostitución a fin de eliminar los tintes moralistas y la confusión con fenómenos aparentemente equivalentes.

b) La ausencia de estudios, cifras e interpretaciones serias sobre los fenómenos de la prostitución y de la población involucrada, constituyen la mejor evidencia de la insensibilidad y aceptación pasiva de situaciones de violencia y explotación de mujeres, niños y jóvenes.

c) De modo semejante al problema de la droga, el de la prostitución supone actuar tanto en la oferta como la demanda, es decir, redefinir su espacio conceptual, ético y legal. El proxenetismo y la prostitución requieren medidas diferenciales de intervención (represión, reglamentación, protección y prevención) estatal y comunitaria.

d) Para los Estudios de Género resultaría muy sugestivo examinar la prostitución desde la óptica de hombres y mujeres, pues en ella parecen reposar claves muy importantes sobre las lógicas de relación inter e intra género.

e) Para los grupos feministas y sus simpatizantes, hombres y mujeres, parece relevante analizar las formas de movilización y de constitución de un discurso de esta población. Una aproximación desde una perspectiva de género permitiría identificar elementos de encuentro y ahorrar riesgos de reabsorción sexista ●

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, Bonnie S. y Zinsser, Judith P., *A History of Their Own: Women in Europe from Prehistory to the Present*, Vol. I, New York, Harper and Row Publishers, 1988.
- Badinter, Elisabeth, *Mother Love, Myth & Reality*, New York, Macmillan Publishing Co. Inc., 1980. En español, *¿Existe el amor maternal?* Barcelona, Paidos - Pomaire, 1981.
- Bruschini, Cristina y Cavasin, Sylvia, "O cotidiano em famílias urbanas: trabalho doméstico, distribuição de papéis e uso do tempo", mimeo, (s.f.)
- Cámara de Comercio de Bogotá, *La prostitución en el Centro de Bogotá, Censo de Establecimientos y Personas. Análisis socioeconómico*, 1991.
- La prostitución en el sector de Chapinero de Santafé de Bogotá, 1992.
- Chodorow, Nancy, *The Reproduction of Mothering, Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Dally, Ann, *Inventing Motherhood, The consequences of an ideal*, London, Burnett Books Ltd., 1982.
- Dimenstein, Gilberto, *Meninas Da Noite, a prostituição de meninas-escravas no Brasil*, São Paulo, Editora Atica S.A. El Saadawi, Nawal, 1992.
- "La Prostitución en Egipto" en: UNESCO, 1986.
- Fernand-Laurent, Jean, "Explotación sexual y pornografía", en UNESCO, 1986.
- García Márquez, Gabriel, *Cien años de soledad, y Crónica de una muerte anunciada*, varias ediciones.
- Hidalgo, Hugo et al., *Hacia el rescate de la menor afectada por la prostitución. Programa de promoción integral de la mujer*. Religiosas Adoratrices de Colombia, Bogotá, UNICEF, Serie Divulgativa No. 5, 1991.
- Muñoz, María Teresa, "El ama de casa de los sectores medios de Cali" Monografía de Grado, Cali, Universidad del Valle, 1986.
- Olsen, Paul, *Sons and Mothers, Whymen behave as they do*, New York, Ballantine Books of Random House Inc., 1981.
- Presses de la Santé de Montréal, *L'Agression Sexuelle*, Montréal, 1987.
- Rodríguez Marín, Milagro, "Estudio Psicológico sobre la Prostitución", en: UNESCO, 1986.
- Segura E. Nora, *La prostitución Infantil y la Educación: Colombia*, Bogotá, Doc. UNESCO, 1992.
- "Trata de Blancas", en *Semana* No. 501, 1991, pp. 30-35.
- "The Skin Trade", en *Time*, june 21, 1993, pp. 10-25.
- Turner, Bryan S., *The Body and Society*, New York, Basil Blackwell Inc., 1984.
- UNESCO, Reunión Internacional de Expertos sobre las causas socioculturales de la prostitución y estrategias contra el proxenetismo y la explotación sexual de las mujeres. Madrid, España, marzo 17-21 de 1986.

**Ricardo García Duarte**  
Director Académico del Instituto de  
Altos Estudios para el Desarrollo

# Las guerrillas colombianas: La autojustificación de un proyecto imposible

Ricardo García Duarte

**E**n el caso de las guerrillas colombianas, no se sabe qué sorprende más, si su crecimiento y multiplicación durante años, como si de verdad las sostuviera un aliento de validez, o su insistencia en prolongar una lucha sin futuro.

Quizá lo uno sirva para explicar lo otro. Precisamente, porque no desaparecieron al golpe de las primeras adversidades y porque, incluso, se consolidaron y aumentaron su capacidad de perturbación, terminaron por afianzar la seguridad en su proyecto. De allí no podía derivarse sino un efecto de inercia que las hace perdurar más allá de los cambios nacionales e internacionales.

En realidad, esta paradoja en la que los términos aparentemente contradictorios se explican el uno por el otro, refleja apenas de modo parcial el fenómeno de las guerrillas; fenómeno que atraviesa la reciente historia de una nación como la colombiana, sometida a un proceso social de construcción y de destrucción a la vez.

En medio de este proceso dispar y caótico, las guerrillas aspiraron a ser el sujeto central del movimiento de construcción global, pero sólo pudieron convertirse en un agente más de la crisis.

Bajo estas pretensiones de construcción total de la sociedad, se constituyeron, antes que nada, en un proyecto ideológico, alimentado, es cierto, por un anhelo de reivindicación social, pero sin que la dimensión política del proyecto apareciera como el elemento integrador.

Así, una articulación social, de índole marginal, lograda sobre todo en las zonas de



Ilustración Marco Pinto

reciente colonización, en donde es incipiente la estructuración de la sociedad civil, más una excesiva auto-justificación ideológica y una cierta capacidad militar, han derivado en la repetición de acciones destructivas, incluso terroristas, como sustitución de la acción política. Todo lo cual, por cierto, se representa en esa prolongación inercial de la acción guerrillera, aparentemente incomprendible.

### Auto-constitución ideológica y referente social

**E**l hecho fundacional en las guerrillas contemporáneas radica básicamente en un proceso de autoconstitución. Es decir, no se trata tanto de fenómenos de movilización social de carácter espontáneo, a partir de los cuales surgen formas de representación político-armada, más o menos definidas. Al contrario: el grupo de los iniciados se autoconstituye en proyecto, sin importar mucho si existen o no referentes inmediatos de representación social; esto es, si existen o no, movimientos concretos en la sociedad, con los cuales la guerrilla guarde una relación de pertenencia. Si se carece de esta relación, como a menudo sucede, tal carencia se resuelve de entrada, no en una conexión real con un sector social, sino en el interior mismo del *discurso*. En efecto, lo que se propone el grupo armado originario es el desencadenamiento de las fuerzas colectivas de la revolución, no la resistencia de un sector específico de la sociedad. Se funda a sí mismo para representar de manera simultánea a la sociedad y a la historia; razón por la cual le basta con ser fiel a sí mismo para *representar* a los sectores y clases, a los cuales pertenece el futuro.

En tal sentido, el acto de constitución procede en torno de propósitos políticos fuertemente integrados a un discurso ideológico, que al mismo tiempo atraviesa cada uno de aquellos propósitos. El cuerpo ideológico recubre, organiza y subordina cada uno de los objetivos políticos, lo mismo que cada uno de los hechos y gestos pertenecientes a la acción política. Ese corpus ideológico, que resulta factor decisivo en el origen de cada grupo guerrillero, proporciona el conjunto de claves a través de las

cuales sus miembros reordenan imaginariamente a los actores y al medio social<sup>1</sup>.

Esta sistematización ideológica, así sea mínima o quizás gracias a serlo, justifica a los ojos de sus dirigentes la realización de toda suerte de acciones y la utilización de todo tipo de medios... en función del fin supremo que es la Revolución, idea-vértice de todo el aparato conceptual e imaginario de los guerrilleros.

Prácticamente, todos los grupos guerrilleros surgidos desde los años 60 confirman estos orígenes ideológicos. Así, cuando los voceros del establecimiento político o militar los descalificaban por responder a 'ideologías foráneas', no hacían más que reflejar la realidad que estaba presente en el impulso fundacional de aquellos. Sólo que lo hacían de manera distorsionada, por efectos también allí ideológicos o por razones de estrategia manipuladora. Por uno u otro motivo, o por los dos a la vez, la imagen de los grupos guerrilleros emergía bajo la fisonomía instrumental de agentes armados de una ideología extraña.

Lo cierto es que, si se hace a un lado toda la carga negativa que implica esta imagen presentada desde el frente opuesto, los guerrilleros mismos enfatizan su carácter de ser instrumentos de una ideología, cuyo contenido encierra elementos tales como el cambio revolucionario, la lucha contra un enemigo de clase y la liberación del pueblo.

### La praxis de las guerrillas colombianas

**L**os tres grupos fundados durante los años 60, el ELN y las FARC entre los años 64 y 65, y el EPL en 1967, aparecen todos bajo una fuerte inspiración ideológica. En ellos el proyecto revolucionario antecede a la acción social y política; pero además el primero está subordinado al proyecto ideológico que, para completar, cobra vida como praxis sólo o fundamentalmente a través de la lucha armada.

Se puede alegar, no sin cierta razón, que el surgimiento de las FARC ofrece, por el contrario, el ejemplo de un movimiento de resistencia campesina que se transforma en guerrilla con propósitos políticos<sup>2</sup>. Sin embargo, esta misma transformación supuso

*El hecho fundacional en las guerrillas contemporáneas radica básicamente en un proceso de autoconstitución. Es decir, no se trata tanto de fenómenos de movilización social de carácter espontáneo, a partir de los cuales surgen formas de representación político-armada, más o menos definidas. Al contrario: el grupo de los iniciados se autoconstituye en proyecto, sin importar mucho si existen o no referentes inmediatos de representación social; esto es, si existen o no, movimientos concretos en la sociedad, con los cuales la guerrilla guarde una relación de pertenencia.*

1. Para el concepto de ideología, véase Raymond Boudon, *L'ideologie*, Paris, Fayard, 1986.

2. Sobre las FARC, puede consultarse Carlos Arango, *FARC 20 años: de Marquetalia a la Uribe*, Bogotá, Aurora, 1986.

Jacobo Arenas, *Cese al fuego: una historia política de las FARC*, Bogotá, Oveja Negra, 1985.

Eduardo Pizarro, *Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, 1991.

Fotoprensa 86, *El Mundo*

un proceso de refundación en el que la apropiación del cuerpo ideológico, en este caso de carácter comunista, al mismo tiempo que limitó el proceso de organización social-campesina, ha signado de una manera ortodoxa el discurso y la acción política. Además, provocó el establecimiento de una permanente tensión entre estos últimos y el esquema ideológico, de modo que por momentos el sentido de la acción política logra hacerse a un lugar en el proyecto de esta guerrilla, no sin mantenerse aherrojado dentro de una camisa de fuerza ideológica, mientras que en otros momentos se desplaza por el puro sentido de la confrontación ideológica vehiculado por la acción armada.

El resultado de esta tensión al interior del proyecto FARC no ha sido hasta ahora, como cabría esperar desde cierta óptica, el predominio de su sentido político pragmático, bajo el cual, podía de un modo indirecto ocuparse de las elecciones, desplegar tácticas como la 'autodefensa' oizar reivindica-

ciones prácticas como el levantamiento del estado de sitio, la terminación del Frente Nacional o la exigencia de una reforma agraria; aspectos por los cuales esta organización era precisamente señalada, hace algunos lustros, como reformista.

El sentido que terminó por predominar fue el de la confrontación global contra un enemigo homogéneamente rechazable, bajo el signo ideológico. De ahí que los cambios de apertura política en el país no hayan influido, según lo indican las apariencias, en un cambio de conducta en el caso de esta guerrilla, como no haya sido para una mayor radicalización suya. De esta situación emerge, sin duda, un dislocamiento entre el plano de la confrontación bajo el signo ideológico y el plano de la confrontación propiamente política; este último, más variable, más complejo y volátil. De igual modo, las mismas FARC, 20 años atrás, en 1971, habían evidenciado otro dislocamiento, esta vez entre la representación del

movimiento social y el proyecto político-militar. Por aquel entonces, el movimiento social irrumpió bajo la modalidad de 'tomas de tierra', apoyadas en una masiva y directa movilización de campesinos en diversas regiones del país.

Las FARC que se planteaban como una guerrilla con vocación campesina, y que surgieron vinculadas a procesos sociales y políticos de resistencia campesina, fueron tomadas a contra pie, por la movilización campesina más importante en la historia reciente del país. Para hacer más graves las cosas, los grupos de militantes más rápidamente implantados en la ANUC, fueron grupos de orientación maoista, opuestos todos ellos al Partido Comunista y a las FARC; y por cierto, los mismos que con su sectarismo contribuyeron a que el reflujo posterior del movimiento campesino se di-solviera en un estado de dispersión y fragmentación totales.

Este divorcio entre las FARC y el movimiento campesino marcó, dentro de este proyecto armado, el fin de su significado como resistencia social; lo cual no quiere decir por otra parte, que hubiera perdido toda inserción campesina, sino que quedó limitado a los propios sectores de su influencia tradicional, sin ninguna posibilidad de articularse con un movimiento social de carácter autónomo y que a la vez ocupara el centro de las confrontaciones sociales.

Se trató, en síntesis, primero, de un divorcio entre el plano ideológico-militar y el plano de la acción política; y, segundo, entre el plano político-militar y la representación social. Doble divorcio que contribuyó a que las FARC se parecieran cada vez más a las otras guerrillas, en lo que tenían de empresa militarista auto-constituida, mientras que éstas no alcanzaron a parecerse lo suficiente a las FARC, en lo que aquéllas tenían de raigambre social y campesina.

Hay, sin embargo, otro caso entre las guerrillas colombianas, que presenta facetas particulares, esta vez no tanto en lo que respecta a su inserción social cuanto más bien en lo que tiene que ver con las relaciones entre el proyecto ideológico y la acción política. Se trata del M-19, el único grupo, entre los de segunda generación, surgidos en la década del 70, que entró a ocupar un lugar central en la confrontación armada<sup>3</sup>.

Esta guerrilla irrumpió con el definido propósito de ofrecer un proyecto político-armado diferente al de los tres grupos que ya existían, pero sin salirse del esquema clásico de las guerrillas latinoamericanas; incluso, acentuando algunos de los rasgos que éstas habían exhibido. La diferencia la quisieron marcar con una desideologización del discurso, ligado por los demás a una ambición más decidida por la realización de hechos con consecuencias directamente políticas, o dicho de otro modo, a la ambición de constituirse en actor político.

A esta inclinación vinculaba sus acciones militaristas. En otras palabras, la acción militar del M-19, seguía por un lado el modelo de la práctica foquista en América del Sur, sin ningún efecto en la organización de las masas para un proyecto revolucionario, pero, por otro lado, se inscribía dentro de un propósito fuerte por constituirse en actor político, a través de fenómenos de opinión pública.

Esta ambivalencia entre foquismo militarista y vocación político publicitaria doblada, a su turno, de una opacidad en el discurso ideológico, pero con una intensidad en la intención política, no podía sino contrastar con otras guerrillas, las cuales parecían renunciar a esta última. De este contraste surgía, de manera aproximada, la diferencia entre dos modelos, uno de los cuales asociaba el programa ideológico con la acción militar, y apenas con una precaria intermediación de la acción política; mientras el otro, tipificado por el M-19, representaba el esfuerzo por asociar más directamente la acción militar con la acción política.

Lo cual, por cierto, significaba una tensión estructural entre estos dos tipos de acciones, como pudo verse en la curiosa contradicción que caracterizó la parábola existencial de este grupo, que de sus quince años de vida como proyecto de guerra, consagró diez a proponer y contra-proponer acuerdos para terminar la guerra. Así lo hacía, sencillamente, porque era la forma más eficaz de hacer viable su deseo de hacer política: hablando de paz en un país en guerra, con lo cual sensibilizaba a la opinión pública y a la vez se erigía en interlocutor del Estado; pero así también, terminaba por desdecirse como proyecto de guerra revolucionaria; del mismo modo como, a la inver-

3. Sobre el M-19, véase Ramón Jimeno, *Oiga hermano. Entrevista con Jaime Bateman*, Bogotá, Ediciones Macondo, 1984.

Patricia Lara, *Siembra vientos y recogerás tempestades*, Bogotá, Planeta, 1986.

Movimiento 19 de Abril, M-19, *Corinto*, Bogotá, Ediciones Macondo, 1985.

Fotoprensa 86, *El Mundo*

sa, con cada acción militar encaminada a afirmar este proyecto, terminaba por desdecir sus propuestas de paz.

Con todo, no sería exacto afirmar que el M-19 careciera de un esquema ideológico que guiará su acción y que proporcionara un cierto orden a su forma de percibir y explicar la sociedad. Es más: no es exagerado afirmar que este grupo compartía los elementos típicos de las ideologías revolucionarias, las cuales justifican el cambio social a partir de la explotación vigente. En este sentido, llegó por momentos a *perderse*, tanto desde el punto de vista del discurso como desde el punto de vista de la acción, en la pura confrontación ideológico-militar, haciendo a un lado el propósito de ejercicio político inmediato. Sólo para retomar siempre, como a la manera de altibajos, la acción con intenciones político-publicitarias, en un movimiento alternativo que lo sacó por fin a un proceso sostenido de paz. Lo cual no deja de mostrar la marcha permanente del M-19 sobre una línea frágil entre la práctica quasi terrorista y la acción con

repercusiones políticas. Tan frágil que la ‘toma’ demencial del Palacio de Justicia que hubiera podido terminar –¿por qué no?– en una negociación, terminó en un hecho de horror con visos puramente terroristas, mientras que el secuestro de Alvaro Gómez, que hubiera podido terminar en un acto puramente terrorista, terminó, por fortuna, en un proceso de paz.

Esta línea de contrastes en el M-19, muestra a este grupo guerrillero en todo lo que tenía de común con los demás grupos y en todo lo que tenía de excepcional. Sólo que era excepcional en la medida en que se decidía a dejarse arrastrar a pesar de sus propios retrocesos por una dinámica de carácter, ya no diabólico sino virtuoso, que debía empujarlo a ser cada vez menos grupo para la subversión. En otras palabras, por la dinámica de la paz, o, lo que es lo mismo, por la dinámica de la política. Por esta vía de hacer política a través de la paz, y para un grupo armado que quisiera hacer política, quizás no habría otro medio mejor, el grupo guerrillero ponía en evidencia el cuestiona-



miento de su propia esencia como proyecto del cambio revolucionario. Mostrándose dispuesto a una paz negociada, el grupo comenzaba a renunciar al proyecto esencial de una revolución, supuesto como estaba, el hecho de que nadie se la iba a conceder por decreto.

Quizá lo que más tuvo de singular el M-19 fue la pretensión más o menos difusa, pero persistente, de conseguir la calidad de actor político. Este deseo era tan intenso por momentos, que parecía olvidar por completo la perspectiva maximalista-revolucionaria, lo cual no dejaba de desconcertar a los demás grupos revolucionarios.

Lo que no podían saber los dirigentes del M-19, empeñados desde el comienzo en instrumentar el aparato y la actividad militares en función del status de actor político, era que esta pretensión envolvía el *elevado costo de auto-desvirtuar el proyecto revolucionario*. Y lo envolvía en la medida en que se trataba de hacer circular esa pretensión, desde la lucha armada, en una sociedad en la que están reconocidas, de manera más o menos generalizada, ciertas formas de legitimidad vinculadas a la vigencia, aunque limitada, de los mecanismos democráticos en el ejercicio del poder. En consecuencia,

el acceso al status de actor político, en particular su reconocimiento como tal por los otros actores, debía guardar inevitablemente como referentes esos mecanismos y esas formas de legitimación vigentes; todo lo cual podía suponer el sacrificio de la lucha armada, así ésta fuera paradójicamente el recurso utilizado por el actor en potencia para hacerse escuchar como interlocutor. En otras palabras, la legitimación que debía acompañar el proceso de convertirse en actor reconocido, terminaba por exigir el sacrificio de la acción armada.

Esta aspiración a devenir actor político fue la que olvidó muy pronto el ELN, grupo que prefirió sacrificarla a la afirmación omnipresente y sobrevalorada del objetivo máximo de la Revolución; afirmación que ha querido reproducir en todo momento a través del hecho de naturaleza militar o que en todo caso envuelva la connotación de daño o de destrucción contra el 'enemigo' <sup>4</sup>. Es cierto que en el curso de la última década, esta guerrilla intentó poner en marcha un frente de lucha de carácter político y legal; sin embargo, sus posibilidades se reducían por el propio nivel de confrontación militar en que estaba empeñado el

4. Sobre el ELN, puede consultarse Marta Harnecker, *Reportajes sobre Colombia. Entrevista a dirigentes de la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional, UCELN*, 3a. edición, Quito, Quimera Ediciones, 1988.

ELN. Además, no es casual que este propósito fallido de alguna manera haya quedado más vinculado con los sectores minoritarios que optaron por una iniciativa de paz, como es el caso de la Corriente de Renovación Socialista.

Por otra parte, las FARC inscriben su línea de acción dentro de un esquema más complejo, que implica una doble combinación: la de la lucha legal con la lucha ilegal; y la de la confrontación ideológico-militar con la confrontación política. Dicho esquema supone, como es sabido, un espacio común de acción –el espacio comunista– vertebrado alrededor de una línea política e ideológica, pero en el que coexisten dos organizaciones, en principio, autónomas: el partido y la guerrilla. En dicha división de funciones, el primero se reserva el ejercicio de la lucha legal y política, mientras las FARC se reservan la confrontación militar contra el ‘sistema’ y al mismo tiempo la resistencia social en el campo. Sin embargo, el Partido Comunista agencia la acción política y legal bajo el sentido de una polarización ideológica con el sistema.

Por esta razón, sus posibilidades fueron muy limitadas para ampliar un espacio de acción política que atrajera a la guerrilla. Por lo demás, la agudización del conflicto armado terminó por segar proyectos como la Unión Patriótica, víctimas de la ‘guerra sucia’, pero al mismo tiempo, de la falta de credibilidad que despertaba la ambivalencia entre lucha armada y lucha legal; entre propósitos comunistas y propósitos democrático-nacionales.

De toda esta suerte de contradicciones y de los factores limitantes como la agudización del conflicto, resulta una situación en la cual mientras el Partido Comunista ve disminuir sus posibilidades como actor político autónomo, las FARC han aumentado su presencia como aparato armado, pero sin que en el uno o en las otras se haya perdido para nada el sentido de confrontación ideológica. El proyecto y la acción militares cobran mayor importancia, a expensas de la acción propiamente político-legal.

Un esquema similar de partido y guerrilla lo ofreció el EPL; sólo que desde una perspectiva maoista, más radical y dogmática. Esta no fue, sin embargo, la única diferencia entre este grupo y el proyecto

del comunismo tradicional. En el caso del EPL, además, ni la guerrilla representaba la tradición de una resistencia campesina ni el partido llegó a tener una presencia reconocida en el escenario político<sup>5</sup>. Esta precariedad en el aparato político ahogaba sus posibilidades para acceder a la condición de actor reconocido por los demás; pero no impidió mantener siempre la idea, dentro de un esquema leninista-clausewitziano, de que es la ‘vanguardia política’ la que debía siempre conducir la guerra y dirigir a los militares, es decir a los guerrilleros en este caso.

Bajo este esquema, la nueva generación de cuadros que dirigía el llamado Partido Comunista M-L, en los comienzos de los años 80, quiso llevar al EPL a un juego de mayores ambiciones políticas, por lo que entró en las negociaciones de paz con el gobierno de Belisario Betancur, al unísono con el M-19. Desde entonces, con retrocesos y rupturas, el EPL entró en un proceso similar al de este último grupo, de hacer política, haciendo paz. Las negociaciones le mostraron la posibilidad de llegar al centro del escenario político y de entroncarse con la opinión pública. La entrada definitiva en la legalidad diez años después, bajo el gobierno de César Gaviria, muestra el final de un proceso difícil, en el que la dimensión de la acción política terminó por imponerse sobre la dimensión ideológico-militar.

### El eje ideológico social y la ausencia de legitimación política

**L**a relación entre estas dos dimensiones ofrece precisamente una variable bajo la que se puede examinar la práctica de los grupos guerrilleros, a pesar de sus marcadas diferencias<sup>6</sup>.

El análisis de la relación entre esas dos dimensiones puede arrojar elementos que sirvan a la comprensión tanto de la naturaleza de cada grupo, como de los distintos ritmos con los cuales cada uno de ellos se ha acercado a las negociaciones de paz. A este propósito, existen indicios, en el sentido de que una excesiva auto-afirmación ideológico-revolucionaria, a expensas de un margen para la acción política, dificulta un entendimiento en materia de paz y de integración a la vida legal.

Nada de esto parece caer bajo la comprensión de los hombres políticos y ni si-

5. Sobre el EPL, véase Partido Comunista de Colombia M-L, *Combatiendo unidos venceremos. Documentos*, 4 Vol., Medellín, Ediciones 8 de junio, septiembre 1975.

Fabiola Calvo, *EPL. Diez hombres, un ejército, una historia*, Bogotá, ECOE, 1985.

6. Sobre la incorporación de lo social en el proyecto revolucionario, siempre es útil consultar los análisis de Hannah Arendt, *Essai sur la révolution (On Revolution 1963)*, Paris, Editions Gallimard, 1967.

quiera de los analistas profesionales, la mayor parte de los cuales tiende a explicarse las reticencias de la Coordinadora Guerrillera frente a la paz, con base en su descomposición o en sus renuncias ideológicas. Para algunos, dichas renuncias han dado paso a la pura defensa de intereses económicos, representados en los grandes negocios ilícitos de la guerrilla. Para otros, ha dado paso al puro cálculo de intereses políticos inmediatos.

Es exactamente al contrario. Las resistencias contra la paz negociada y la propensión al militarismo obedecen a que no se ha presentado ni renuncia ni descomposición ideológica en aras de los negocios y del pragmatismo político. No es porque los guerrilleros hayan dejado de creer en la Revolución sino porque aún creen en ella.

Los negocios ilícitos existen, lo mismo que las tácticas basadas en cálculos maquiavélicos; sólo que todo ello, lo mismo que un conjunto de prácticas similares a las de la delincuencia común, llega a ser incorporado dentro de una estructura ideológica, que condiciona o facilita la autojustificación, en aras de una lucha contra algo que precisamente esa estructura ideológica ha determinado como 'enemigo'.

Este fenómeno tiene ocurrencia bajo una estructura que permite que lo social sea fuertemente asimilado dentro de lo ideológico. Desde luego que con un trasfondo objetivo de miseria. Así, la liberación de los oprimidos, el odio de clase, y el sentimiento

de hostilidad contra el 'enemigo', se alimentan mutuamente para reproducir la autojustificación de prácticas, censurables en el plano moral o legal, pero que dentro de una lógica fundamentalista 'sirven a la lucha contra ese enemigo'.

Esta auto-justificación por la vía ideológica y social se contradice sin embargo, con el proceso de legitimación política. A cada acto de sabotaje, a cada secuestro o a cada atentado fuera de combate, se le buscan razones internas de justificación revolucionaria, pero cada uno de ellos deslegitima políticamente el proyecto.

La prevalencia del eje ideológico-social sobre la legitimación política se desdobra en el impulso a la confrontación ideológico-militar, en perjuicio de la acción política. Y si la dinámica de esta confrontación se acompaña del desprecio por la legitimación política, no puede dar lugar sino a derivaciones terroristas, que en todo caso son subproductos de la ideología revolucionaria y no frutos de su ausencia.

La consecuencia, hacia el exterior, es la erosión destructiva del espacio político dentro de la sociedad, del mismo modo como, al interior del proyecto revolucionario, lo es la anulación de la acción política, en tanto dimensión específica del actor.

Esta doble consecuencia negativa es la que pone de presente la dificultad insuperable en las guerrillas colombianas para constituirse en auténticos actores políticos, sin dejar de ser guerrillas ●

*Las resistencias contra la paz negociada y la propensión al militarismo obedecen a que no se ha presentado ni renuncia ni descomposición ideológica en aras de los negocios y del pragmatismo político. No es porque los guerrilleros hayan dejado de creer en la Revolución sino porque aún creen en ella.*

*Los negocios ilícitos existen, lo mismo que las tácticas basadas en cálculos maquiavélicos; sólo que todo ello, lo mismo que un conjunto de prácticas similares a las de la delincuencia común, llega a ser incorporado dentro de una estructura ideológica, que condiciona o facilita la autojustificación, en aras de una lucha contra algo que precisamente esa estructura ideológica ha determinado como 'enemigo'.*



Fotoprensa 86, El Mundo

Rodrigo Uprimny Yepes  
Profesor de la Facultad  
de Derecho de la Universidad Nacional

# Drogas y prohibicionismo: Una política ineficaz y equivocada

Rodrigo Uprimny Yepes

**E**n las novelas policíacas, para mantener el suspenso, el escritor tiene de esperar hasta el último momento para señalar quién es el culpable. En esta presentación –por incompetencia literaria– no voy a seguir esa técnica: desde el principio pienso indicar quién es el responsable fundamental de los males que nosotros usualmente asociamos a las drogas. Espero que la pérdida del suspenso por la identificación anticipada del culpable, no se traduzca en una disminución del interés del lector, sino en una mayor claridad de la argumentación.

En ese orden de ideas, los culpables del problema de las drogas no son los campesinos cultivadores, ni son los consumidores. Sobre eso ya hay, afortunadamente, un cierto acuerdo social y académico. Los responsables tampoco son –como a veces se piensa– los narcotraficantes, por violentos que éstos sean, ni las autoridades, por corruptas e hipócritas que sean a veces sus actuaciones. El gran culpable no es una persona o una institución sino la existencia de una política equivocada a nivel internacional, fundada en la prohibición absoluta de unas drogas que, a pesar de esa prohibición, cuentan con una demanda importante y una cierta aceptación social. En tales circunstancias, los costos del prohibicionismo superan con creces sus eventuales beneficios.



Ilustración Marco Pinto

## I. Fundamentos y fracasos del prohibicionismo

**E**l fundamento del prohibicionismo es muy simple: ciertas sustancias sicotrópicas fueron consideradas nocivas y peligrosas para la salud pública, con lo cual se justificó la prohibición absoluta de su producción y comercialización. Con candidez se pensó que si se eliminaban esas drogas no podría haber abuso de las mismas. De esa manera, se ha consolidado una política internacional en materia de drogas que podría ser definida como de 'derecho penal máximo', la cual está basada en los siguientes elementos: a través de una escalada represiva se busca aumentar el poder intimidatorio de las normas a fin de controlar la producción, tráfico y consumo de ciertas sustancias sicotrópicas. Se consolida así un derecho de las drogas de excepción, el cual opera con crecientes restricciones a las garantías ciudadanas. Se establece por esa vía un modelo médico-jurídico de control social, directamente regulado por normas internacionales, con lo cual se limita la capacidad de los diferentes países para enfrentar en forma diferenciada sus problemas de abuso de sustancias sicotrópicas.

Sin embargo, esa política prohibicionista ha fracasado, pues a pesar de que se aumentaron los recursos y la intensidad de la represión, lo cierto es que la oferta de droga no ha hecho sino crecer, como lo muestra el ejemplo del mercado de la cocaína. Me limito a dar tres datos sobre el incremento de la represión. De un lado, las incautaciones han aumentado: ellas superan ampliamente en la actualidad las 100 toneladas al año, cuando a inicios de los años 80 escasamente superaban las 10 toneladas<sup>1</sup>. De otro lado, los recursos económicos han crecido: en los años ochenta, el presupuesto federal estadounidense para combatir el narcotráfico se ha multiplicado por quince. En tercer término, se han tomado medidas cada vez más fuertes, como el establecimiento desproporcionado de la pena de muerte y la cadena perpetua para ciertos casos de narcotráfico. Por ejemplo, en Singapur, está prevista la pena capital para quien posea más de 15 gramos de heroína.

Sin embargo la oferta sigue creciendo, como lo muestran estos cuatro datos: De un



Collage Mauricio Suárez

lado, la producción total de cocaína ha pasado de menos de 50 toneladas a inicios de los 80 a ofertas de más de 1.000 toneladas a inicios de los 90, según estima el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos. De otro lado, la pureza de la cocaína al consumidor final pasó de menos del 12% a inicios de los 80 a más de 60% a inicios de los 90<sup>2</sup>. En tercer término, según la National Narcotics Intelligence Consumers Committee, NNICC, el precio al por mayor del kilo de cocaína en el mercado estadounidense cayó de unos 60.000 dólares a inicios de la década del 80, a menos de 15.000 dólares a inicios de los 90. Y, finalmente, la superficie cultivada de hectáreas de coca subió de unas 50.000 hectáreas a fines de la

1. Jorge Mario Eastman, compilador, *Amapola, coca y ...*, Santafé de Bogotá, ONU-UNDCP, 1993, p. 14.

2. Charles Bowsher, Contralor General de los Estados Unidos, "El problema de la droga en Estados Unidos persiste", en *Economía Colombiana* Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo 1990, p. 85.

década del 70, a más de 200 mil hectáreas en la actualidad.

Todo esto muestra que si lo que se buscaba era controlar el consumo y abuso de ciertas sustancias a través de la reducción de su oferta mediante una represión acentuada, el prohibicionismo ha fracasado. Esto lo reconocen las propias autoridades cuando señalan que en el mejor de los casos los controles sólo logran interceptar 5% ó 10% del flujo de drogas. La pregunta obvia que surge es la siguiente: ¿cuál es la función efectiva de la prohibición y la represión, si ésta intercepta una cantidad mínima de las drogas? ¿No es eso en el fondo –como lo señala el dicho colombiano– gastar pólvora en gallinazos?

## II. Los efectos perversos del prohibicionismo

**L**o más grave de las políticas prohibicionistas es que si bien han fracasado en conseguir su objetivo, en cambio han sido muy exitosas en provocar múltiples efectos perversos.

De un lado, la prohibición ha consolidado una poderosa economía basada en las ganancias extraordinarias provenientes de la ilegalidad: en efecto, los precios de la droga, por la sola prohibición, se multiplican en forma fantástica. Pero estas ganancias, que operan como una especie de impuesto de facto, no son apropiadas por el Estado sino por las organizaciones de narcotraficantes. La ilegalidad provoca así un monopolio criminal de la distribución, con todas las secuelas que tiene en términos de violencia, corrupción e inestabilidad institucional.

Sin embargo, debemos evitar que el narcotráfico se convierta en el chivo expiatorio que disculpe otras fuentes de violencias, los autoritarismos estatales y la violación de derechos humanos por las autoridades. En Colombia –tal vez el país en donde el impacto del narcotráfico sobre la violencia y los derechos humanos ha sido mayor– dos cosas aparecen claras. De un lado, no es posible atribuir al narcotráfico la responsabilidad de toda la violencia colombiana o de la crisis de derechos humanos. De otro lado, el impacto violento del narcotráfico en Colombia es inseparable de

la naturaleza misma del régimen político colombiano. Los empresarios de la droga acentuaron en beneficio propio algunos de los rasgos antidemocráticos del régimen colombiano: el clientelismo y las estructuras patrimoniales del poder político les permitieron poner considerables parcelas del Estado al servicio de sus intereses privados; las políticas de contrainsurgencia y la creación oficial de grupos de autodefensa se articularon armoniosamente con sus proyectos de expansión territorial mediante la creación de ejércitos privados.

Collage Mauricio Suárez



La prohibición ha sobrecargado el aparato judicial penal: en Estados Unidos, la tercera parte de los presos federales están encarcelados por delitos de droga y anualmente la policía norteamericana efectúa más de 750 mil arrestos por asuntos de droga<sup>3</sup>. En España se calcula que el 80% de los presos tienen que ver con la violación de las leyes antinarcóticos<sup>4</sup>. Y, según una investigación dirigida por Marcela Gutiérrez, hay más de 11 mil colombianos presos en cárceles extranjeras, de los cuales el 95% purgan condenas por infracción de las leyes antidrogas<sup>5</sup>.

3. Ethan Nadelmann, "Prohibición de la droga en Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas", en *Economía Colombiana* Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo 1990, p. 59.

4. *Cambio* 16 No. 1.068, mayo 11 de 1992, p. 44.

5. *El Espectador*, Santa Fe de Bogotá, julio 4 de 1993, p. 4D.

En tercer término, la prohibición ha inducido conductas delincuenciales en algunos usuarios, quienes recurren a robos o atracos para procurarse un producto caro. En Francia se calcula que un tercio de los robos son cometidos por toxicómanos que buscan procurarse una droga cara por la ilegalidad<sup>6</sup>. Además, la prohibición ha terminado por convertir a poblaciones enteras en delincuentes: si, a mediados de los 80, se calculaba que en Estados Unidos aproximadamente unos 40 millones de personas habían usado drogas ilícitas, eso significa que teóricamente esos 40 millones eran delincuentes pues habían violado las leyes antinarcóticos. Esa inflación delincuencial hace perder a la ley penal toda su eficacia como mecanismo regulador de la convivencia ciudadana.

La prohibición fomenta la creación de un derecho penal cada vez menos liberal y con mayores restricciones a las garantías ciudadanas. En los Estados Unidos, la lucha contra las drogas ha minado las libertades civiles, posibilitando tests obligatorios para detectar consumidores y aumentando las facultades policiales de detención y registro. En Colombia, gran parte de la legislación de excepción de los últimos años, altamente restrictiva de los derechos fundamentales, se ha hecho en nombre de la represión del narcotráfico.

Además, la droga estimula comportamientos racistas. Todos sabemos lo que hoy significa, a nivel internacional, ser colombiano, peruano o boliviano. Pero el asunto viene de más lejos. Análisis históricos han mostrado que la criminalización de ciertas drogas puede operar como mecanismo de segregación de ciertas poblaciones. Así, en 1909, en Estados Unidos se prohibió fumar opio, pero no se criminalizó el consumo de otras formas de opiáceos como la morfina y la heroína que son más dañinos para la salud. Y en ello jugó un papel esencial un racismo encubierto contra la población china –principales fumadores de opio en esa época– debido a la competencia creciente de esta minoría en el mercado de trabajo<sup>7</sup>. Las políticas antidrogas permiten entonces –invocando un valor más allá de toda sospecha como la salud pública– legitimar formas de segregación social.

En síntesis, la prohibición tiene no sólo efectos criminógenos –al inducir conductas delictivas muy diversas– sino que facilita la consolidación de dispositivos autoritarios de control social más propios de Estados policiales que de régimenes democráticos y Estados de derecho. Pero los efectos perversos de la prohibición desbordan los Estados nacionales y se proyectan en forma peligrosa a las relaciones internacionales, pues en años recientes la lucha contra las drogas asume formas militares e intervencionistas: los Estados Unidos, que hicieron de las drogas un asunto de seguridad nacional, se han convertido así en la policía antinarcóticos en el plano internacional, con capacidad autónoma de captura de presuntos narcotraficantes en otros países, aun sin el consentimiento del respectivo gobierno. Además, los Estados Unidos utilizan políticamente el tema de las drogas para defender otros intereses, en particular geopolíticos, como lo muestran las relaciones contradictorias de los Estados Unidos con el régimen del general Noriega en Panamá.

*La prohibición fomenta la creación de un derecho penal cada vez menos liberal y con mayores restricciones a las garantías ciudadanas. En los Estados Unidos, la lucha contra las drogas ha minado las libertades civiles, posibilitando tests obligatorios para detectar consumidores y aumentando las facultades policiales de detención y registro. En Colombia, gran parte de la legislación de excepción de los últimos años, altamente restrictiva de los derechos fundamentales, se ha hecho en nombre de la represión del narcotráfico.*

### III. La paradoja fundamental del prohibicionismo: sus efectos perversos sobre la salud pública por la desprotección del consumidor

**L**a paradoja –y el más impactante efecto perverso– del prohibicionismo es que a pesar de ser una política efectuada en nombre de la salud pública, no se ha traducido en una mayor protección al consumidor, sino en todo lo contrario.

La combinación de tratamiento médico obligatorio con la amenaza de sanción penal termina por marginar al consumidor. Y en gran medida esa marginalidad, más que el uso de la droga en sí misma, es la que provoca los más graves efectos al usuario. Así, la marginalidad del consumidor de heroína lo ha obligado a utilizar jeringas usadas, lo cual produjo un aumento alarmante del sida en esta población.

De otro lado, la prohibición evita un control de la calidad de los productos por el Estado, lo cual es muy grave para la salud pública. Supongamos que el alcohol estuviese prohibido. En tal caso uno no podría

6. Francis Caballero, *Op. cit.*, p. 102.

7. Rosa del Olmo, *La cara oculta de la droga*, Bogotá, Temis, 1986, p. 9.

comprar tragos certificados en expendios controlados, sino que tendría que recurrir a compras clandestinas. ¿Podríamos imaginar las cantidades de muertes o de personas ciegas por trago adulterado con alcohol metílico? Pues eso sucede en el mercado de drogas ilícitas. Así, en España en el 90% de los casos de muertes por supuesta sobredosis de heroína, las personas han sido encontradas con la jeringa aún en el brazo. Eso pareciera indicar que no se trata de una sobredosis, pues “el shock opiáceo no es fulminante sino que provoca un largo coma respiratorio del que se puede salir”<sup>8</sup>. En tales casos, lo más probable es que la persona haya muerto envenenada por las sustancias tóxicas con las que los traficantes habían cortado el producto.

La situación de los usuarios de droga en un país como Holanda, menos represivo que sus países vecinos, ilustra por contraste esos efectos perversos del prohibicionismo. Hasta 1976, Holanda siguió una política similar al resto de países europeos, pero viendo los efectos contraproducentes de la misma, en esa fecha la varió sustancialmente<sup>9</sup>: en Holanda, a pesar de que se persigue el gran tráfico de drogas, se ha despenalizado de facto el pequeño tráfico y el consumo de las drogas suaves como la marihuana, y se ha evitado sobrecriminalizar al consumidor de drogas duras como la heroína. Por eso el gobierno holandés, en vez de conducir al consumidor de heroína a la marginalidad mediante una represión acentuada, le brinda una amplia gama de programas de apoyo: distribución gratuita de jeringas para evitar la extensión del sida; suministro de sustitutos como la metadona para evitar el síndrome de abstinencia; ayuda profesional voluntaria para el drogadicto que así lo deseé; desarrollo de programas comunitarios destinados a integrar socialmente al consumidor, etc. Esa política está entonces más centrada en reducir los daños resultantes del abuso de sustancias sicotrópicas y de las propias políticas de control, que en eliminar totalmente de la sociedad el consumo de tales sustancias, ya que este último objetivo es considerado por las autoridades holandesas como poco realista. Por eso, el enfoque holandés de la reducción del daño insiste en los

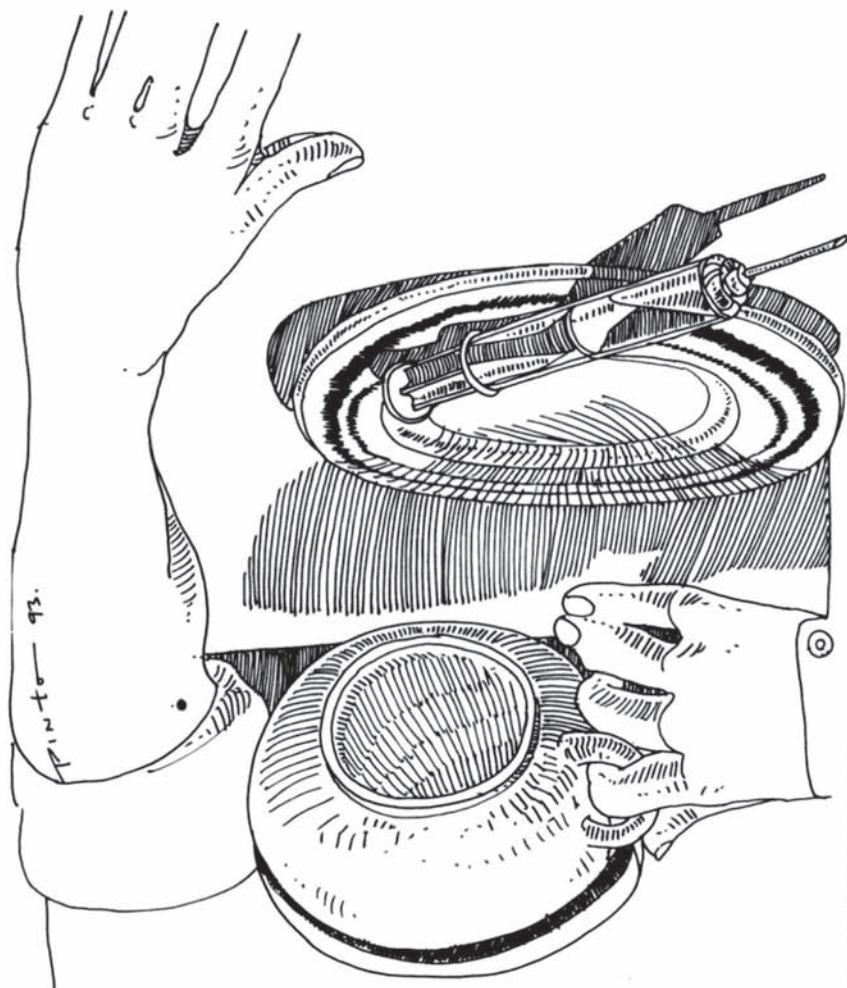


Ilustración Marco Pinto

derechos humanos de los consumidores y busca su ‘normalización’, ya que parte del supuesto de que la mejor manera de minimizar los daños derivados del abuso de sustancias sicotrópicas es “integrando a los consumidores dentro de la sociedad normal, en lugar de aislarlos en clínicas, programas, tiendas y vecindarios”<sup>10</sup>.

Esta política holandesa ha tenido efectos positivos: no sólo el número de heroinómanos no ha crecido, sino que éstos pueden llevar una vida más normal y están en mejor estado de salud que los de otros países. En efecto, a mediados de los 80, los casos de sida por inyección intravenosa eran de 67% en Italia, 21% en Francia y 8% en Holanda<sup>11</sup>. Igualmente, la tasa de mortalidad de los heroinómanos en Holanda es de 0.5% frente a más del 2% en los otros países<sup>12</sup>. Finalmente, los heroinómanos en Holanda están más dispuestos a aceptar una ayuda

8. *Cambio 16*, 11 de mayo de 1992, p. 45.

9. Para una descripción de esta política, véase A. M. van Kalmthout, “Characteristics of Drug Policy in the Netherlands”, en Hans-Jorg Albrecht y Anton van Kalmthout, *Drug Policies in Western Europe*. Freiburg, Institut Max Planck, 1989, pp. 259 ss. Igualmente, véase Louk Hulsman, “La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión”, en *Nuevo Foro Penal No. 35*, Bogotá, enero-marzo 1987.

10. Ethan Nadelmann, “Pensando seriamente en alternativas a la prohibición de las drogas”, en Comisión Andina de Juristas, *Materiales de Lectura de la Conferencia Internacional Drogas y Narcotráfico. Propuestas desde la Región Andina*. Lima, mimeo, julio 1993, p. 3.

11. Citado por Alain Ehrenber y Patrick Migan, *Drogués politique et société*, Paris, Le Monde Editions-Descartes Editions, 1991, p. 11.

12. Véase Jean-Pierre Jacques, “Le modèle Hollandais: des

profesional que los de otros países en donde ese tratamiento es obligatorio, bajo amenaza de sanción penal<sup>13</sup>.

El énfasis en la interdicción y la represión desvía recursos de la prevención y la ayuda a los toxicómanos, de tal manera que muchos que quisieran entrar a tratamientos no pueden hacerlo, lo cual los lleva nuevamente a la marginalidad. Así, en Nueva York, entre 1971 y 1973, mientras hubo recursos para el programa de distribución de metadona y creció el número de personas que podían participar en los mismos, los arrestos, las denuncias por robo y los casos de hepatitis por infección intravenosa disminuyeron considerablemente; en cambio, a partir de 1974, los recursos no fueron ya suficientes para admitir nuevos toxicómanos y la delincuencia dejó de disminuir<sup>14</sup>. De otro lado, la prohibición lleva a que la sociedad eluda su responsabilidad en los problemas de abuso de drogas, puesto que se cree que con la represión todo queda en buenas manos: jueces, policías y médicos. De esa manera, la prohibición y el sistema punitivo y médico erosionan los mecanismos socio-culturales que las propias sociedades podrían desarrollar para controlar los abusos.

Una conclusión se impone: la prohibición, lejos de permitir un mayor control de la producción, distribución y consumo de las drogas ilícitas, ‘descontrola’ ese mercado, sometiendo así a los usuarios a redes violentas de distribución, con todos los efectos perversos que hemos señalado. Los costos de la prohibición son entonces enormes mientras que su único eventual beneficio –una posible disminución de los abusos de sustancias sicotrópicas gracias a la intervención punitiva del Estado– es incierto, como lo veremos posteriormente. Eso muestra que los eventuales beneficios del prohibicionismo son infinitamente menores que sus costos. En muchas ocasiones no son las drogas las que matan, sino la prohibición. Y esto por cuanto en muchos aspectos las drogas no son prohibidas porque son peligrosas, sino que terminan siendo peligrosas porque son prohibidas. Con ello no queremos decir que sustancias como el bazuko o la heroína no tengan riesgos; simplemente queremos insistir en que en la mayoría de los casos los efectos más devastadores del abuso de las drogas no

provienen de sus efectos farmacológicos sino de las condiciones de ilegalidad en que los consumos son efectuados. Y recordar que la prohibición genera los efectos perversos en criminalidad, autoritarismo y violencia que señalamos anteriormente. Con razón señalan Milton y Rosa Friedmann que “por mucho daño que hagan las drogas a quienes las consumen, nuestra opinión meditada es que el prohibirlas es todavía peor, causa más daño a los consumidores y al resto de ciudadanos”<sup>15</sup>. Por eso, creemos que –siguiendo la terminología de los criminólogos– los ‘problemas secundarios’ derivados de la prohibición son mucho mayores que los llamados ‘problemas primarios’, es decir los que estarían ligados al simple consumo de las drogas si la prohibición no existiese.

Este fenómeno aparece reconocido de manera tácita en la evolución misma de los tratados internacionales sobre drogas. La Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 –la cual finalmente estableció una prohibición universal y absoluta de ciertas drogas– sólo habla de los eventuales problemas sociales y de salud ligados a la toxicomanía; es una convención centrada en los problemas primarios, y por eso no menciona fenómenos como la existencia de organizaciones criminales, la violencia o la inestabilidad institucional. En cambio, la Convención de Viena de 1988 está centrada en los efectos corruptores del tráfico de drogas sobre los Estados y la economía. Podemos entonces decir que la Convención de Viena de 1988 está centrada en controlar ‘los problemas secundarios’ derivados de la prohibición<sup>16</sup>. Esto significa que la Convención de 1988 busca controlar los males que provocó la propia Convención de 1961... pero para ello, y contra toda lógica, recurre a la misma fórmula de 1961 pero acentuada: la prohibición.

#### **IV. El fracaso del prohibicionismo es un problema estructural y no de falta de recursos**

Frente al fracaso del prohibicionismo, la solución que los gobiernos plantean es el aumento de la represión. Pero esa estrategia no puede funcionar, porque la ineficacia y

*Frente al fracaso del prohibicionismo, la solución que los gobiernos plantean es el aumento de la represión. Pero esa estrategia no puede funcionar, porque la ineficacia y los efectos perversos del prohibicionismo no derivan de carencia de recursos sino de fenómenos estructurales: la naturaleza del mercado ilícito de las drogas y las características de la protección penal en un Estado democrático.*

toxicomanes nombreux et en bonne santé”, en *Psychotropes* Vol. III, No. 3, Montreal, p. 85 ss. Esta diversa tasa de mortalidad significaría que más del 75% de las muertes de los heroinómanos parece provenir de la represión, y no de la heroína en sí misma.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*, p. 86.

15. Milton y Rosa Friedmann, “La tiranía del statu quo”, en: *Jueces por la Democracia* No. 6, Madrid, abril 1989, p. 5.

16. Sobre esta distinción, central para cualquier análisis de las políticas antidrogas, véase Louk Hulsman, *Op. cit.*, pp. 56 ss., Ethan Naldemann, “Prohibición de la droga...”, *Op. cit.*

17. Sobre este cambio de bienes jurídicos protegidos y el progresivo alejamiento del bien *salud pública*, véase Rosa del Olmo, “La Convención de las Naciones Unidas ¿contra el tráfico de drogas o en favor del control financiero?”, en Edgar Saavedra y Rosa del Olmo, *La Convención de Viena y el narcotráfico*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1991.

los efectos perversos del prohibicionismo no derivan de carencia de recursos sino de fenómenos estructurales: la naturaleza del mercado ilícito de las drogas y las características de la protección penal en un Estado democrático.

Ello se debe a que el aumento de los precios se hace al final de la cadena de tráfico, pues las drogas, cuando entran a los Estados Unidos o a Europa, son relativamente baratas y su precio aumenta enormemente al ser vendidas al consumidor. Según los datos de la DEA, el precio del kilo de cocaína al por mayor en los Estados Unidos en 1987 era de 15.000 dólares, mientras que el precio de ese mismo kilo, una vez mezclado y reducido a gramos, se podría elevar a unos 250.000 dólares. Esto significa que aun cuando hubiera confiscaciones masivas de droga, su efecto sobre los precios finales seguiría siendo mínimo.

Es de todas maneras posible que una represión acentuada pueda eventualmente destruir numerosas redes y llevar a cabo decomisos masivos de drogas ilegales, con el correspondiente aumento de precios. Pero la historia demuestra que se trata de victorias pírricas, siempre y cuando la demanda por las sustancias declaradas ilegales se mantenga: el aumento de los precios dinamiza la producción de drogas en otros lugares; el éxito de la represión sobre ciertos narcotraficantes –cuando ello ocurre– simplemente favorece la creación de nuevas redes y la constitución de otras organizaciones dedicadas al violento contrabando de drogas.

Este fenómeno se debe, de un lado, a que la disminución de la demanda es un proceso largo, como lo han mostrado las campañas con respecto al alcohol y al cigarrillo, cuya dinámica no depende directamente de la actividad represiva. De otro lado, debido a que las posibilidades de producir y comercializar las drogas ilícitas son prácticamente ilimitadas; a la estructura segmentada, deslocalizada e internacionalizada de la producción de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína, así como al carácter rudimentario de las técnicas empleadas. Finalmente, obedece a que los eventuales aumentos de precios ligados a la desarticulación de ciertas organizaciones estimulan el mercado y dinamizan a otras organizaciones.

Se da entonces el llamado ‘efecto globo’, *balloon effect*: una represión eficaz en una región simplemente desplaza la producción y el tráfico a otra zona, siempre y cuando la demanda se mantenga dinámica. Así, a inicios de los años 70, la heroína era producida esencialmente por Francia y Turquía. La presión de los Estados Unidos durante el gobierno de Nixon provocó una represión acentuada en estos dos países, pero el único resultado fue que México y el triángulo de oro (Birmania, Laos y Tailandia) tomaron el control de ese tráfico sin que la oferta mundial disminuyera<sup>18</sup>. En la marihuana hay evoluciones similares: la represión de la producción mejicana a mediados de los 70 desplazó la producción a Colombia; a su vez el control químico y militar de la producción colombiana facilitó la expansión de la producción en Estados Unidos, de suerte que en 1985 ésta era ya la tercera producción agrícola en valor, después del trigo y del maíz. Finalmente, la ofensiva del gobierno colombiano desde 1989 contra el llamado Cartel de Medellín permitió un mayor control del mercado por otras organizaciones y un desplazamiento de la producción a otros países<sup>19</sup>.

Esto muestra que, desde la pura racionalidad económica, hay fuerzas que tienden a mantener la oferta de drogas en un nivel superior a la demanda, como lo muestra Germán Fonseca<sup>20</sup>. Por sus condiciones de producción, la oferta de drogas ilícitas de origen natural tiende a ser muy elástica, puesto que ella depende del capital acumulado, de la eficacia de las técnicas productivas y de las cantidades decomisadas por las autoridades. Por eso, si las ganancias aumentan, la producción crece también, pues una parte de los excedentes es reinvertida en el mejoramiento de la producción, de la comercialización y de la protección del mercado ilícito. Pero –en la medida en que la demanda parece no ser elástica a los precios– un aumento en la represión no provoca sino una disminución temporal de la oferta por la destrucción de algunas redes comerciales o un mayor control sobre ciertas zonas de producción. En efecto, el mejoramiento de las condiciones del mercado conlleva rápidamente un crecimiento de la producción en otros lugares que acaba por neutralizar totalmente el efecto de la repre-

*Es de todas maneras posible que una represión acentuada pueda eventualmente destruir numerosas redes y llevar a cabo decomisos masivos de drogas ilegales, con el correspondiente aumento de precios. Pero la historia demuestra que se trata de victorias pírricas, siempre y cuando la demanda por las sustancias declaradas ilegales se mantenga: el aumento de los precios dinamiza la producción de drogas en otros lugares; el éxito de la represión sobre ciertos narcotraficantes –cuando ello ocurre– simplemente favorece la creación de nuevas redes y la constitución de otras organizaciones dedicadas al violento contrabando de drogas.*

18. Alfred W. McCoy, *Golden triangle: Southeast Asia and the failure of international drug interdiction 1890-1990. War on Drugs. Lesson in History and Public Policy*, Madison, Wisconsin, mimeo, mayo 1990.

19. “A Widening Drug War”, en *Newsweek*, julio 1 de 1991.

20. Germán Fonseca, “Economie de la drogue: Taille, caractéristiques et impact économique”, en *Tiers Monde* Tomo XXXIII, No. 131, Paris, 1992, pp. 491-492.

sión inicial. Esto explicaría que la relativamente exitosa represión del gobierno colombiano contra el Cartel de Medellín haya tenido, como efecto central aumentar la producción de 360 toneladas en 1988 a unas mil en 1991, según los propios datos de la DEA<sup>21</sup>. Y mostraría por qué siempre en el tráfico de drogas la capacidad de adaptación de las organizaciones criminales parece superar la capacidad estatal para reprimirla.

Dos elementos adicionales ponen en entredicho la eficacia de la prohibición. De un lado, es necesario reconocer que el narcotráfico no es una actividad de pillaje sino un proceso productivo, por más ilícito que sea. Por eso no se le puede analizar como otras actividades criminales que buscan también la acumulación de riqueza (como el robo de bancos o la mal llamada industria del secuestro) pero que en sentido estricto "no son actividades productivas y corresponden a simples transferencias entre hogares"<sup>22</sup>. Esta precisión es importante, puesto que la criminalidad económica que llamamos de pillaje no crea valor agregado sino que parasita las actividades productivas: su desarrollo tiene entonces límites más estrechos que las producciones ilícitas, pues supone la existencia de una economía productiva de la cual vivir. La eficacia de la ley penal frente al narcotráfico se ve entonces menguada.

De otro lado, y muy ligado a lo anterior, el tráfico de drogas, y a diferencia de los otros crímenes cometidos por los narcotraficantes (asesinatos, atentados, etc.), es uno de esos delitos sin víctima aparente, puesto que todos aquellos que participan en ese mercado ilícito consideran que obtienen un beneficio. Al no estar ninguno de los partícipes interesado en denunciar, el descubrimiento y sanción de la producción y comercialización de drogas dependen de la casualidad, de delaciones entre quienes participan en este mercado que utilizan así a las autoridades para resolver sus conflictos, o de la puesta en marcha por el Estado de mecanismos de control cada vez más autoritarios y restrictivos de las libertades ciudadanas: utilización de agentes encubiertos, aumento de los poderes autónomos de las autoridades policiales, incremento de los períodos de incomunicación, etcétera<sup>23</sup>.

En síntesis, por sus particulares características, el mercado de la droga termina siendo un mercado prohibido (declaratoria de ilegalidad) pero con una baja tasa de represión efectiva (operaciones exitosas de control por las autoridades). Los fracasos del prohibicionismo y sus efectos perversos no son casuales; ellos se deben a la misma naturaleza del mercado ilegal de las drogas: sus técnicas rudimentarias, las posibilidades geográficas casi infinitas de producción, su carácter productivo, etc. Pero esos fracasos están igualmente ligados al sentido que debe tener el derecho penal en una sociedad democrática y a las dificultades de establecer una prohibición absoluta orientada a erradicar 'vicios' socialmente aceptados y a evitar que una persona se haga daño a sí misma.

El derecho penal no fue creado para reprimir 'vicios' con una tal aceptación social que llegan a estructurarse como mercados. En tales casos la prohibición penal es contraproducente, por una doble razón: de un lado, porque que lejos de reprimir esos mercados, la prohibición los dinamiza pero sin controles externos, provocando así los efectos perversos antes mencionados. De otro, porque la legitimidad democrática de una tal prohibición es cuestionable ya que afecta esferas privativas del individuo relacionadas con el libre desarrollo de su personalidad. De esa manera se vulnera uno de los pilares sobre los que está edificado el Estado democrático moderno al violarse el derecho fundamental de los usuarios de la droga a ingerir sustancias que alteran los estados de conciencia, siempre y cuando al hacerlo no afecten a terceros. Por eso decía con razón, sobre este punto, John Stuart Mill:

*La única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo. Estas son buenas razones para discutir, razonar y persuadirle, pero no para obligarle o causarle algún perjuicio si obra de manera*

21. "A Widening Drug War", en *Newsweek*, julio 1 de 1991.

22. E. Archambault y X. Greffe, *Les économies non-officielles*, Paris, Maspéro, 1985, p. 12.

23. Francis Caballero, *Op. cit.*, pp. 102-103.

24. John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, traducción de Pablo de Azcárate, Madrid, Darpe, 1984, pp. 37, 38 y 41.

*diferente. Para justificar esto sería preciso pensar que la conducta de la que se trata de disuadirle producía un perjuicio a algún otro. La única parte de la conducta de cada uno por la que se es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu el individuo es soberano (...) Cada uno es el guardián natural de su propia salud, sea física, mental o espiritual. La*

Ilustración Marco Pinto



*humanidad sale más gananciosa consintiendo a cada cual vivir a su manera que obligándole a vivir a la manera de los demás<sup>24</sup>.*

Todos esos elementos diferencian la criminalización de las drogas –y el narcotráfico que ella provoca– de otros regí-

menes internacionales de prohibición que, sin producir los efectos contraproducentes asociados al narcotráfico, han sido relativamente exitosos, como la lucha contra la esclavitud, contra la piratería, o contra la falsificación de moneda, puesto que estas últimas conductas no sólo provocan efectivamente víctimas, sino que requieren mayores sofisticaciones que la producción y comercialización de sustancias sicotrópicas. Por eso señala con razón Ethan Nadelmann que “las leyes relativas a la prohibición de las drogas –al igual que aquellas que criminalizan la prostitución y el juego– pueden afectar considerablemente la naturaleza de la actividad y el mercado, pero no pueden disuadir eficazmente ni controlar a aquellos que están determinados a participar de esas actividades”<sup>25</sup>.

Por ello no resulta extraña la provocadora afirmación del criminólogo holandés Louk Hulsman: “Aun en circunstancias ideales, las actividades policiales no pueden tener sino un impacto ínfimo sobre el acceso a las drogas en el mercado ilegal. Se ha podido verificar que es completamente imposible el control de la presencia de drogas ilegales en las prisiones; ¿cómo podría, entonces, ser posible el control de la disponibilidad de drogas en la comunidad?”<sup>26</sup>

## V. Las posibilidades de una política alternativa

**T**odo esto nos lleva a interrogarnos sobre la necesidad de encontrar políticas alternativas al actual prohibicionismo. Sin embargo, a esa búsqueda se oponen varias objeciones, que conviene analizar brevemente. De un lado, algunos consideran que la eliminación de la prohibición es una claudicación moral. Pero, como hemos mostrado, este argumento parte de una concepción equivocada sobre el sentido del derecho penal: se cree que éste existe para sancionar, cueste lo que cueste, todas las conductas consideradas inmorales. Y eso no es cierto: una concepción democrática y moderna de derecho penal limita su intervención a evitar que unos ciudadanos dañen a otros, siempre y cuando no haya otros medios para evitar esas conductas dañinas.

25. Ethan Nadelmann, “Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue”, en *Tiers Monde* Tomo XXXIII, No. 131, Paris, 1992, p. 550.

26. Louk Hulsman, *Op. cit.*, p. 58.

*Se dice que eliminar la prohibición no serviría para reducir la criminalidad no sólo porque los delincuentes se reconvertirían a otras actividades sino, además, porque la necesaria reglamentación de un mercado lícito de drogas permitiría la existencia de un mercado paralelo de las mismas, lo cual “generaría violencia en la medida en que el Estado tratará de reprimir ese contrabando”. Es una objeción bastante ingenua: es cierto que muchos antiguos narcotraficantes buscarían nuevos negocios ilícitos; pero más cierto aún es que se quitaría a las organizaciones criminales el negocio más rentable que tienen en la actualidad.*

Se dice que eliminar la prohibición no serviría para reducir la criminalidad no sólo porque los delincuentes se reconvertirían a otras actividades sino, además, porque la necesaria reglamentación de un mercado lícito de drogas permitiría la existencia de un mercado paralelo de las mismas, lo cual “generaría violencia en la medida en que el Estado tratará de reprimir ese contrabando”<sup>27</sup>. Es una objeción bastante ingenua: es cierto que muchos antiguos narcotraficantes buscarían nuevos negocios ilícitos; pero más cierto aún es que se quitaría a las organizaciones criminales el negocio más rentable que tienen en la actualidad. Es cierto igualmente que podría subsistir un mercado paralelo; pero la violencia y la corrupción generadas por este mercado paralelo no tendrían comparación alguna con aquellas asociadas al mercado ilícito de la droga. Entre unas y otras existe la misma diferencia que separa a un contrabandista de licores de San Andresito de las mafias de licores durante la prohibición en Estados Unidos. Estas objeciones confunden entonces dos fenómenos diversos: el mercado ilícito y el paralelo. Los mercados paralelos provienen de una reglamentación estatal que provoca la existencia de dos mercados, mientras que el mercado ilícito proviene de la prohibición de ciertos bienes y servicios, de suerte que en principio no existe sino el mercado ilícito. Hoy el narcotráfico es un mercado de bienes ilícitos; reducido a mercado paralelo, sus efectos perversos disminuirían en forma radical.

Algunas objeciones se basan en identificar la legalización del narcotráfico en sí mismo –contrabando de drogas– con la legalización de los otros crímenes –asesinatos, atentados, etc.– asociados hoy a ese mercado ilícito y que han sido cometidos por los empresarios de la droga. Como es obvio, esta objeción identifica la legalización del narcotráfico con la legalización de los narcotraficantes, cuanto el fenómeno parece ser el inverso: debido a la no legalización del narcotráfico, nuestros países se han visto obligados a diseñar estrategias para la legalización de los narcotraficantes.

Por eso la única objeción sería que la eliminación de la prohibición podría occasionar aumentos dramáticos de los abusos

de drogas y de la toxicomanía, por la radical caída de los precios y la disminución del reproche social hacia el consumo.

Sin embargo, si bien puede haber un cierto incremento del consumo, el abuso de las drogas no tiene por qué aumentar en forma considerable en el largo plazo, por las siguientes razones: en primer término, según ciertos autores, los altos precios y la represión pueden tener efectos dinamizadores sobre la ampliación del mercado, contrariamente a lo sostenido por las estrategias oficiales. No sólo lo prohibido juega un papel de atracción en ciertas capas sociales, sino que la represión convierte al consumidor en *dealer*, debido a que debe procurarse el ingreso necesario para satisfacer su consumo. Así, los precios altos de la droga pueden provocar un aumento del consumo por cuanto obligan a un número mayor de usuarios a convertirse en pequeños traficantes en búsqueda de nuevos clientes<sup>28</sup>.

De otro lado, algunas experiencias históricas permiten concluir que la relación entre la prohibición, los precios y el consumo no es mecánica. Así, los estudios sobre la prohibición del alcohol en Estados Unidos mostraron que después de que ésta se levantó, el alcoholismo no aumentó considerablemente en ese país. Es más, se han hecho comparaciones históricas entre los esfuerzos realizados en los años 20 y 30 por los Estados Unidos para controlar los abusos del alcohol y las estrategias desplegadas en esos mismos años por otros países como Australia y buena parte de Europa. “Mientras el primero favoreció inicialmente la prohibición, los segundos optaron en su lugar por regímenes regulatorios duros pero no prohibicionistas. Los resultados fueron una baja más sustancial y duradera en Europa y Australia que en los Estados Unidos del consumo de alcohol y de las enfermedades derivadas de su consumo”<sup>29</sup>.

Se podría objetar que el caso del alcohol es diverso, por tratarse de una droga fuertemente integrada a la cultura occidental. Sin embargo, las experiencias con otras drogas llevan a conclusiones similares. Así, las políticas más liberales practicadas por países como Holanda no se han traducido en aumentos del consumo. En Holanda, desde

27. Enrique Parejo González, “¿Conviene legalizar las drogas?”, en *El Espectador*, Santafé de Bogotá, julio 4 de 1993.

28. Charles Henry de Choisleul Praslin. *La drogue, une économie dynamisée par la répression*, Paris, Presse du CNRS, 1991, pp. 21 ss.

29. Ethan Nadelmann, “Pensando seriamente...”, *Op. cit.*, p. 17.

Durante los años 70 y en los inicios de los 80, mientras el precio al por mayor de la cocaína era muy elevado, el consumo tendió a aumentar y luego a estabilizarse. En cambio, cuando estos precios cayeron, el consumo no sólo no pareció aumentar, sino que al parecer descendió. En 1987 se constata por primera vez en los últimos años una reducción del consumo de la cocaína en los jóvenes... en el momento mismo en que los precios al por mayor estaban a su nivel más bajo.

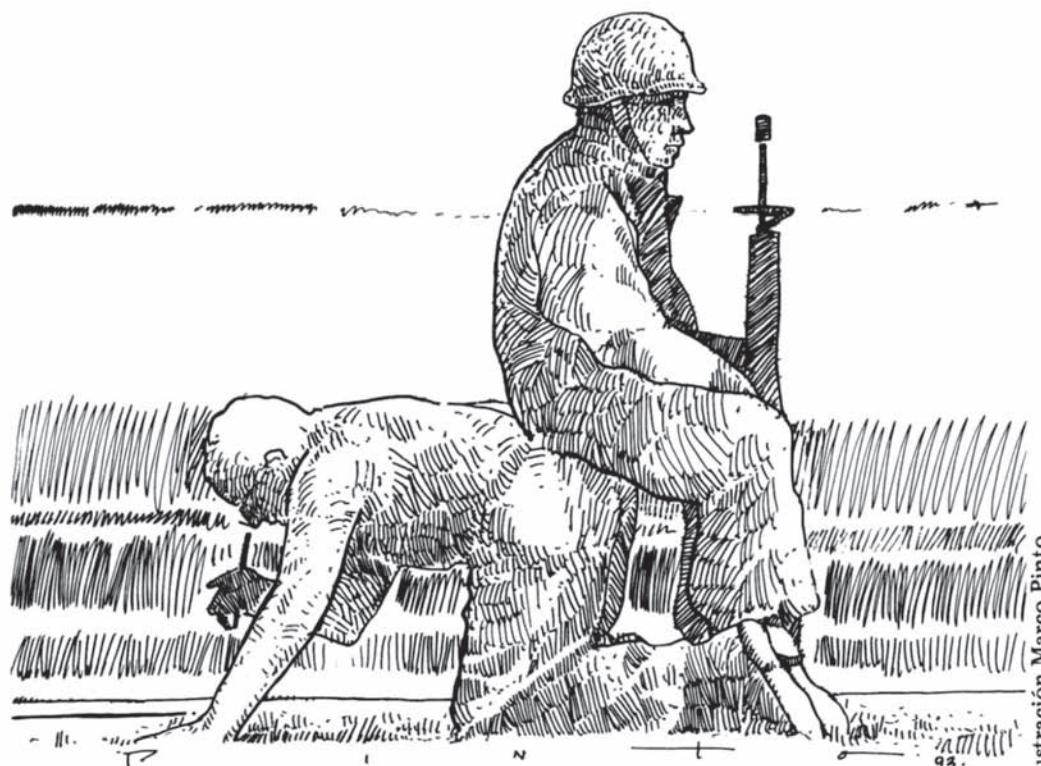


Ilustración Marco Pinto

1977, el consumo de marihuana y haschich ha bajado sensiblemente y el número de heroinómanos se mantiene estable<sup>30</sup>. Es cierto que en los otros países, con regímenes prohibicionistas más duros, la evolución ha sido similar. Pero ello prueba que los niveles de consumo y la intensidad de la represión parecen ser variables relativamente independientes, como parece comprobarlo también la reciente evolución del mercado de la cocaína. En efecto, durante los años 70 y en los inicios de los 80, mientras el precio al por mayor de la cocaína era muy elevado, el consumo tendió a aumentar y luego a estabilizarse. En cambio, cuando estos precios cayeron, el consumo no sólo no pareció aumentar, sino que al parecer descendió. En 1987 se constata por primera vez en los últimos años una reducción del consumo de la cocaína en los jóvenes... en el momento mismo en que los precios al por mayor estaban a su nivel más bajo<sup>31</sup>.

30. En 1976, 10% de las personas de 17 y 18 años habían consumido ocasionalmente haschich o marihuana; en 1983 ese porcentaje cayó al 6%. El número de heroinómanos no ha aumentado. A. Kalmthout, *Op. cit.*, p. 265.

31. Véase Charles Bowsher, "El problema de la droga en Estados Unidos persiste", pp. 82 ss. Igualmente, *El Espectador*, diciembre 20 de 1990, p. 7A y *Newsweek*, julio 1 de 1991, p. 8.

"uso de droga por una persona, prescrita por ella misma y con fines no médicos" (art. 2, ordinal e). Esto quiere decir que para el prohibicionismo no puede haber un uso no problemático de las sustancias sicoactivas. Empero, muchos ejemplos muestran que eso no es cierto. Así, todos sabemos que la diferencia entre un alcohólico y un consumidor social de licor es muy grande. Ciertos consumos de licor no sólo no generan ningún problema social o sanitario sino que, estudios recientes han concluido que tomarse un trago al día puede ser muy bueno para la salud.

Igualmente, los ejemplos de Goethe o Goya –quienes eran fumadores recreativos de opio– muestran que hay consumos que no sólo no impiden llevar una vida ordinaria, sino que a veces acompañan vidas extraordinarias como la de estos dos artistas. ¿O debimos haber sometido a Goethe y a Goya a un tratamiento obligatorio de desintoxicación?

Por eso, si bien el levantamiento de la prohibición puede implicar el aumento de ciertos consumos, no tiene por qué obligatoriamente traducirse en abusos generaliza-

Finalmente, todas las estrategias prohibicionistas olvidan la distinción fundamental que existe entre el uso y el abuso de drogas. Así, el Estatuto Nacional de Estupefacientes define el 'abuso' como el

dos. El problema no es entonces controlar todos los consumos, como pretenden los prohibicionistas, sino buscar mecanismos para evitar la extensión de formas problemáticas de consumo. Y las evidencias disponibles sugieren que la legalización no conduciría a una generalización de consumos problemáticos.

## VI. Mercado pasivo y legalización con regímenes selectivos

**S**on posibles entonces nuevas estrategias<sup>32</sup>. Algunos proponen una liberalización pura y simple: el mercado de las drogas debería ser libre y desregulado como cualquier otro. No comparto esa posición, por dos razones: primero, porque en general y contra el optimismo neoliberal, no creo mucho en las virtudes automáticas del mercado como mecanismo óptimo de regulación social.

Y, segundo, porque de todos modos los peligros de las drogas y las posibilidades de abusos son reales. La liberalización pura y simple tiene entonces riesgos sanitarios y sociales innecesarios. Sin embargo, creo que entre esos dos extremos (la prohibición actual y la liberalización o legalización competitiva), son posibles estrategias de ‘mercado pasivo’, ‘derecho al acceso’, ‘normalización’, ‘derecho penal mínimo’, ‘despenalización controlada’ o ‘legalización regulada’, según la terminología de diversos autores; todas ellas, a pesar de sus diferencias, comparten unas ideas centrales pues consideran que la mejor estrategia contra las drogas reposa en una reglamentación diferenciada de la producción, distribución y consumo de las drogas, de todas las drogas, tanto de las hoy legales como de las hoy ilícitas. Todas ellas parecen admitir que esa política podría lograrse a partir de una radicalización de las orientaciones básicas del modelo holandés de reducción del daño.

A partir de un análisis de esas propuestas, intentamos resumir lo que podrían ser las bases de un modelo alternativo de política frente a las drogas.

1) En términos generales, se trata de un modelo de salud pública destinado a minimizar los daños ocasionados por el abuso de sustancias sicotrópicas. Pero esa búsqueda

de proteger la salud pública no se haría a toda costa, por lo cual tendría que tomar en cuenta como límites a su acción los derechos humanos –tanto de los usuarios de drogas como de la población en general– así como los efectos perversos y los costos de las propias políticas de control.

2) A fin de arrancar el monopolio de la distribución a las organizaciones criminales –uno de los principales efectos perversos del actual prohibicionismo– es indispensable admitir la existencia de unos canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, que tendrían características diversas según los tipos de drogas. En efecto, la distribución de marihuana –droga casi inocua– no puede ser la misma de la heroína, droga capaz de producir dependencia física y síquica. De esa manera, y como en la distribución primaria un criterio sanitario, se buscaría que las drogas más peligrosas fueran las de más difícil acceso, para desestimular así los potenciales abusos.

3) Como el consumo de las drogas no se considera algo conveniente y que deba ser estimulado por la sociedad, sino una conducta simplemente tolerada, ese mercado tendría que ser *pasivo*; es decir, se quitaría a las redes legales de distribución toda agresividad comercial: prohibición de propagandas, exclusión de marcas, etc. Además, las políticas de precios –como se trata en general de monopolios estatales o de mercados fuertemente intervenidos– buscarían desestimular el consumo. En síntesis, no se pretendería facilitar y ampliar el consumo como en un mercado libre; pero tampoco se lo haría legalmente imposible, como en un mercado prohibido.

4) La existencia de esas reglamentaciones supone una cierta intervención sancionatoria del Estado pero reducida al mínimo necesario en los siguientes aspectos: de un lado, habría que sancionar –como se hace con el alcohol– ciertos usos indebidos de las drogas que puedan afectar a terceros, como conducir un auto totalmente *trabado*. De otro lado, como se admite que uno de los mayores peligros de las sustancias sicotrópicas es su poder adictivo, el Estado buscaría proteger a las personas cuya falta de autonomía las hace más susceptibles a ser dependientes. Por eso se admitiría un

*A fin de arrancar el monopolio de la distribución a las organizaciones criminales –uno de los principales efectos perversos del actual prohibicionismo– es indispensable admitir la existencia de unos canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, que tendrían características diversas según los tipos de drogas.*

32. Para una presentación succincta de estas estrategias, véase Rosa del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993, pp. 117 ss.

mercado de sustancias sicológicas entre adultos, pero en cambio se impondrían penas a quienes indujeran a los niños a consumir. Finalmente, serían sancionados quienes distribuyeran drogas por fuera de los canales regulados. Esto significa que se seguirían criminalizando formas de tráfico, puesto que podría existir un mercado paralelo debido a la reglamentación de los sistemas legales de producción, distribución y consumo.

Ilustración Marco Pinto



5) El derecho penal que subsistiera sería adecuado –tanto en sus aspectos sustantivos como procesales– a los principios fundamentales de un “derecho penal de los derechos humanos”<sup>33</sup>.

6) En tales circunstancias, la política estatal buscaría un equilibrio entre dos imperativos: ser al mismo tiempo lo suficientemente flexible en materia de precios y

reglas de distribución, para evitar la extensión indebida de un mercado paralelo, pero igualmente ser lo suficientemente severa para desestimular los abusos de droga. Eso no sería siempre fácil; pero, en forma pragmática, se podría poco a poco encontrar las mejores soluciones.

7) La existencia de redes legales de distribución se combinaría con un fortalecimiento de programas de prevención, tratamiento y ayuda al toxicómano, los cuales podrían ser de muy diversa índole. De esa manera gran parte de los recursos hoy desperdiciados en la prohibición servirían a financiar esos programas.

8) Finalmente, como se trata es de desestimular los consumos socialmente dañinos de las sustancias sicológicas, se buscaría recuperar todas aquellas formas sociales de consumo no problemático. En este punto, las sociedades latinoamericanas tendríamos mucho que enseñar, aprovechando por ejemplo, las tradiciones indígenas de consumo de coca o de yahé; pero en vez de aprovechar esas experiencias, los gobiernos latinoamericanos siguen destruyendo –en nombre del prohibicionismo– formas no problemáticas de consumo de drogas existentes en nuestras sociedades.

## VII. Los obstáculos a un cambio: el discreto encanto del prohibicionismo

**N**o me hago ilusiones sobre el advenimiento en el corto término de políticas internacionales nuevas en materia de drogas porque, a pesar de sus evidentes absurdos, el prohibicionismo tiene unos discretos encantos.

Son muchos los que se benefician de él: los funcionarios antidrogas interesados en guardar sus puestos; las mafias alimentadas por esas ganancias ilícitas; el sistema financiero que se ve irrigado por los narcodólares; los gobiernos, que tienen en la supuesta amenaza de las drogas ilícitas una fácil coartada para reforzar sus mecanismos de control social, o ciertas potencias extranjeras que ven en la droga uno de los mejores mecanismos para legitimar formas abiertas o encubiertas de intervención. Todos estos

33. La sugestiva expresión es de Juan Fernández Carrasquilla. Véase *Conceptos y límites del derecho penal*, Santafé de Bogotá, Temis, 1992, pp. 109 ss.

*El discurso prohibicionista tiene una gran fuerza social porque presenta la diabólica virtud de operar como una profecía que se autocumple: su puesta en ejecución crea socialmente las premisas de las cuales parte. Así por ejemplo, el prohibicionismo considera que todo uso es abuso y lleva indefectiblemente al deteriorio físico y síquico del consumidor; por eso recomienda prohibir todo consumo*



Xilografía de François Marechal

actores están, tácita o expresamente, en favor del mantenimiento de la prohibición.

Esto significa que muchos de los efectos del prohibicionismo que calificamos de *perversos*, puesto que obstaculizan la democratización de las sociedades contemporáneas, pueden ser vistos –desde el reforzamiento de controles autoritarios– no como costos sino como elementos funcionales del prohibicionismo. Si bien el prohibicionismo fracasó al no alcanzar sus objetivos manifiestos, es exitoso en alcanzar objetivos latentes y encubiertos: reforzamiento de controles policivos, legitimación de formas de intervención extranjera, creación de nuevos sectores –legales y violentos pero dinámicos– de acumulación, segregación de ciertas poblaciones, etcétera.<sup>34</sup>

Todo ello dificulta enormemente el desmonte del prohibicionismo, pues su carácter de cruzada moral resulta beneficiosa para el control social, sobre todo si se tiene en cuenta laantidad del valor de la salud pública.

De otro lado, el discurso prohibicionista tiene una gran fuerza social porque presenta

la diabólica virtud de operar como una profecía que se autocumple: su puesta en ejecución crea socialmente las premisas de las cuales parte. Así por ejemplo, el prohibicionismo considera que todo uso es abuso y lleva indefectiblemente al deteriorio físico y síquico del consumidor; por eso recomienda prohibir todo consumo. Al hacerlo, margina a los usuarios, quienes obligados a vivir en la ilegalidad y en la exclusión, es posible que sufran deterioros síquicos y físicos importantes, lo cual refuerza la premisa de partida del prohibicionista, según la cual todo uso de esas sustancias prohibidas es abuso y deteriora invariablemente al consumidor.

### VIII. ¿Qué podemos hacer desde Colombia?

**E**n tales circunstancias, ¿qué podemos hacer desde Colombia frente a esa posible permanencia del prohibicionismo en el corto plazo? Poco, porque no podemos alterar en forma independiente la prohibición. Pero

34. Planteamientos similares en Mylene Sauloy, Yves Le Bonne, *¿A qui profite la cocaine?*, Paris, Calman Lévy, 1992.

*Los colombianos podríamos y deberíamos lanzar a nivel internacional, en asocio con otros países, discursos alternativos tendientes a abrir paso a políticas diferentes al prohibicionismo. Colombia podría, por ejemplo, buscar apoyo –y al mismo tiempo apoyar– a los países con posiciones más liberales, como Holanda y tal vez en un futuro, Italia. Debería también apoyar abiertamente las posiciones de países como Bolivia o Perú que defienden la posibilidad de comercializar el mate de hoja de coca*

35. Este manifiesto fue redactado y aprobado en 1989 por un amplio grupo de juristas españoles, en una reunión en la Facultad de Derecho de Málaga, promovida por el grupo Jueces para la Democracia. Véase el texto en *Jueces para la democracia* No. 9, Madrid, diciembre 1989, pp. 74-75. Constituye uno de los mejores documentos sobre el tema, puesto que en escasas dos páginas muestra no sólo los efectos perversos del prohibicionismo, sino que ofrece los elementos mínimos de una regulación alterna. A partir de ello, los firmantes elaboraron una propuesta muy detallada y muy interesante para una política criminal alternativa sobre drogas.

36. Edgar Saavedra, Rosa del Olmo, *La Convención de Viena y el narcotráfico*, Santafé de Bogotá, Temis, 1991, p. 78.

eso no obsta para que debamos y podamos hacer cosas importantes.

Es necesario evitar que la prohibición internacional sirva de coartada para que las autoridades colombianas eludan un debate reposado sobre estos temas. En efecto, como lo señalaron con vigor los firmantes del llamado *Manifiesto de Málaga por una nueva política sobre la droga*, las autoridades nacionales “rechazan entrar en el debate político-criminal (sobre la prohibición) alegando que éste debe situarse en un nivel supranacional, y simultáneamente, cuando acuden a los foros internacionales correspondientes, adoptan actitudes claramente promotoras de la represión o, cuando menos, tendientes a rehuir el debate y absolutamente receptivas a las nuevas propuestas endulcedoras de la punición”<sup>35</sup>.

En ese mismo orden de ideas, los colombianos debemos dejar de creer que nuestra necesaria lucha contra las narco-violencias en algo sirve a solucionar el problema de las drogas. No tenemos por qué hacer de la necesidad, virtud (respetar la prohibición para evitar sanciones internacionales, y enfrentar internamente las violencias y corrupciones derivadas del narcotráfico). Por eso debemos dejar de sentirnos los cruzados de la salud mundial, puesto que los colombianos no somos los héroes de la lucha contra una gran flagelo internacional, sino las víctimas (y también en parte los beneficiarios) de una de las políticas internacionales más equivocadas que han existido.

Los colombianos podríamos y deberíamos lanzar a nivel internacional, en asocio con otros países, discursos alternativos tendientes a abrir paso a políticas diferentes al prohibicionismo. Colombia podría, por ejemplo, buscar apoyo –y al mismo tiempo apoyar– a los países con posiciones más liberales, como Holanda y tal vez en un futuro, Italia. Debería también apoyar abiertamente las posiciones de países como Bolivia o Perú que defienden la posibilidad de comercializar el mate de hoja de coca, pues esa política de los países vecinos, si bien no soluciona en forma directa ninguno de nuestros problemas, tiene una triple virtud:

desdemoniza ciertas sustancias aún prohibidas, introduce fisuras al prohibicionismo, y muestra que pueden existir consumos no problemáticos de sustancias como la coca, reivindicando así las tradiciones indígenas.

Además, podríamos poner en marcha a nivel interno, algunos aspectos de políticas alternativas, como la despenalización integral del consumo, la recuperación de usos tradicionales de sustancias sicológicas, y la corrección de nuestra legislación penal antidroga para adaptarla a los principios fundamentales de los derechos humanos.

Por eso no parece muy alejado que mientras en Italia, en un plebiscito, gana la opción de despenalizar el consumo; mientras que en Estados Unidos existen movimientos encaminados a cuestionar y atenuar algunos aspectos del prohibicionismo como las rebeliones de jueces que se niegan a aplicar las leyes antidrogas; en Colombia sigamos internalizando los criterios internacionales sobre el tema, como lo muestra la reciente aprobación de la Convención de Viena de 1988 por el Senado. Es cierto que el Senado introdujo algunas importantes reservas, como las destinadas a mantener la prohibición a la extradición de nacionales o aquella que precisa que Colombia no se considera obligada a establecer la inversión de la carga de la prueba en decomisos.

Es cierto igualmente que la Convención de Viena tiene algunos mecanismos interesantes para el control del lavado de dólares, lo cual es importante no tanto para combatir el narcotráfico –dudo de su eficacia en este aspecto– como para controlar otras conductas tan usuales en nuestros países, como los robos al erario público o las fugas de capitales. Pero esta convención no sólo incorpora peligrosas figuras procesales, como el agente provocador, que como bien lo destaca el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Edgar Saavedra, en muchos casos convierten al Estado en “un verdadero codelincuente”<sup>36</sup>, sino que además es un instrumento internacional destinado a darle nuevos aliados al prohibicionismo, una política que es ineficaz, contraproducente, equivocada e innecesaria●

Javier Guerrero Barón  
Profesor de la Universidad Pedagógica  
y Tecnológica de Colombia

# La Bolsa de Esmeraldas y los pactos de la zona esmeraldífera\*

Javier Guerrero Barón



Fotografía: Gonzalo Jara

**L**a Bolsa Mundial de Esmeraldas, la Ley General de Regalías, la modernización de la economía y la apertura son temas que están estrechamente relacionados y de ellos puede depender la solución de uno de los tantos conflictos que aquejan a los colombianos.

El anuncio hecho por la prensa nacional sobre la creación de una Bolsa Mundial de

Esmeraldas ha sido recibido por el país con cierta indiferencia. No obstante, tan ambicioso proyecto debe ser analizado con detenimiento, por las consecuencias que en lo económico, en lo político y en lo social puede tener para la economía del país y especialmente por su impacto sobre los acuerdos de paz logrados a nivel regional por los productores en las

\* Este trabajo es parte de una serie de artículos, resultados parciales del proyecto de investigación *Estado, economía ilegal y conflicto: el caso de la zona esmeraldífera del occidente de Boyacá* y forma parte del programa *Actores y regiones de la violencia actual. Colombia 1970-1990*, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, con apoyo de Colciencias.

zonas de explotación ubicadas a pocas horas de Bogotá en la cuenca del río Minero, en el departamento de Boyacá. Un análisis de este proyecto debe considerar no sólo las posibilidades de la actual coyuntura, sino las profundas raíces históricas del problema.

### I. Los antecedentes: monopolio, corrupción y violencia

**L**a idea de una bolsa de esmeraldas no es nueva. Fue planteada como posibilidad durante más de una década. No sólo ha sido una idea fija por parte de sectores de comerciantes y productores de esmeraldas, sino que el mismo Estado, a través del Ministerio de Minas y de la antigua empresa Ecominas, financió estudios para su implementación. Una entidad de este carácter siempre fue mirada como un mecanismo de 'normalización' de un negocio que, aunque en la actualidad no es ilegal, en décadas anteriores sí lo fue y ha estado ligado a un ambiente de corrupción, aventura, enriquecimiento rápido y violencia.

El proyecto, ahora en manos del sector privado, no se ha realizado fundamentalmente por dos obstáculos: La tradición del monopolio estatal de las esmeraldas que aún pesa en la mentalidad de amplios sectores del país, y los problemas de orden público y violencia que rodean la actividad.

#### *Las reminiscencias del monopolio estatal*

**D**esde el punto de vista social, era difícil que los sectores dominantes de la sociedad colombiana aceptaran que unas riquezas tan valiosas pudieran estar en manos de sectores distintos a los empresarios tradicionales y mucho menos en manos de sectores campesinos rudos, sin ninguna trayectoria en el mundo de los negocios, por lo que el llamado a administrar esta riqueza era indiscutiblemente el Estado.

El primer obstáculo a la propuesta tiene que ver con la tradicional idea de que las minas, por ser propiedad de la Nación,



deben ser monopolio estatal para protegerlas, asignando al Estado las funciones de gestor directo de su explotación y comercialización.

Desde el siglo pasado en varias ocasiones el negocio estuvo en manos de empresarios tradicionales. A comienzos del presente siglo un grupo de notables conformó un consorcio que se denominó el Sindicato de Muzo y desde entonces se entregó sucesivamente a compañías nacionales o extranjeras, sin mayores éxitos.

Fotografía: Gonzalo Jara

A partir de 1946 y hasta 1968, la legislación instauró un monopolio estatal y entregó la administración de las minas de la denominada "Reserva Especial de la Nación"<sup>1</sup> al Banco de la República, así como la potestad de controlar el mercado interno y externo de toda la producción nacional y la exclusividad en la talla y venta. Además, declaró ilegal y consagró como delito de contrabando toda actividad no autorizada ni controlada por el contratista estatal.

No obstante, la minería ilegal fue creciendo paulatinamente hasta dar origen a un mercado clandestino y a fenómenos de corrupción sin precedentes en el país, a tal punto que la situación se hizo insostenible para el Banco, circunstancia que obligó a las partes a terminar el contrato en 1968.

Desde entonces la tradición ha creado un *derecho* de los habitantes de la región al usufructo de esta riqueza. Los pobladores de la zona consideran que las minas deben ser públicas y, de alguna forma, la mayoría de los contratistas consienten el acceso a zonas de producción y la modalidad de *cortes* y *guaquería*, que ha fortalecido esas prácticas informales.

Desde finales de los años 50, cuando se reactivó el mercado internacional, después de la segunda guerra mundial, surgieron organizaciones que controlaron el mercado clandestino. Son organizaciones patriarciales, bajo el control de un *patrón*, las cuales van configurando un poder local que regula muchos aspectos de la vida pública y privada de la población de sus zonas de influencia.

Especialmente por la imposibilidad de mediación en los conflictos que surgen en su seno, los mercados ilegales se caracterizan porque su regulación se hace por mecanismos violentos ejercidos por grupos de poder que imponen sus propios códigos, cuya transgresión causa nuevos hechos de violencia. Formas de coerción son las que regulan estos mercados e inclusive se convierten muchas veces en factor fundamental en la fijación de los precios. Indudablemente que esto es válido para los orígenes de las violencias que caracterizan el mundo de los esmeralderos<sup>2</sup>.

Cuando el Banco de la República se retiró de las minas, el Gobierno pretendió

continuar con el monopolio. Entonces creó la Empresa Colombiana de Esmeraldas, luego Empresa Colombiana de Minas, Ecominas, hoy Mineralco S.A, con el ánimo expreso de administrar directamente la actividad esmeraldífera en su conjunto. asumió la explotación directa en 1970. En 1973 el problema de corrupción y violencia se desbordó en tal forma que obligó al gobierno de Misael Pastrana Borrero a cerrar las minas y someterlas a control militar.

Una vez el Estado fracasó en la administración de la producción, entregó las minas a los primeros grupos de presión organizados en compañías, integrados por personas que, habiendo logrado acumular importantes capitales en el ejercicio de la actividad ilegal, habían ganado al Estado una larga batalla jurídica que pasó por el parlamento y los altos estrados judiciales<sup>3</sup> y culminó con la licitación pública de explotación mediante contratos con compañías privadas que se mantienen desde 1976<sup>4</sup>.

### **La economía dual**

**E**l monopolio estatal otorgado al Banco de la República creó una economía dual, que de alguna forma tiene una larga tradición histórica:

Un sector empresarial, moderno, organizado con miras al mercado internacional, representado primero por las compañías como el Sindicato de Muzo a comienzos de siglo, luego por las compañías inglesas, después por el Banco de la República y Ecominas, y desde 1976 por las compañías concesionarias.

De otra parte, un sector tradicional, artesanal, cuyas expectativas no van más allá del mercado local, sin una mentalidad empresarial y cuya actividad principal es la *guaquería* o minería artesanal entre los residuos de material de arrastre que arrojan las grandes compañías o mediante socavones clandestinos, o ilegales, pero en muchos casos tolerados, denominados *cortes*, que tienen una alta inversión, pero son antitécnicos, rudimentarios y con altísimos riesgos.

Esta última modalidad, la que más población aglutina, produce y comercializa un

1. Se trata de un territorio de 36 mil hectáreas ubicado en jurisdicción de varios municipios de la provincia del occidente de Boyacá, en la cuenca del río Minero, cuya propiedad es exclusividad de la Nación. Esta reserva fue creada en 1870 para la protección de los recursos minerales que alberga el subsuelo. De la superficie total tan sólo menos de mil hectáreas son objeto de explotación mediante contratos. El resto son posesiones o *mejoras* de particulares y muchas zonas, de alguna manera, territorio de nadie.

2. Este proceso muchas veces no es consciente ni voluntario. Tiene su propia dinámica. Este aspecto está especialmente bien desarrollado en Ciro Krastausen y Fernando Sarmiento, *Cocaina & Co.*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad Nacional, 1991; y Pino Arlachi, "über Illegale Märkte", *Mafioso Etnik und der Geits des Kapitalismus*, Frankfurt, Cooperative-Verlag, 1989.

3. El 4 de agosto de 1967, con amplio despliegue en el diario *El Tiempo* se publicó el fallo del Tribunal Superior de Aduanas, en el que dicha jurisdicción se declaró incompetente para juzgar el delito de 'contrabando de esmeraldas', dejando prácticamente sin piso legal el monopolio del Banco de la República consagrado principalmente en la Ley 145 de 1959 y en los Decretos 186 de 1947 y 293 de 1964. Era la culminación de un proceso jurídico y político, iniciado con los debates de septiembre de 1965, bajo la conducción de la organización de los esmeralderos, ASOMICOL.

4. Los principales contratos fueron otorgados en Muzo y Quípama a la Compañía Minera Boyacense, que posteriormente se dividió en dos empresas, dando origen a las actuales Coexminas y Tecminas; en Coscuez, a Esmeracol; y en Peñas Blancas, a la firma Hermanos Quintero. Actualmente opera una nueva compañía, Cundiboyacá. Algunos comentarios a los contratos iniciales en "Informes especiales sobre las esmeraldas", en: *Síntesis Económica* No. 87, septiembre 1977.



Fotografía: Gonzalo Jara

importante porcentaje de la producción total y es la forma de trabajo predominante en las pequeñas minas o ‘manifestaciones geológicas’ conocidas como *aportes* y en las minas de Coscuez y Peñas Blancas, que aunque estuvieron adjudicadas a compañías, éstas nunca han podido controlar la producción y el orden público, como si lo hicieron las compañías concesionarias de Muzo y Quípama.

En Peñas Blancas, Coscuez y en las áreas de producción informal de Muzo la actividad está en manos de pequeños, grandes y medianos *planteros*, comerciantes o antiguos *guaqueros* que han logrado alguna acumulación; quienes mantienen, protegen e incluso arman a ‘sus’ *guaqueros*, a cambio de ser primera opción de compra. En épocas de guerra se transforman en pequeños ejércitos privados que vigilan los cortes y sirven de guardaespaldas de los *patrones*. Este tipo de relación genera nexos de lealtad muy fuertes, hasta el punto que venderle a otro plantero se considera como

garrotazo que es considerado como *trición* y castigada con el destierro y en no pocas ocasiones, con la muerte. Así, se construye una pirámide económica y social que explica el surgimiento de los diferentes bloques de poder<sup>5</sup>.

Aunque muchos de estos códigos son válidos para el sector empresarial, las grandes compañías de Muzo y Quípama tienen un perfecto control del orden público en sus zonas de influencia. Las áreas de explotación por el sistema de tajo a cielo abierto, mediante el empleo de grandes bulldóceres y maquinaria moderna, son restringidas a los obreros y personal técnico y a los hombres de confianza de los accionistas. También se utiliza el sistema de socavón técnicamente construido, con revestimiento interno, con martillos hidráulicos y aceptables condiciones de seguridad industrial.

Pero aún allí la dualidad se mantiene. El *guaqueo* se ejerce en la quebrada donde las compañías arrojan el material de arrastre mediante agua represada, conocido como

5. El *plantero* es un personaje central en la explicación de la estructura socio-económica y militar. El *guaquero*, para sobrevivir en la zona, debe adscribirse a uno de ellos. Estos aspectos han sido expuestos en un artículo anterior J. Guerrero, “La economía esmeraldífera y la violencia: la micro-historia institucional y contra-institucional”, en *Memorias del V Congreso de Historia*, Armenia, Universidad del Quindío-ICFES, Serie Memorias de Eventos Científicos, 1985, pp. 227-247.

tambre. Allí, en la quebrada, se concentran más de 15 mil personas de todas las condiciones: aventureros, comerciantes, hombres, mujeres, niños, ancianos, universitarios frustrados, gentes provenientes de todo el país que buscan ansiosas, en un barro negro y pegajoso, el golpe de suerte de la *enguacada*<sup>6</sup>.

Otra forma de *guaqueo* es en socavones o *cortes* clandestinos principalmente en Coscuez y Peñas Blancas, donde sin condiciones de seguridad alguna y con instrumentos rudimentarios se busca la veta en la montaña. A pesar de lo rudimentarios, estos cortes exigen equipo mínimo como compresores y mangueras para inyectar aire y largos meses, y hasta años, de trabajo improductivo con inversiones de hasta cientos de millones de pesos. Muchos hombres mueren adentro de estos socavones en los frecuentes derrumbes o en enfrentamientos o asaltos a los mismos, una vez entran en producción.

Esta población de la quebrada en Muzo, conocida como la ‘Calle Catorce’, rememorando la célebre ‘Calle de los Esmeralderos’ en el centro de Bogotá, o de los *barrios* de Coscuez, vive en condiciones de hacinamiento y pobreza en asentamientos anormales, verdaderos barrios de *cambuches* o ranchos de tela asfáltica y cuya situación es agravada por las condiciones climáticas de la selva húmeda y cálida.

La economía informal alimenta la larga cadena de intermediación que termina en los talleres y oficinas de los comerciantes de Bogotá, algunos de ellos exportadores. Estos sectores se consideran lesionados y desplazados por el proyecto de la bolsa mundial. No ven en ella ningún aspecto positivo y la caracterizan como un intento de monopolio de los grandes exportadores. Esta es una de las posibles visiones del problema, mas no la única, como lo explicaremos más adelante.

### El Estado: negligencia y olvido

**E**n 1976 se entregaron las minas a las compañías, en la práctica con mínimos controles sobre la producción declarada, con ínfimas obligaciones representadas en el pago de una renta a la entonces empresa estatal

Ecominas y unas regalías al departamento y a los municipios, obligaciones que están lejos de reflejar el usufructo real de la producción. Desde entonces, la única inversión social que durante todo este lapso ha hecho el Estado ha sido el valor de las regalías que entrega anualmente a los municipios, lo cual no cubre ni mínimamente las necesidades de la población, ni indemniza los altísimos costos ecológicos y sociales que ocasiona la explotación.

La situación parecería ventajosa frente a otras zonas como el valle de Tenza, especialmente en Chivor, donde las minas y la producción son propiedad de una compañía que no paga regalías pues tiene un total régimen privado.

Desde entonces el grueso de la inversión está en manos de la acción paternalista y no planificada de los *jefes* o patrones del sector privado, que han acometido obras de infraestructura tales como carreteras, escuelas, colegios e incluso sumptuosos palacios municipales y aeropuertos. Ecominas, durante sus dos décadas de existencia no realizó una sola obra de beneficio público y reinvertió todos sus recursos fuera de la región, en el desarrollo de actividades de explotación y exploración de otros minerales como oro, fosfatos, platino, etc. Ni siquiera hizo inversiones significativas en exploraciones y estudios técnicos con miras a expandir las zonas de explotación dentro de la reserva.

Con la entrega de las minas a las compañías, el Estado y la sociedad colombiana se olvidaron del problema y de la región, de la cual solamente se vuelven a ocupar cuando la crónica roja cuenta del desangre que producen las sucesivas guerras regionales que se dan por el control de este importante recurso natural.

### II. Otro obstáculo: el orden público o las guerras de las esmeraldas

**E**l otro factor que impidió la materialización de la idea de la Bolsa de Esmeraldas al estilo de las grandes bolsas de subasta de piedras preciosas del mundo, fue la permanente situación del orden público de la zona, afectado

6. Término popular con que se designa el hecho de encontrar una o varias esmeraldas de considerable valor, ‘para salir de pobres de una vez por todas’ o ‘para no tener que volver a trabajar’.

por las azarosas y sucesivas guerras que desde los años 60 azotan la región.

Antes del *boom* de la marihuana y del narcotráfico sólo dos economías ilegales podían ser, masivamente, fuente de riqueza rápida, y quizás tenían la misma antigüedad y raíces históricas desde la sociedad colonial: el contrabando y las esmeraldas.

Aunque su impacto, cobertura y localización eran de diferentes características, ambas actividades estaban controladas por organizaciones bajo el mando de líderes naturales alrededor de los cuales, a medida que se agudizaban los conflictos, y ante la total ausencia del Estado, se conformaron organizaciones gangsteriles o mafiosas, con la tendencia a utilizar la violencia como instrumento de obtención mediata e inmediata de sus propósitos.

En el contrabando se dificultó más un posible monopolio por la naturaleza del negocio y por su expansión en diferentes focos regionales. En el caso de las esmeraldas, su localización geográfica alrededor de las minas, en zonas relativamente aisladas, condujo rápidamente a la competencia por el monopolio, inicialmente de las explotaciones clandestinas, luego de las redes de comercialización.

Este proceso, que se consolida con el acceso al mercado internacional a finales de la década de los años 50, colocó a los miembros de la cúspide de la pirámide del comercio de esmeraldas al nivel de los grandes negociantes de piedras preciosas del mundo, acelerando variados procesos de acumulación de capitales a nivel interno y un proceso monopólico de los canales del mercado internacional<sup>7</sup>.

La ineficiencia, la burocratización y la corrupción rápidamente asfixiaron y destruyeron el monopolio estatal en manos del Banco de la República, primero y de Econiminas, luego. La irrupción del narcotráfico en los años 70 y 80 hizo que el problema de las esmeraldas pasara a un segundo plano.

La cobertura geográfica del narcotráfico y los niveles de violencia que alcanzó no tenían comparación en nuestra historia. Pero, antes del narcotráfico, ninguna actividad económica estuvo tan asociada a fenómenos de violencia, delincuencia organizada,

tráfico de armas y actividades sicariales como resultado 'natural' de la agudización de los conflictos en el seno de una economía ilegal que el Estado mismo había creado por negligencia. El inmediato resultado fueron tres períodos de aguda violencia, desde 1960, conocidos como las 'guerras de las esmeraldas', fenómenos que aunque han llenado las páginas de la crónica roja, relativamente han merecido poca atención por parte de las ciencias sociales, como un reflejo del desinterés del Estado y de la sociedad colombiana<sup>8</sup>.

### *El proceso de paz en el filo de la navaja*

**L**a última guerra comenzó a mediados de 1983 y a partir de 1987 la presencia de Gonzalo Rodríguez Gacha le dio una dimensión nueva al conflicto y lo sacó del ámbito local en que hasta ese momento se había desarrollado. Este personaje construyó la sede de su imperio en la provincia de Rionegro, al noroccidente del departamento de Cundinamarca, provincia límitrofe con la zona esmeraldífera, ancestralmente ligada a los conflictos de ésta. El mismo Rodríguez Gacha fue esmeraldero, subalterno de los que luego serían sus mortales enemigos. Gilberto Molina, jefe del bando contrario, era hijo de campesinos conservadores desplazados en la época de la violencia de los años 50, de la misma provincia.

En su estrategia para derrotar a sus antiguos *patrones* de Muzo y Quípama, Rodríguez Gacha, además de una alianza con algunos de los grupos usufructuarios de las minas de Coscuez, apoyó la organización del sector de los pequeños y medianos comerciantes de Bogotá, impulsando y creando algunas asociaciones. La intención era dar una batalla legal por la no renovación de los contratos del Estado con las actuales compañías, para facilitar así la apropiación de las minas por parte de una especie de federación de grupos de esmeralderos en una nueva licitación pública.

Este episodio de la guerra culminó con la muerte de las cabezas de cada uno de los bandos: Gilberto Molina, jefe de Muzo y Quípama, en la masacre de Sasaima en

7. La reaparición del mercado interno, luego de la guerra mundial, se produjo con la conformación de un grupo de sirio-libaneses que se convirtió en los primeros exportadores. Esta situación desató un proceso 'democrático' de acumulación tardío de capitales, que posteriormente tiende a la concentración monopólica. *Ibid.*, p. 235.8.

8. Además de un abundante número de novelas, únicamente se han publicado dos libros: uno de ellos un estudio antropológico y el otro una crónica periodística. Se han publicado varios artículos producto de investigaciones sistemáticas. Algunos diagnósticos como el realizado por la UPTC para el Plan Nacional de Rehabilitación. Además hay numerosas tesis de grado que, en su conjunto, han aportado al conocimiento de esta realidad. No obstante, existen muchos vacíos y es muy distorsionada la información que el país tiene sobre el tema.

Fotografía: *El Espectador*

febrero de 1989 y Rodríguez Gacha en circunstancias bastante conocidas en diciembre del mismo año, en Coveñas, en la costa norte.

La intervención de este personaje en el conflicto polarizó aún más la situación, pues se hizo sobre la base de un perfecto conocimiento de las alianzas, fisuras y contradicciones del sector, muchas de las cuales no han desaparecido con el reciente proceso de paz; por ello, su muerte permitió que los líderes esmeralderos entendieran el período más agudo de la guerra como producto de una 'intervención foránea' y muchos de ellos lo interpretaron como una especie de 'castigo' asociado a la llegada del narcotraficante<sup>9</sup>.

Esta percepción, coincidente en versiones de ambos bandos, facilitó las negociaciones de paz que se iniciaron en 1990.

El reciente proceso de paz –de carácter privado por el abandono inclusive del orden público por parte del Estado– fue posible

por varias circunstancias. Las más destacadas serían:

Un factor importante fue la derrota del narcotraficante Gonzalo Rodríguez, quien en la última etapa de la guerra, y mientras enfrentaba simultáneamente una guerra frontal con el Estado, pretendió apoderarse de las minas de Quípama y Muzo.

Según apreciación de uno de los jefes de Quípama, la guerra era ganada por Rodríguez y la circunstancia del rápido cambio de política gubernamental –luego del asesinato del candidato y entonces virtual presidente del país, Luis Carlos Galán Sarmiento– varió los resultados de la contienda, al romper los apoyos con que contaba en sectores gubernamentales y en la sociedad civil.

Este hecho –según la misma versión– además de debilitar a sus aliados en la zona esmeraldífera, permitió posteriormente deslindar campos con el narcotráfico e impedir que el negocio de las esmeraldas fuera utilizado para lavar dólares provenientes de esa otra fuente<sup>10</sup>.

Los acuerdos que han permitido la firma de paz en la zona esmeraldífera resultaran pasajeros sino se libra la lucha contra la pobreza de esta rica región

9. En la mentalidad popular profundamente religiosa de los esmeralderos, en sus conversaciones, esta etapa la asumen como un castigo. Los habitantes de la zona, muchos de ellos provenientes de otras regiones del país, tienen una muy fuerte identidad regional. De otra parte, ancestralmente se ha dado enfrentamiento entre las dos regiones, sobre todo por motivaciones político-partidistas. De las 28 masacres registradas durante la guerra, 16 se produjeron en tres años, luego de la llegada de Rodríguez Gacha a la región.

10. Así quedó plasmado en un punto de los acuerdos de paz. María Victoria Uribe, *Limpiar la tierra. Guerra y poder entre los esmeralderos*, Santafé de Bogotá, Cinep, 1992, p. 126.

Al lado de estos factores estaban el cansancio generalizado de la guerra por parte de las comunidades y algunos de los líderes y la creación de los escenarios de participación, expresión y reflexión comunitarias por parte del Plan Nacional de Rehabilitación. Finalmente, el surgimiento de una instancia de mediación y diálogo por encima del conflicto. Esa instancia, ante la renuncia del Estado a cumplir este papel, estuvo en manos del obispo y los párrocos de la Diócesis de Chiquinquirá.

El acuerdo alcanzado en el marco del proceso de paz sobre la ruptura parcial de los monopolios, mediante una apertura que diera acceso a los principales grupos a las diferentes minas, con mecanismos como redistribución de las acciones de las compañías más pequeñas y la posibilidad que los bandos en disputa pudieran tener actividad de *guaqueo* en territorios de los contrarios, rompió la férrea demarcación espacial del conflicto y contribuyó ampliamente a la distensión.

Aunque el proceso de paz produjo nuevas alianzas y reacomodamientos, en lo fundamental los bloques de poder conservan sus antiguas lealtades. Las huestes de Rodríguez Gacha, en la última etapa de la guerra –inicialmente constituidas por cerca de 200 a 300 hombres armados concentrados unos de ellos en los municipios de Maripí, Briceño y Pauna y otros localizados en las frontera norte de Cundinamarca por la vía de acceso al municipio boyacense de La Victoria y un indefinido número de adeptos ganados en los municipios de Muzo y Quípama, fortaleza de los contrarios– podrían eventualmente reagruparse y el catalizador podría ser el surgimiento de una contradicción de la magnitud de la que está surgiendo a partir de la formulación del proyecto de la Bolsa Mundial sin el debido consenso.

La contradicción de fondo surgida con la presencia de Rodríguez Gacha en la región obedeció a la pretensión del cartel de Medellín de, con el pretexto de mantener fuerzas paramilitares para combatir a la guerrilla dentro y fuera de la zona, tener una ingerencia directa en el negocio de las es-

meraldas<sup>11</sup>. Esto hizo que explícitamente en los pactos de paz estuviera el desmonte de los grupos paramilitares y el compromiso de alejar y abandonar cualquier tipo de actividad relacionada con el narcotráfico<sup>12</sup>, mientras en otro plano estaba implícita la no intervención de los narcotraficantes en los asuntos internos de la región y, en general, en el negocio de las esmeraldas. Esto permitió otro gran aporte del proceso de paz al ambiente general del sector esmeraldero: ese deslinde necesario para la transparencia de sus negocios y para la tranquilidad de la región<sup>13</sup>.

### *El PNR: el redescubrimiento estatal del problema y la evasión de la solución*

Otro factor que contribuyó a la terminación de la guerra, decíamos, fue la inclusión de la región dentro del Plan Nacional de Rehabilitación. A partir de 1985, con el diseño de este programa gubernamental, el Estado se vuelve a ocupar del asunto. A partir de 1988 se iniciaron las actividades de los Consejos Municipales de Rehabilitación y se hicieron las primeras asignaciones presupuestales.

Pero la importancia del programa no radica en sus realizaciones, pues fueron más grandes las expectativas que los resultados concretos, sino en la creación de escenarios de diálogo comunitario.

En 1989 se terminó el Plan de Desarrollo Regional de la Cuenca del Río Minero, que tenía cobertura en once municipios del occidente de Boyacá: Muzo, Otanche, Borbur, Pauna, Maripí, Briceño, Coper, La Victoria, Buenavista, Tununguá y Quípama. La propuesta inicial contenía inversiones por valor aproximado a los 21 mil millones de pesos programada para cuatro años.

Era una retribución parcial a los muchos años de abandono, mientras las riquezas que la región producía en unos meses superaban con creces esta cifra. No obstante, todo parece indicar que el plan no se llevó a cabo como estaba previsto y la oportunidad de alcanzar un desarrollo equilibrado se aplazó nuevamente.

11. En la región tienen presencia los frentes XI y XXIII de las FARC, constituyéndose en otro de los factores de tensión.

12. María Victoria Uribe, *Op. cit.*, p. 126.

13. Existe una gran preocupación por la 'legalidad' del negocio en todos los niveles sociales. Tal vez eso explique este deslinde.

Este programa constituye la única atención estatal en muchos años a la región y en un alto porcentaje –al decir de las comunidades– algunos proyectos no han pasado de promesas y buenas intenciones o sus ejecuciones han tenido serios problemas en los desembolsos y calendarios de ejecución.

Aunque hace falta una seria evaluación de sus realizaciones, su aporte sustancial a la etapa inicial del proceso de paz lo constituyó, a nuestra manera de ver, la creación de los consejos municipales y el Consejo Departamental de Rehabilitación, en uno de los momentos críticos de la guerra, cuando todo mecanismo de expresión y participación para los habitantes consistía simplemente en adscribirse a uno de los bandos o abandonar la región. Estos consejos fueron el único espacio de expresión de las comunidades y de reflexión sobre la guerra misma.

Los equipos institucionales –de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, entidad contratada para el diagnóstico inicial y entidades como SENA, Cecora, Bienestar Familiar, Servicio de Salud, entre otros, y la misma Presidencia de la República con sus funcionarios participantes en el Plan de Desarrollo Regional– empiezan a tener noticia directa de la guerra, a transitar por los territorios vedados de ambos bandos, desmitificando sus límites imaginarios y transmitiendo sus inquietudes a las consejerías y ministerios, modificaron parcialmente las actitudes de quienes tomaban las decisiones. Hay que reconocer que esta dinámica contribuyó posteriormente a crear el clima que posibilitó los acuerdos de paz.

Fue en este proceso previo a las primeras reuniones que dieron lugar a los acuerdos, cuando surgió la propuesta de la creación de una consejería especial como la de Urabá o la de Medellín y la posibilidad de una mediación de ella en el conflicto.

Pero las directrices, primero de la administración de Virgilio Barco y luego del actual Gobierno, fueron inflexibles en dar un tratamiento especial al problema. Creer que es simplemente un problema de *policía* y de *Fiscalía* como lo expresara un alto funcionario –sin negar que la impunidad es parte del problema– es desconocer el grado

de responsabilidad que históricamente tiene el Estado en este proceso de guerras regionales, donde en muchas ocasiones los agentes estatales, lejos de ser una instancia por encima del conflicto, fueron parte del conflicto mismo, alineados en uno o en ambos bandos.

Esta actitud de los gobiernos es indudablemente producto de una visión parcial y evasiva de la complejidad del problema, explica que el proceso de paz haya tenido un carácter privado, sin intervención del Estado. Además, ha sido incompleto por cuanto no llegó al desarme de la población civil y, antes por el contrario, el flujo de modernos armamentos sigue siendo evidente<sup>14</sup>.

En estas circunstancias, fácilmente el ajedrez regional puede culminar en una nueva guerra que, como en la fábula de la lechera, podría estrellar contra el piso los sueños de prosperidad de unos y otros y hundiría a la martirizada población de Boyacá en un nuevo túnel de violencia, como retorno mítico de una maldición.

### **III. La apertura y modernización del sector y sus peligros**

Sindudable que un sector con grandes niveles de acumulación, vinculado desde sus orígenes al mercado mundial y que luego del proceso de paz ha contado con la tranquilidad necesaria, como cualquier burguesía, de atender sus negocios y de ponerlos a tono con los procesos internacionales de la economía. En ese sentido, el proyecto de la Bolsa Mundial de Esmeraldas tiene que ver con procesos internos y externos donde se expresan tanto los intereses del Gobierno, los de los antiguos sectores en conflicto, los de los grandes y pequeños comerciantes y exportadores, los de los grupos y partidos políticos que ven allí una fuente de financiación de sus campañas. Los que menos aparecen son los intereses de toda la nación colombiana.

Los frecuentes viajes que los principales accionistas de las compañías han realizado

14. Técnicamente, los acuerdos no han traspasado la etapa de un cese al fuego. La mayoría de las muertes, después de la firma de los pactos en agosto de 1990, obedecen a encillas personales y familiares o a disputas en estado de embriaguez, antes que al incumplimiento de los pactos. Frecuentemente los niveles de violencia aumentan, obligando a la intervención de los líderes y del Comité Regional de Reconciliación. Pero este mecanismo puede desgastarse y poner en peligro los acuerdos.

a Tel Aviv, Tokio, Sudáfrica, Brasil, Zambia, Estados Unidos, entre otros grandes centros de producción y comercialización; el contacto con administradores y financieros conocedores del mercado mundial, ligado a las recientes políticas económicas del país; ha conducido a la búsqueda decidida de una modernización del sector, desde la producción hasta los procesos de talla y comercialización.

Pero, nuevamente el obstáculo del orden público, sumado a las tensiones que está produciendo la misma modernización, puede dar al traste con todo el proceso. Una mirada panorámica a lo que sucede en la actual coyuntura puede dar una idea de la complejidad del problema.

#### *La princesa Coscuez, la manzana de la discordia*

**E**l caso de Coscuez puede ilustrar algunos de los problemas de la modernización y sus efectos sobre el proceso de paz. Modernización, luego de las visitas a importantes minas de diamantes, significa en primer lugar tecnificación de la explotación. A su vez la tecnificación supone alta calificación y ante todo disminución sustantiva del personal y seguridad en las áreas de producción, especialmente en la veta. Ya se empiezan a tomar medidas que conducen al desalojo masivo y a la agudización de algunos de los conflictos.

El primer efecto, el desalojo, es lo que los habitantes de las minas de Coscuez y Peñas Blancas consideran como otro incumplimiento en materia grave a los pactos de paz ya que ellos la consideran 'su mina', ganada en varias guerras y éste podría ser el verdadero detonante de otra guerra local.

El conflicto de los años 80 se inició por el intento permanente del sector de Muzo y Quípama por el control de Coscuez, la mina más joven, que toma su nombre de una princesa de los bravos indígenas Muzo quienes defendieron los yacimientos en una guerra de más de 60 años, de la voracidad de los conquistadores españoles.



Coscuez, como decíamos, es territorio de *planteros* que se mantuvieron unidos por un enemigo común. Dentro de las áreas asignadas a la compañía Esmeracol, existen otros asentamientos anormales, similares, aunque más permanentes que los de Muzo. Son los llamados *barrios* con nombres suggestivos: El Chicó, La Culebrera y El Silencio, entre otros, controlados cada uno por un líder natural o una alianza de líderes, temidos y respetados por la comunidad, quienes simbolizan la ley, ubicados estratégica-

Fotografía: Gonzalo Jara

mente en el cañón de una quebrada con una sola vía de acceso: un ramal de la carretera Borbur-Otanche, totalmente controlada por comisiones armadas de vigilancia donde los forasteros no son bien recibidos.

Allí habitan hombres que desde niños saben de armas y de enemigos y muchos de ellos no han salido ni siquiera a los pueblos vecinos en varios años, bien sea por tener alguna *deuda* o porque simplemente durante la guerra estaban cercados y llegar al caserío más cercano, Santa Bárbara, equivalía a la pena de muerte. Y aunque la situación ha cambiado, muchos prefieren no salir.

Es un *ghetto* cultural que durante la guerra fue el refugio seguro del asedio de sus poderosos enemigos que controlaban los municipios circundantes: Otanche y Borbur y la inspección de Santa Bárbara.

Con la firma de los acuerdos de paz todos los líderes de uno y otro bando tienen acciones y cortes en la compañía. Pero los cortes de pequeños y medianos *planteros* fueron desalojados, la población fue carnetizada y se está ejerciendo un control territorial que se proyecta similar al de las otras minas.

Los sectores desalojados ya no tienen movilidad ni acceso a las vetas y filones más productivos. A algunos líderes se les asignaron zonas fuera de las áreas de explotación, donde tendrían que iniciar de nuevo.

Teniendo en cuenta que un corte *pobre* tiene una inversión de trabajo de muchos años, turnos de cuatro hombres día y noche, vidas sacrificadas ya sea en los frecuentes derrumbes o en las disputas personales, e inversiones que fácilmente sobrepasan 100 y 200 millones de pesos, además del costo de ser sobrevivientes de una, dos o tres guerras, para esos sectores de la población se convierte nuevamente en un problema de vida o muerte.

La consigna “no vamos a perder en la paz lo que no nos quitaron en la guerra” empieza a hacer carrera y cuando los habitantes de Coscuez dicen esas frases, 30 años de sucesivas guerras han demostrado que no son palabras huecas. Para una comunidad que ha tenido la guerra como una forma de vida y como la única forma de defender lo que ellos consideran legítimo, no es difícil retomar ese camino, máxime cuando las armas siguen en poder de cada uno de los antiguos bandos, que ya perfilan nuevas

alianzas y nuevos capitanes, porque los antiguos –según algunos– ya capitularon.

### ***La unidad o la fiesta de la guerra***

**Y** esta situación no está lejana. El secuestro de uno y el intento frustrado a otro de los hermanos de uno de los zares de las esmeraldas inicialmente atribuidos a las guerrillas de las FARC, colocaría en el ojo del huracán a uno de los actores más marginales de la región. Son frecuentes las versiones y crecientes los rumores de la presencia de otros grupos guerrilleros; inclusive se habla de ‘senderistas’ de origen peruano.

Aunque para las FARC las minas son una atractiva fuente de financiación, saben que sus intentos de penetración a las zonas de explotación tendrían un unánime rechazo, ya que el anticomunismo es otro de los rasgos ideológicos generalizados de los líderes y de sus comunidades.

Los rumores pueden tener varios efectos, independientemente de su certeza. En primer lugar, se convierte en el argumento para no llevar a cabo el desarme. Desde otra perspectiva, la de los guerreros, hay quienes consideran que la paz los ha dividido y que una nueva guerra los podría volver a unir. A primera vista el único enemigo que podría proporcionar el consenso de la unidad perdida es un enemigo común, como por ejemplo, la guerrilla.

Esta situación evoca la de las Malvinas para la dictadura militar argentina, Colombia para algunos políticos venezolanos en época de elecciones o San Andrés actualmente para el gobierno de Nicaragua. La fiesta de la guerra como elemento cohesionador y creador de consenso.

### ***La Bolsa Mundial: una coyuntura favorable***

**L**a coyuntura actual se muestra propicia para que la idea de la bolsa se pueda concretar, teniendo en cuenta dos circunstancias favorables: en primer lugar, el obstáculo del orden público está, al menos temporal y relativamente, superado en la medida en que la región

que genera el 90% de la producción nacional vive una relativa calma, como resultado de un pacto privado de paz entre los productores que, aunque frágil, desde hace tres años produce resultados positivos.

En segundo lugar, la propuesta se enmarca dentro de las políticas neoliberales de privatización de muchas de las funciones y empresas del Estado, que hace fácilmente descartable que el proyecto iniciado por la antigua empresa estatal Ecominas, hoy Mineralco S.A, sea asumido directamente por ella, no obstante que entre las funciones para las cuales fue reestructurada figura explícitamente organizar una bolsa como la que hoy se propone.

Además, el Estado está vivamente interesado en la mencionada 'normalización' encaminada a legalizar las exportaciones subrepticias, aproximadamente al 50% de las exportaciones registradas, que según estimaciones del Gobierno, alcanzan la no despreciable suma de 300 millones de dólares.

El interés gubernamental puede ser mayor, teniendo en cuenta que al mejorar y tecnificar la producción, perfeccionar la talla e introducir un máximo de valor agregado, las exportaciones pueden alcanzar fácilmente la suma de 500 millones de dólares anuales. Frente a las difíciles perspectivas del café, los bajos precios del petróleo, (a pesar de la euforia por los pozos de Cusiana) y la inestabilidad del mercado de los productos agroindustriales en Norteamérica y Europa, en la actual coyuntura las esmeraldas empiezan a ser vistas por el Gobierno como un producto estratégico en la política de apertura<sup>15</sup>.

Si se tiene en cuenta que el proyecto contempla la comercialización de esmeraldas de Brasil y África y de otras piedras preciosas como el diamante, algunos analistas calculan que fácilmente en pocos años podrían hacerse transacciones cercanas a los mil millones de dólares anuales<sup>16</sup>, cifra comparable a la que algunos cálculos conservadores adjudican a los narcotraficantes, con la ventaja de que es un torrente de divisas legal que indudablemente fortalecería la economía nacional.

### *La modernización y la 'mentalidad de socavón'*

**I**ndudablemente, la medida significaría un salto hacia adelante en la modernización de este renglón productivo, y como dijera el exministro y animador de la iniciativa, Ernesto Samper Pizano, la transformación de la 'mentalidad de socavón'. Sin embargo su incidencia inmediata se daría en la actividad mercantil que involucra entre 3.000 y 5.000 comerciantes de una larga cadena de intermediación que nace en las minas mismas, pasa por ciudades intermedias como Chiquinquirá, tiene su sede nacional en Bogotá y extiende sus redes a los principales centros del mercado mundial de piedras preciosas: Nueva York, París, Londres, Tel Aviv y Tokio.

Es indiscutible que si Colombia quiere seguir manteniendo el liderazgo del mercado mundial debe ordenar el mercado interno hasta ahora caótico. Las nuevas realidades de la economía internacional de las esmeraldas, ocasionadas por el aumento de la participación de la producción de Zambia, Afganistán y Brasil y por el aumento de la competitividad de los productos de estos países, principalmente por la tecnificación de la talla; han colocado en retroceso a la participación de Colombia, que en 1980 era superior al 65% y a finales de la década se colocaba en un 45%<sup>17</sup>, con el riesgo de repetir una experiencia similar a la que se dio en el hoy prácticamente arruinado mercado mundial cafetero.

### *La fábula de la lechera o la antesala de otra guerra*

**P**ero —y aquí surgen los problemas— su principal impacto negativo se daría en la situación interna de la zona esmeraldífera, si el proyecto se lleva adelante como está planteado, sin tener en cuenta la búsqueda de un consenso con los pequeños productores y comerciantes y si otras contradicciones de diferente naturaleza se siguen agudizando.

La idea de controlar el mercado a través de la bolsa donde de 100 a 300 comerciantes

15. Sin embargo, hay que matizar este optimismo. Es factible que una vez los pozos de Cusiana entren en producción y la nueva organización de países productores de café entre a regular los precios, muy seguramente el interés por las esmeraldas volverá a decaer y la importancia coyuntural de las divisas que genera este sector volverá a pasar a un segundo plano.

16. Tom Quinn, "El cartel de la esmeralda", en: *América Economía* No. 61, mayo 1992, pp. 12-17.

17. *Ibid.*, pp. 13 ss.

con un capital superior a 500 millones de pesos sean los únicos usufructuarios del negocio internacional, puede llevar a una situación de inconformidad entre los pequeños y medianos comerciantes que se sienten desplazados del negocio y que alegan que el funcionamiento de esa empresa arrojaría al desempleo a amplias capas de estos sectores.

Otro factor de conflicto que a última hora aparece es el Proyecto de Ley de Regalías. En algunas conversaciones sostenidas con voceros de los comerciantes, se destaca la desconfianza sobre cómo se ha dado el trámite del proyecto en las respectivas comisiones del Senado y de la Cámara. Afirman que se le ha dado un trámite casi clandestino y consideran que los artículos que tienen que ver con esmeraldas los lesionan abiertamente y favorecen a las compañías.

Por ello modernización y proceso de paz deben ir de la mano. La sola modernización de la producción de una de las minas, la de Coscuez, puede producir un desplazamiento de cerca de 5.000 personas hacia otras zonas. Una simple medida como el cerramiento de las áreas de producción causó tensiones en toda la región y elevó considerablemente los índices de delincuencia en las zonas aledañas. En Bogotá los comerciantes consideran que el proyecto de la bolsa puede causar el desempleo de otros 5.000 comerciantes.

De otra parte, los defensores de la modernización y la bolsa plantean que, contrariamente a lo que se piensa, un proyecto de esta magnitud exigiría un amplio número de técnicos talladores, evaluadores y corredores de esmeraldas que serían capacitados mediante la creación de una escuela especializada, lo cual canalizaría el desempleo que pudiera generar en estos sectores sociales. Consideran que quienes atacan el proyecto son los románticos usufructuarios de relaciones atrasadas, *patrones* que ven menguado su poder, que ya no pueden imponer precios a los *guaqueros* y argumentan que será el mercado el que fije los precios y no la violencia, como sucede hoy.

Lo cierto es que es necesario profundizar el diálogo y los acuerdos y que todos éstos son factores que podrían poner en vilo los pactos de paz que se lograron en julio de 1990, luego de siete años de la última guerra, que arrojó cerca de 4.000 muertes vio-

lentas, aproximadamente el 5% de la población estable de la región. Quizá lo que más frena el retorno de las iras de Marte, es la plena conciencia de que la paz hasta ahora ha sido un buen negocio y que en la guerra pierden todos, hasta los que creen ingenuamente que la ganan.

### ***La necesidad de una política estratégica de Estado***

**L**a conclusión es más que evidente: La Bolsa Mundial de Esmeraldas, la ley de regalías, la reforma de las políticas de Mineralco y otras medidas deben ser el resultado del diseño de una alta política del Estado—hasta hoy inexistente—que contemple no sólo el problema de los conflictos en las zonas de explotación, sino de forma integral el problema de la ‘normalización’ del sector esmeraldífero, que comienza con la reincorporación de la región del occidente de Boyacá y la participación en el proceso de paz.

La posibilidad de concertar la bolsa mundial como una entidad mixta, por ejemplo, con mecanismos de regulación de precios internos del kilate, al estilo del Fondo Nacional del Café y la Federación Nacional de Cafeteros, puede ser una alternativa.

Y ello debe partir de una estrategia concertada, que consulte los intereses de los principales actores del pasado conflicto, conciliándolos con los intereses de toda la nación colombiana en dos direcciones fundamentales: El manejo de la Reserva Especial de la Nación, la producción y comercialización de esmeraldas a nivel nacional e internacional y el control del orden público (que comienza por el control del extenso armamento en manos de la población civil), no por parte de poderes privados, sino por parte de un Estado que se coloque por encima del conflicto. De ello depende la posibilidad real de una paz duradera con prosperidad económica para todos<sup>18</sup>.

Y un buen mecanismo se podría ensayar con la creación de una instancia gubernamental que dé un tratamiento integral al problema. Por ello, la propuesta de una Consejería Presidencial para la Zona Esmeraldífera, o al menos como una consejería especial, sigue teniendo meridiana validez y sería el comienzo de la solución●

18. Estos aspectos están resumidos en cuatro puntos básicos en el artículo “Sobre las condiciones para la construcción de la paz en el occidente de Boyacá”, en: *Apuntes del CENES* Vol. 11, No. 19, Tunja, 1993, pp. 115-122.

**Eugenio Lahera P.**  
**Secretario Técnico de**  
**la Revista de la CEPAL**

# La reforma del Estado chileno\*

Eugenio Lahera P.

## Presentación

**L**a discusión sobre la reforma del Estado tiene una gran actualidad en Chile. Cercano ya el final del gobierno de transición encabezado por el presidente Aylwin, sus propios éxitos confirman la necesidad de reformar la gestión pública. Existe un creciente consenso sobre las debilidades del actual sector público chileno, si bien no existe acuerdo sobre cuáles deberían ser las vías de reforma.

Este artículo resume la experiencia del autor como Asesor en Políticas Públicas de la Secretaría General de Gobierno y Asesor Externo de la Secretaría General de la Presidencia. Su propósito es organizar en torno a ocho temas principales, diversas recomendaciones para la reforma del Estado.

Estos temas son: capacidad de diseño y rediseño de las políticas públicas, cambios institucionales, eficiencia del gasto público, gestión de los recursos humanos, generalización de diversos instrumentos y mecanismos de gestión, atención y servicio a los usuarios del sector público, gestión de las empresas públicas, y control y evaluación de políticas.

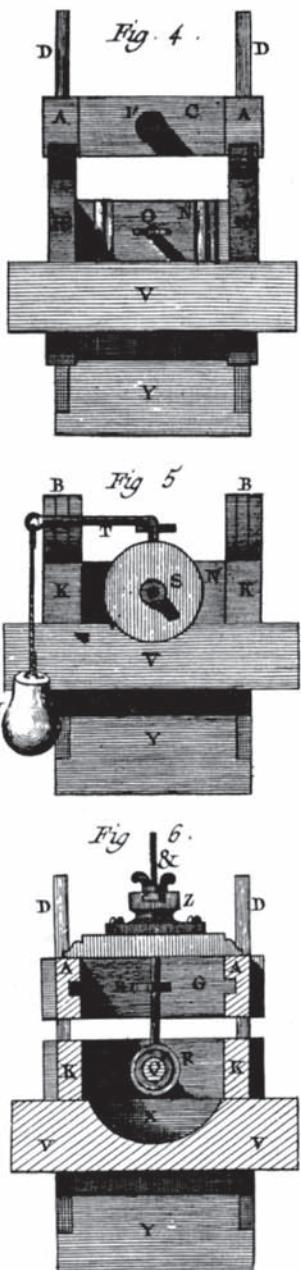
Las recomendaciones se encuentran precedidas de una discusión de método en la que se fundamenta un enfoque de políticas públicas. Con posterioridad a las recomendaciones –y como última parte del trabajo– se intenta responder a una pregunta no menor ¿cómo hacer avanzar la reforma?

Se concluye que la modernización del sector público es un proceso más que un evento, una decisión o un proyecto de ley. Esto es así por la naturaleza, la extensión y la complejidad del Estado, así como de los intereses en juego. De allí la necesidad de avanzar por distintos carriles y a diferentes velocidades en un conjunto coherente de líneas de reforma, tal como las aquí enunciadas.

## I. Objetivos del trabajo

**L**a necesidad de reformar el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, así como la estructura del Estado se ha ido convirtiendo en una opinión de consenso. Existe la convicción generalizada que el actual funcionamiento del sector público con frecuencia inhibe en vez de potenciar el desarrollo nacional. El debate sobre la gestión pública –incluyendo su oportunidad, sus modalidades y sus mecanismos de evaluación– empieza a profundizarse, dejando atrás puntos de partida de carácter marcadamente ideológico.

Además de legítimo, el sector público debe ser eficiente, a riesgo de no ser una



\* Ponencia presentada en el I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago de Chile, septiembre 1993. Las opiniones expresadas en este trabajo no necesariamente corresponden a las de la CEPAL.

cosa ni la otra; el conjunto de objetivos que los papeles del Estado determinan debe lograrse de manera eficaz y eficiente.

La mejoría de la gestión pública es una condición de éxito, e incluso de factibilidad, de las políticas públicas en el ámbito económico, social, político, cultural y de relaciones exteriores.

La calidad relativa del sector público es un factor fundamental de competitividad económica y poder político de las naciones. De allí que la modernización del sector debe formar parte de las estrategia de desarrollo de mediano y de largo plazo.

## II. Enfoque utilizado

**E**xisten diversos enfoques posibles respecto de cómo mejorar la gestión pública. Por una parte, están los administrativistas, quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el Estatuto Administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta ingenuo políticamente. Por otra parte, están los modernizadores cuantitativistas, quienes piensan que lo determinante es aumentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera administrativa. Con este enfoque se corre el riesgo de no llenar el tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación administrativa, riesgo inherente a toda burocracia.

El concepto de administración pública tiene limitaciones como categoría instrumental, ya que dicha administración es el resultado de una acumulación de definiciones sucesivas adoptadas en el pasado. Esto también sucede en cuanto a las propuestas, ya que con frecuencia se tiende a privilegiar en ellas la reforma de la administración pública como tal, lo que otorga una lógica determinada a dichas iniciativas. De allí la necesidad de

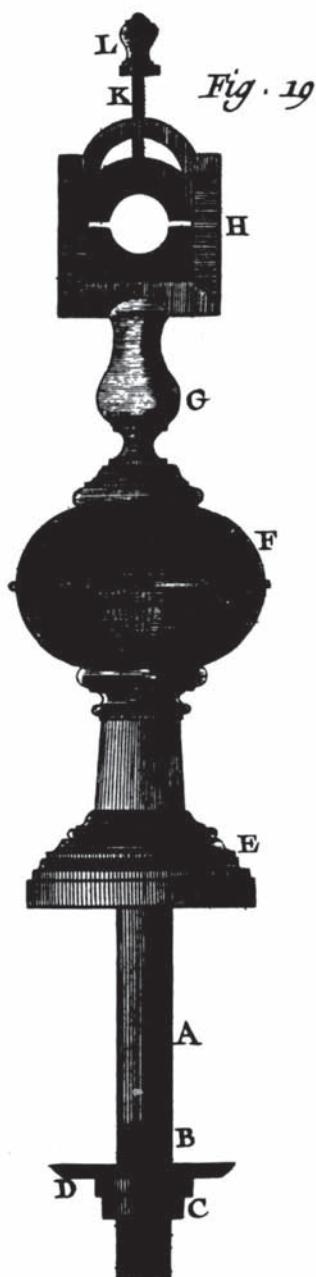
buscar conceptos instrumentales que permitan llegar a mejores diagnósticos y resultados y, si es posible, por caminos más cortos. En este sentido presenta utilidad el enfoque de políticas públicas, adoptado en este trabajo.

Este enfoque no niega la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de líneas de acción pública referidas a temas específicos. En torno a este flujo de información y acción deben ser ordenados y resueltos los problemas de estructura y de gestión de recursos humanos.

### 1. Concepto de políticas públicas

**L**as políticas públicas deben ser la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública. Las políticas públicas son cursos de acción desarrollados por el sector público, o con su participación, en relación a un objetivo determinado<sup>1</sup>. Dichas políticas contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos, los agentes económicos y los diversos grupos sociales. La idea de administración pública corresponde a la de una estructura, mientras el de políticas públicas a un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Las políticas se definen progresivamente más en relación con su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar



1. Eugenio Lahera, "Evaluación instrumental de políticas públicas," en: *Revista de Administración Pública* No. 6, Universidad de Chile, diciembre 1980.

externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. Los objetivos renovados de dichas políticas requieren la utilización lúcida de los instrumentos de que se dispone —que por cierto incluyen a la administración pública— pero también una diversidad de variables e instrumentos de mercado, así como la cooperación de la sociedad.

Estos cursos de acción pueden ser positivos o negativos, esto es, consistir en acciones u omisiones, así como en una combinación de ambas, respecto de diversos aspectos de una realidad determinada. La existencia de políticas públicas puede derivarse de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, y las puede haber generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares. En este sentido, no cabe ingenuidad en cuanto al impacto en la realidad que tienen las más diversas decisiones del sector público, más allá de la intencionalidad. Por otra parte, incluso cuando la intencionalidad no sea clara para el mismo sector público, tendrá efectos reales sobre las expectativas y conductas de todos los agentes económicos.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen políticas públicas de 'segundo grado'. Estas son políticas complejas, resultantes de la aplicación simultánea de una combinación de políticas específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las políticas públicas sea más general, existirá un mayor número de dichas políticas que lo afecten; inversamente, mientras más general la política, afectará a más sectores de la realidad. Estas consideraciones llevan a postular la necesaria economía de las políticas públicas para no generar señales confusas.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia

obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa. Tampoco significa que diversas reformas de la administración pública sean prescindibles; por el contrario, debe avanzarse decididamente en ellas. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, el concepto de políticas públicas asume una gran importancia en dicho proceso.

## *2. La gestión pública como tema transversal*

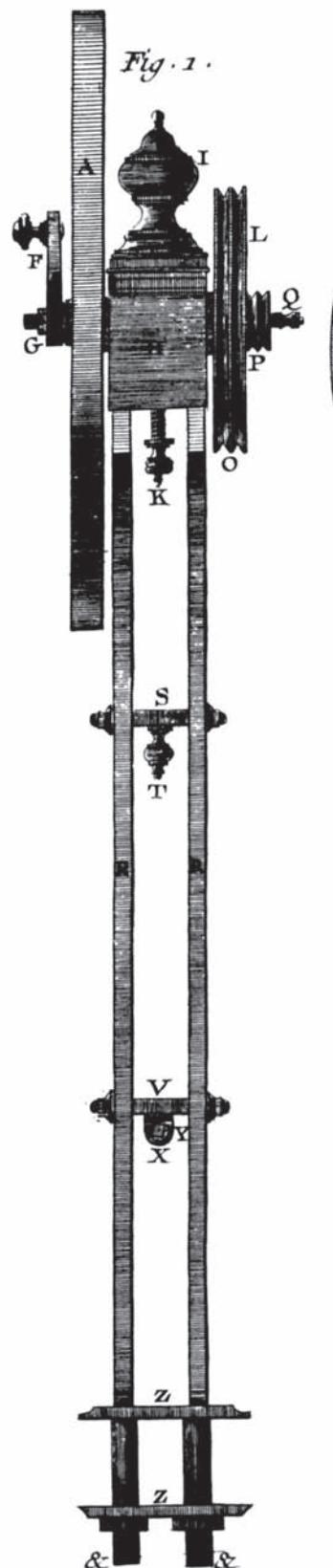
**L**a gestión pública es un tema transversal, pertinente a todas las esferas de la acción gubernativa y, sin embargo, no reductible a ninguna de ellas. Existen especificidades de la gestión pública en cada uno de estos ámbitos, pero corresponde a principios generales, cuya aplicación es variada. De hecho, la homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en un conjunto.

## **III. Criterios de reforma**

### Realismo

**L**a transición a la modernidad estatal requiere dar cuenta del conjunto diferenciado de factores que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología; hay que reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso<sup>2</sup>.

2. Eugenio Lahera, "Estado y desarrollo. Un enfoque de políticas públicas", en: *Contribuciones* No. 81, Santiago de Chile, FLACSO, octubre 1992.



### Mayor transparencia

Como una forma de aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas es conveniente acentuar la introducción de mecanismos transparentes en las actuaciones del sector público, o en las que su participación es importante, incluyendo los servicios sociales.

### Reconocimiento de la heterogeneidad

Cuando se considera la modernización de la gestión pública se supone una tendencia hacia la homogeneización y la simplificación en los diversos aspectos de la gestión. Esta suposición se hace a veces como un método analítico, pero otras veces porque se considera que esta tendencia es un atributo de la realidad. Vale la pena desafiar este supuesto afirmando lo contrario: la modernización de la gestión pública debe estar basada en el reconocimiento de que su heterogeneidad se acentúa con la modernización.

El argumento principal en contra del supuesto de la homogeneización en la gestión pública viene del lado de la realidad. Los temas de dicha gestión son extremadamente variados, así como lo son tanto el grado como el tipo de participación del sector público en los diversos mercados.

Sin duda existen diversos factores y aspectos comunes en esta diversidad de la gestión pública, tal como suele señalarse en la literatura. Pero es también evidente que su principal factor común –además de referirse a bienes públicos– es su heterogeneidad. De allí que resulte paradojal la tendencia a concentrarse de modo excesivo en la necesidad de homogeneizar la administración y la gestión pública. Sin duda es importante establecer diversas condiciones generales para todo el sector público; pero es también importante permitir que se den respuestas adecuadas a la multiplicidad y heterogeneidad del mundo real.

La gestión de las políticas públicas requiere aceptar su heterogeneidad,

así como la de los soportes institucionales respectivos. Este principio tiene importantes consecuencias respecto a la institucionalidad y a las políticas de personal y de remuneración del sector público.

Desde otro punto de vista, siempre que se pueda, debe simplificarse la complejidad. No hay razón, por ejemplo, para no subcontratar actividades no esenciales o para no privatizar segmentos de empresas cuyo negocio principal tiene mayores retornos. Algunas empresas tienen más de un papel en sí mismas.

### Autonomía y descentralización con responsabilidad

La autonomía y la descentralización deben ser impulsadas en los más diversos ámbitos. Para ello, la autonomía debe conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño; claridad de objetivos e incentivos.

### Flexibilidad

Una característica esencial del sector público resultante ha de ser su flexibilidad, como corresponde a una organización que procese información. Un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; un Estado concertador que trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales. Un sector público cuyo aparato fiscal sea también flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente pequeño; un Estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos.

Si la entrada al sector público es fácil y la salida imposible, se tendrá un sector público rígido, con rentas políticas y económicas y de un tamaño inadecuado. Si la entrada es imposible y la salida fácil, se logrará reducir el tamaño del sector público, no necesariamente de acuerdo con los mejores criterios de desarrollo nacional. Por supuesto, es fácil señalar como óptimo el que la entrada sea difícil pero no imposible y la salida

fácil. De ese modo se podrá redefinir el sector público para que su utilidad económica y social se acerque a su aporte potencial. Fijar de una vez el tamaño y las funciones del sector público tiene como ventaja su estabilidad, de la que deriva una desventaja, su rigidez.

## IV. Algunas líneas de acción

### *1. Mejorar el diseño y el rediseño de las políticas.*

#### Formalización

Es necesario mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y la elaboración de iniciativas legales o administrativas. Para ello se requiere potenciar la coordinación intersectorial e interministerial, así como la capacidad técnica y operativa de la Secretaría General de la Presidencia. Además, se necesita fortalecer la asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional. Desde otro punto de vista, el diseño acabado de políticas debe anteceder al proceso de legislar.

El dominio del análisis de políticas públicas es la elección entre opciones bien definidas que favorezcan la obtención de objetivos complejos pero compatibles. Existen numerosas fuentes de análisis de políticas y de decisión de políticas pero, en general, requieren ser potenciadas. También es conveniente la consolidación de una oferta de capacidad de análisis de políticas externa al gobierno, tanto por razones presupuestales, como para evitar un exceso de cercanía entre quienes proponen y quienes analizan una política determinada. En este sentido, las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis alternativos de políticas<sup>3</sup>.

3. Samuel Paul, David Steedman y Francis Sutton, *Building capability for policy analysis*, Banco Mundial, WPS 220, julio 1989.

### Una regulación amiga del mercado

Mediante la regulación se busca normar diversas imperfecciones del mercado; con ella debe buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas. La regulación debe entregar señales e incentivos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.

El contenido de la regulación puede ser tanto restrictivo como liberalizador. En este segundo sentido existe una agenda de desregulaciones para generar o mejorar diversas oportunidades de inversión.

Una adecuada regulación restringe al mínimo los elementos discrecionales o los elimina, particularmente en cuanto a la fijación de precios. En cambio, establece mecanismos automáticos, que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las regulaciones. Un papel indelegable del sector público es la supervigilancia de la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias relevantes. Igual que en otros países, debería establecerse una autoridad controladora de las superintendencias.

Normas claras y estables hacen más sólido un régimen regulatorio. Por otra parte, nada puede eliminar la posibilidad de conflictos entre la autoridad y las empresas del sector regulado, o entre las empresas que ya participan en él, con las que quieren

ingresar a éste o con aquéllas que se sienten afectadas directa o indirectamente por la regulación. En todos estos casos deben existir mecanismos eficientes de resolución de conflictos, incluyendo la posibilidad de apelación a una autoridad no administrativa.

### 2. Realizar diversos cambios institucionales

#### Papel de los ministerios

Los ministerios no deberían actuar como órganos administrativos de ejecución, sino proponer y evaluar políticas y planes; estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector<sup>4</sup>.

El esquema tradicional de los ministerios resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad de la gestión pública, pese a su excesivo número. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa veinte ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar responsabilidades y mejo-

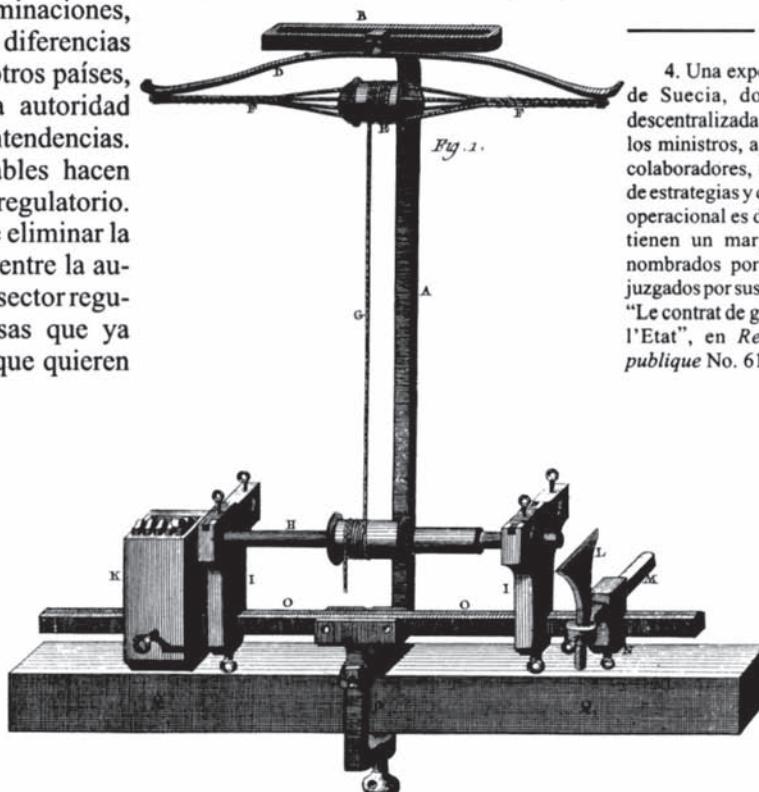
rar la coordinación. La multiplicidad de otros organismos de menor formalidad, pero no con menos poder, debe ser reconocida como un dato y perfeccionar esta realidad.

#### Mayor coordinación

Los sistemas de coordinación necesitan ser llevados a estadios superiores. Las formas institucionales que se han desarrollado en los últimos años, han obedecido más a ir resolviendo deficiencias puntuales detectadas, que a una visión de largo plazo del Estado y de la naturaleza de las tareas que éste deberá enfrentar en los años por venir. Se requiere alcanzar una institucionalización real de los mecanismos de coordinación interministeriales.

#### De las metas ministeriales a las metas interministeriales

Las metas ministeriales son un conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y algunos organismos autónomos seleccionados, se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no son definidas solamente sobre la base de cada minis-



4. Una experiencia interesante al respecto es la de Suecia, donde la gestión pública es muy descentralizada. Prácticamente no hay ministerios y los ministros, apoyados por un equipo reducido de colaboradores, desarrollan funciones de definición de estrategias y de evaluación de políticas. La gestión operacional es delegada a agencias cuyos directores tienen un margen de maniobra real. Ellos son nombrados por un período de varios años y son juzgados por sus resultados. Véase Christian Stoffaes, "Le contrat de gestion comme moyen de moderniser l'Etat", en *Revue Française d'administration publique* No. 61, enero-marzo 1992.

terio en forma particular, sino considerando áreas interministeriales, definidas con algún criterio programático. En la actualidad estas áreas son: política, económica, económico-social, infraestructura y desarrollo productivo.

Esta modalidad de trabajo es un paso importante en la modernización y racionalización de la gestión pública, que permite avanzar en el cumplimiento de diversos requisitos de ambos procesos. La mayor precisión en los objetivos de la gestión pública es siempre un avance positivo. La progresiva coordinación de los ministerios conforme a objetivos más generales que los correspondientes a cada uno de ellos puede permitir superar en la práctica su excesiva atomización, además de su excesivo número. Se logrará así potenciar y jerarquizar la gestión pública.

Se trata de un instrumento con futuro, cuya aplicación debe ser afinada y enriquecida con la experiencia ya ganada. Quizá la principal profundización necesaria sea su completa conversión en metas interministeriales. Estas podrían ser utilizadas en mayor medida para diversos fines, tales como la identificación de trabas o cuellos de botella para su logro, incluyendo conflictos; identificación de iniciativas legales de carácter interministerial; proposición de gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales; metas emergentes; y metas con posibles retrasos.

La aplicación de las metas interministeriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y de apoyo de los programas más importantes. Mediante ellas se puede hacer un seguimiento de los niveles de cumplimiento alcanzados y obtener una visión de la labor que ejecuta el gobierno en un momento determinado. También facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido.

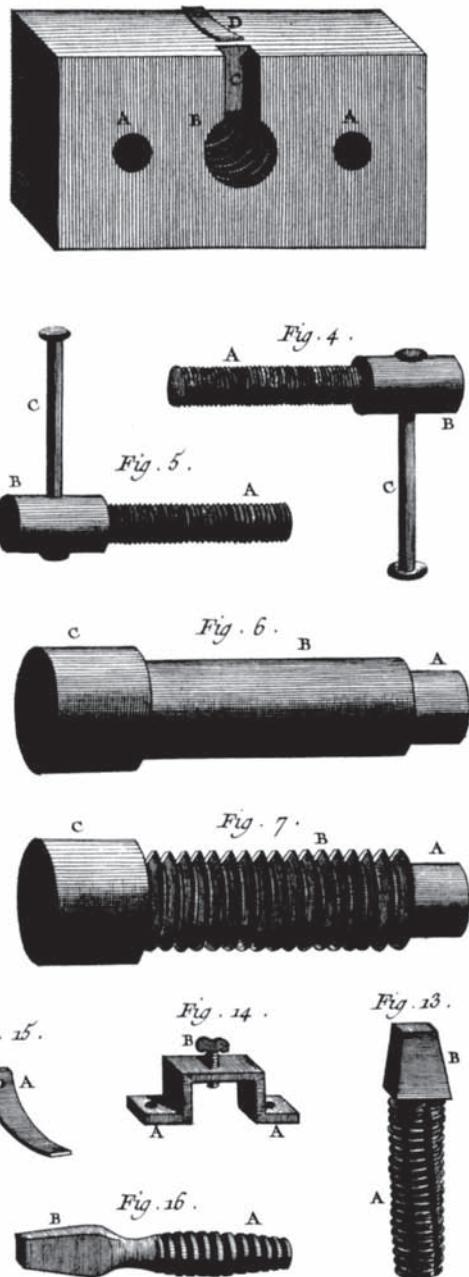
Por último, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales será un insumo importante para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto del período subsiguiente.

Para ello las metas interministeriales deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados. Al respecto se requiere decantar los esfuerzos de priorización y síntesis por parte de los ministerios y de las diversas instancias interministeriales. Las responsabilidades específicas asociadas a cada meta deberían estar bien perfiladas. El tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado. La indispensable codeterminación de las metas y su existencia presupuestal debería ser asegurada a nivel superior al de cada ministerio, especialmente si se convierten en metas interministeriales.

#### Mayor participación y consulta

La participación de los gobernados en la conformación y en la aplicación de las políticas públicas es importante para conseguir su adhesión al sistema. Las modalidades de participación se han renovado mucho y la informática lo seguirá haciendo; los cabildos computacionales ya son una realidad y pueden ejecutarse muchas otras formas.

La discusión pública sobre las regulaciones constituye un desafío para el gobierno, los partidos políticos, el congreso, los movimientos sociales y los diversos centros de estudios. Si bien los temas son importantes, los detalles suelen ser complejos y las alternativas, de difícil evaluación. La capacidad de presentar opciones con una base técnica sólida debería potenciarse en el poder ejecutivo y en el poder legislativo, utilizando extensamente las asesorías externas. Los partidos políticos y los movimientos sociales deberían poder opinar sobre las alternativas existentes o plantear otras. Aquí se juega la sintonía fina de la democracia, evitando convertir la re-



gulación en un diálogo entre tecnócratas e intereses particulares.

La consulta y coordinación con el sector privado sobre políticas públicas debe ser iniciada en el momento de su diseño. Para ello es fundamental que cada sector privado tenga una contraparte eficiente dentro del gobierno. También que la institucionalidad privada tenga un adecuado grado de organización y representatividad y que su actividad no se limite a presionar beneficios discrecionales a la autoridad.

Los usuarios deberían ser rutinariamente consultados sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

La relación del gobierno con los partidos políticos podría ser objeto de algún grado de formalización, que precisara y formalizara su influencia en el poder ejecutivo.

#### Autonomía, descentralización, y desconcentración

Debería haber una definición de los objetivos o metas a lograr por cada jefe de servicio y debería hacerse una evaluación anual de la gestión de cada uno de ellos, con las consecuencias en reconocimientos, promociones o remociones. Tradicionalmente esto no se ha hecho en la administración pública chilena.

La gestión regional y municipal requiere un decidido reforzamiento, con participación pública y privada, por ejemplo en corporaciones o sociedades de desarrollo. Especial atención merece la descentralización presupuestal, de modo que evite los desequilibrios financieros locales, tan habituales en otros países. Para lograrlo se deben incorporar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local: agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente la recaudación o externalizarla; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal; licitar la cartera de morosos municipales, entre otros. La desconcentración, por su parte, debería incluir la delegación de facultades a los entes territoriales y fun-

cionales, la delimitación de competencias, un plan operativo de traspaso de competencias, la creación de mecanismos de resolución de conflictos, y la relocalización de actividades.

Los consejos regionales deberían ser elegidos por elección directa a nivel provincial. El papel del Intendente como cabeza del gobierno regional debería ser reforzado. También deberían crearse unidades de apoyo para la intervención en el proceso legislativo y poner en plena operación el gabinete regional integrado por secretarios regionales ministeriales y gobernadores.

Los alcaldes deberían ser elegidos directamente por los electores, a fin de precisar la responsabilidad ejecutiva al interior de los municipios. Las actas del Concejo Comunal deberían ser públicas. Las municipalidades deberían desarrollar sistemas de información, de atención al público y de audiencia sistemática con organizaciones y sectores.

Se requiere una política que transfiera competencias a gobiernos regionales y municipales, que comprometa más recursos nacionales con finalidad regional, que fortalezca las instancias gubernamentales en regiones, provincias y comunas, que promueva efectivamente programas y proyectos de desarrollo, que estimule la creación tecnológica y de innovación de empresarios y profesionales regionales y que genere un sistema que premie el esfuerzo regional.

En las tres principales macrorregiones del país sería conveniente establecer gobiernos metropolitanos.

#### *3. Aumentar la eficiencia del gasto público*

##### Mejorar su asignación

**L**a adecuada asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. El

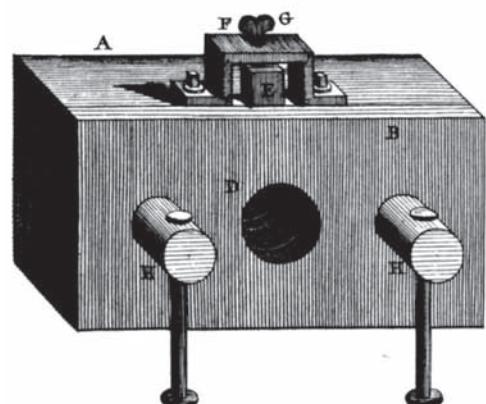


Fig. 3.

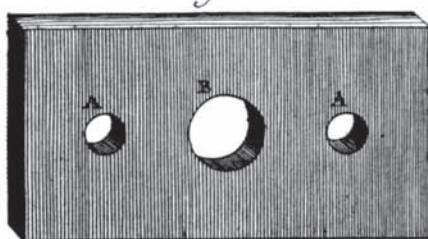


Fig. 8.



Fig. 9.

Fig. 10.



Fig. 11.

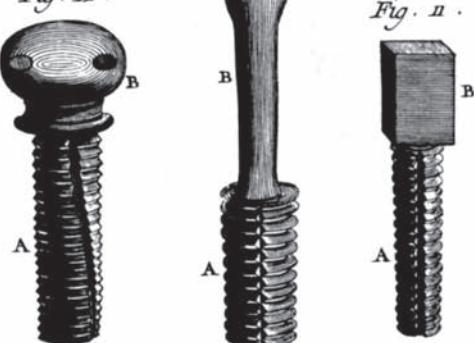


Fig. 12.



A

B

método de evaluación de proyectos debe ser aplicado al total de la asignación de recursos, también en áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

Se requiere modernizar el ejercicio presupuestal anual. Al respecto puede establecerse un presupuesto base cero para diversos sectores; privilegiar el uso de presupuesto por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso cuyo proceso de asignación clarifique que todos los aumentos requieren un descenso como contrapartida (*top down*). Es también indispensable introducir objetivos de mediano plazo, para superar el horizonte anual; así puede evitarse que la política fiscal se transforme en amplificadora de los ciclos económicos.

#### Mejor ejecución financiera

La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible, de modo que pueda ser oportunamente evaluada. Deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos, sin perjuicio de las complejidades específicas necesarias. Un prerrequisito es el íntimo conocimiento por la autoridad financiera de las prácticas gerenciales y de servicio en sus respectivos niveles.

#### 4. Mejor gestión de los recursos humanos

**P**ara que la administración pública y cada uno de sus servicios y dependencias sean más eficientes y se vayan acercando a empresas o instituciones de excelencia, deben cumplirse ciertas reglas en su administración. En particular, su gestión de recursos humanos tiene una importancia estratégica.

La continuidad es clave en la eficacia del sector público. Es necesario

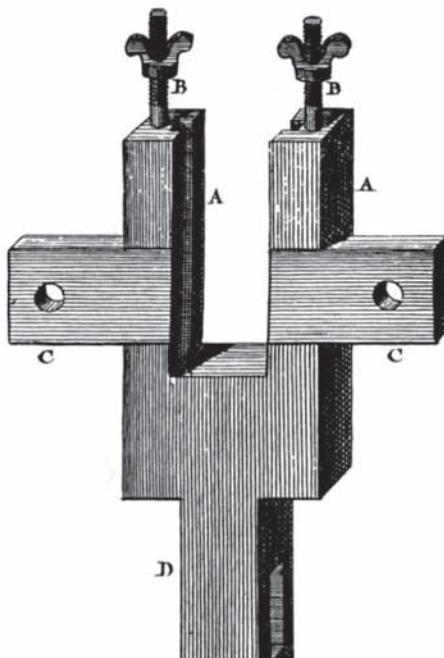
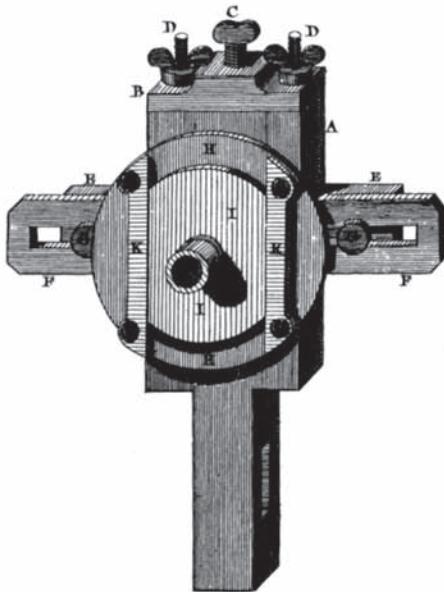
rebajar el número de los cargos de confianza, ya que representan costos hundidos del primer período de todo gobierno. Esto en un contexto de sector público modernizado, pues de otro modo se tendrá el peor de los mundos posibles.

La gestión de recursos humanos debe considerar un sistema de reclutamiento por oposición, un sistema de evaluación que refleje el mérito y sea requisito de promoción. Es necesario asegurar el reclutamiento de jóvenes destacados en sus diversas disciplinas, sin que ello atente contra la necesaria diversidad profesional al interior del sector público.

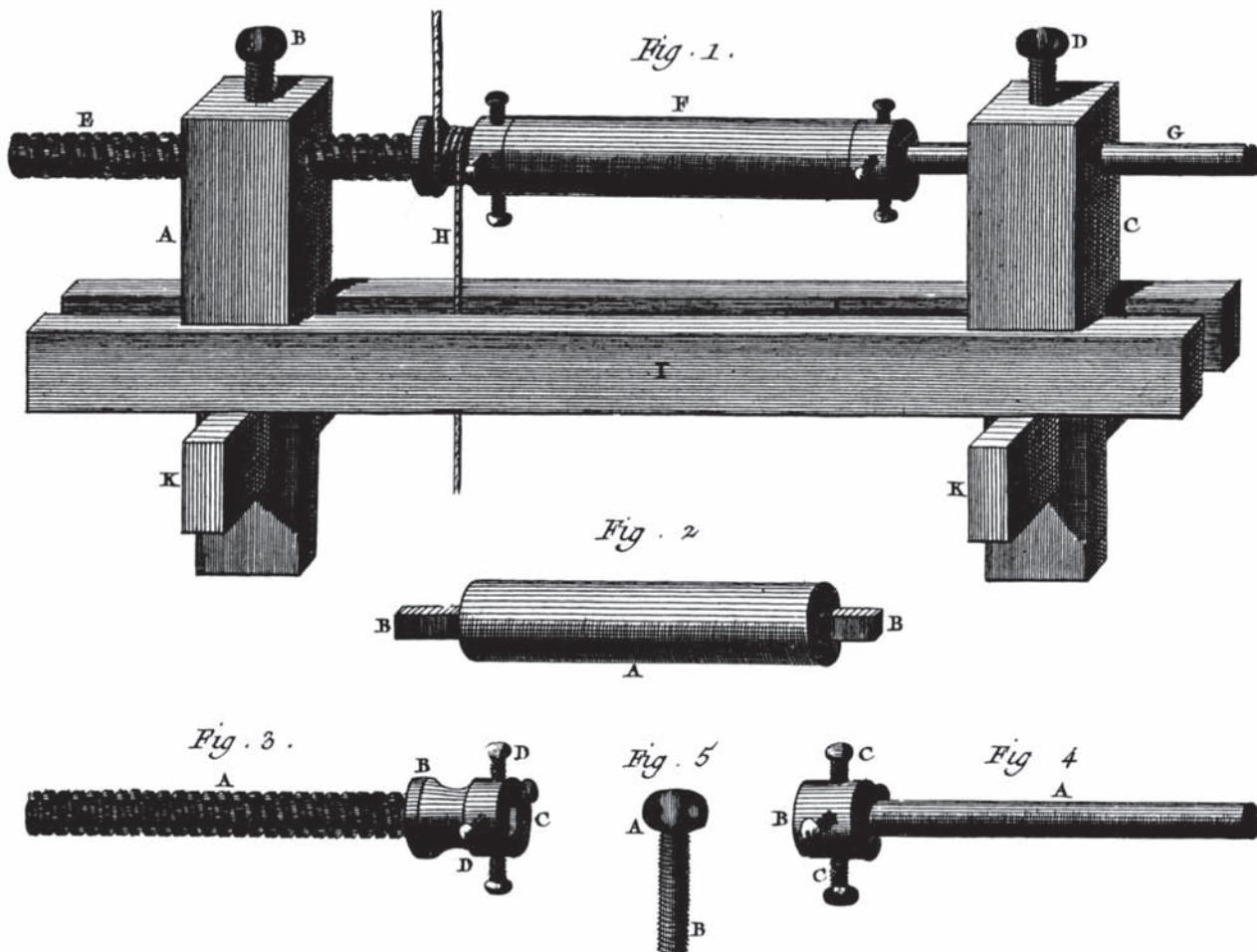
Podría combinarse un potenciamiento de la capacitación de funcionarios –contratada con instituciones acreditadas– con los bonos de productividad y la vía rápida de ascenso, así como de despido, en casos calificados. En un Estado en transformación es impensable asegurar la formación continua de sus cuadros directivos y de gestión.

Convendría extender la aplicación selectiva del sistema de pagos relacionados con el desempeño en la gestión pública. Para ello se requiere poder definir de manera precisa qué es un buen desempeño y cómo medir el respectivo producto marginal por ejecutivo en cada caso.

Es necesario corregir las distorsiones que se presentan al interior del sector público, así como la distancia que a veces persiste con la remuneración en funciones comparables en el sector privado. Para ello debe considerarse la introducción de vías transparentes de incentivos; muy limitadas asignaciones de responsabilidad; y agregar a parte del personal destacado en tareas claves, recursos salariales no imponibles. También deben considerarse mecanismos de promoción por mérito<sup>5</sup>.



5. Edgardo Boeninger, *Modernización del Estado*, mimeo, enero 1993.



Las comunicaciones internas son muy importantes y su eficacia no está asegurada en organizaciones con los atributos negativos de la verticalidad: ellas siguen la ley de la gravedad y van siempre de lo alto hacia abajo. Es necesario asegurar las comunicaciones laterales entre funciones diferentes para evitar la creación de baronías. Una forma de asegurar comunicaciones desde abajo es una política de puertas abiertas, conforme a la cual a toda comunicación escrita seguirá una investigación hecha por un escalón independiente de la jerarquía de quien realizó la comunicación<sup>6</sup>.

Modernización significa heterogeneidad

Si el título es cierto, se siguen diversas conclusiones en lo referido a la institucionalidad y las políticas de

personal y de remuneraciones del sector público. Por un tiempo habría que preocuparse más de los estatutos de los diversos entes públicos o semi-públicos que del estatuto administrativo; más de la capacitación adecuada a cada caso, que de la capacitación general de los funcionarios públicos; más del nivel de remuneración adecuado a la tarea de que se trata, que de la nivelación de las remuneraciones en el conjunto del sector público; más a establecer modalidades *ad-hoc* que a generalizar rutinas administrativas.

Es urgente flexibilizar el régimen estatutario de los funcionarios públicos; se requiere jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de agencias. La remuneración de los reguladores no puede ser sustan-

tivamente inferior a la de los profesionales o ejecutivos de los sectores regulados.

Debe flexibilizarse el uso de recursos humanos y financieros. Carece de sentido la hipotética *Escala única de sueldos* que rige la administración pública. Dicha escala hace rígido el tratamiento de situaciones diferenciadas, amplificando y politizando los problemas. Tampoco se justifica la falta de flexibilidad laboral que hoy existe, la cual torna rígidos los despidos y excluye la indemnización.

De afirmarse esta tendencia a la diferenciación, inevitablemente se producirán costos. Las desigualdades al

6. Jacques Maisonrouge, "La gestion des ressources humaines dans les grandes organisations privées et publiques, en *Revue Française d'administration publique* No. 59, julio-septiembre 1991.

interior del sector público se profundizarán, presentando un complejo problema político. La creación de rentas económicas y políticas se hará aún más diferencial. El control burocrático central necesitará un grado adicional de sofisticación. Por otra parte, las consecuencias financieras del reconocimiento de la heterogeneidad en los distintos tipos de gestión pública no tienen por qué ser altas; su retorno social, en cambio, será alto.

Estos problemas pueden tener correctivos. La diversidad no es incompatible con la transparencia, la que permitirá un adecuado escrutinio público. Las condiciones de mercado dan un marco contra el cual pueden evaluarse las condiciones de capacitación y remuneración. El ejercicio de un poder contralor especializado y *ex post* ayudará también en este sentido, al igual que la progresiva informatización del sector público.

### **5. Generalizar diversos instrumentos y mecanismos de gestión**

**E**s indispensable generalizar algunas herramientas básicas de gestión, tales como sistemas de informatización de la gestión, la organización por centros de costos, el costeo por programas, indicadores cuantitativos y medidas de rendimiento.

Una condición necesaria para tener éxito en las tareas encomendadas al Estado es la disposición de una adecuada informatización de procesos, interconexión vía redes, y acceso a bases de datos internacionales con información indispensable para el desarrollo (información técnica, de mercados, climática, etc.). La capacidad de integrar modernización tecnológica a la gestión pública, tiene una limitación tanto en el tiempo (gradualidad),

como en el tamaño de los programas de modernización (complejidad) a ser manejados. Las acciones en este sentido deben estar enmarcadas en una definición y selección precisa de las fuentes, destinatarios e interlocutores, a fin de lograr un mejoramiento de la gestión pública en términos manejables, implementables y prioritarios.

#### Mecanismos de mayor transparencia

Estos mecanismos incluyen la contratación externa; cargos diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo; delimitación de los derechos de propiedad pública, que eviten la falta de responsabilidades precisas; control por los gerentes sobre recursos del personal profesional, licitaciones obligatorias; separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras, entre agencias diseñadoras y agencias ejecutoras; recuperación de costos intragobierno; fondos concursables, entre otros<sup>7</sup>.

La competencia regulada está llamada a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales de personas que no podrían acceder de modo individual al respectivo bien o servicio, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas o inadecuadas. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes –u otros grupos– en grandes agrupaciones de demanda y recibir ofertas competitivas de diversos proveedores, tanto en costos como en calidad<sup>8</sup>. En el caso de la protección del medio ambiente deberían crearse derechos de emisión transables, cuyo total se redujera gradualmente.

El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas.

### **6. Mejorar la atención y el servicio a los consumidores**

**L**a calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a los usuarios. En los casos en que esté ausente, establecer alguna modalidad de control y de progresivo perfeccionamiento. Debería existir una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno, en la que se establezcan objetivos precisos de calidad, a ser alcanzados de modo progresivo. Respecto de los usuarios de servicios públicos ayudaría que el SERNAC extienda su desempeño a este sector.

El Estado debe ser responsable por los daños causados por la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder a los funcionarios.

El Programa de Dignificación de la Atención a Usuarios requiere la ampliación de un Fondo Concursable, al cual los servicios públicos se postulen para obtener parte de los fondos necesarios.

Las actividades del SERNAC en el terreno de la investigación e información al público sobre la calidad de los productos deberían ser ampliadas y profundizadas.

#### Simplificación burocrática

La simplificación normativa y burocrática debería ser una tarea permanente. Las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios de los diversos servicios públicos, de modo que su opacidad no constituya una barrera de acceso. La estructura del trámite, así como la de gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

7. Howard Davies, *Fighting Leviathan: Building Social Markets that Work*, Londres, Social Market Foundation, 1992.

8. Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming. Al respecto véase *Wall Street Journal*, noviembre 2 de 1992.

## 7. Mejorar la gestión de las empresas públicas

Las actividades productivas públicas requieren empresas autónomas, con mecanismos eficientes de determinación de precios, que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Esto implica el abandono o la precisión de objetivos extraeconómicos o redistributivos en la operación de estas empresas.

Los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento las empresas públicas se comprometen en un período de tiempo estipulado. El criterio de la adicionalidad de la inversión privada requiere de aplicación sistemática.

Las empresas públicas deben desempeñarse como las demás empresas, en aspectos determinantes. No pueden renunciar al desarrollo de nuevos negocios en asociación con privados. A este objetivo ayuda terminar con su dependencia de más de un ministerio o repartición.

Es conveniente modificar el estatuto de las empresas públicas, las que deben tender a funcionar como sociedades anónimas, administradas por un directorio de alto nivel y cuya permanencia esté condicionada al cumplimiento de metas. Deberían ser entidades autónomas, independientes del gobierno de turno y, por lo menos, con las mismas exigencias en términos de información que se aplican a las sociedades anónimas abiertas.

Cualquier reestructuración global del sector de empresas públicas requiere atender paralelamente dos temas:

- los niveles ejecutivos de las empresas públicas deben responder por resultados y metas frente al Estado,
- consistente con lo anterior, la política de inversiones de las empresas públicas debe ser clarificada.

## Privatización

Con el fin de mejorar la eficiencia, es necesario revisar la privatización de empresas que proveen o pueden proveer bienes y servicios operando en mercados competitivos, sin repetir errores pasados.

El ritmo del proceso de privatización debe ser resuelto de modo que los beneficios resulten mayor que los costos en cada caso. Para la salida de empresas o actividades del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro. Salvo en casos de una extinción natural, es importante asegurar una situación que no presente problemas propios de la falta de competencia.

## 8. Perfeccionar el control y la evaluación de las políticas

La evaluación es un concepto distinto al del control. Debe introducirse de modo sistemático la evaluación *ex-post* tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas<sup>9</sup>. Dicha evaluación permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones. Permite generar información sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos<sup>10</sup>.

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad los resultados que se esperan. También es conveniente la generación de indicadores que favorezcan dicha evaluación. Los indicadores deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta dónde el producto

9. Simon A. Booth "La gestion de l'innovation: un modèle général", XXI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Marrakech, julio 24-28 de 1989.

10. Una experiencia interesante en este sentido es la evaluación racional de las políticas públicas que cumple la General Accounting Office de Estados Unidos.

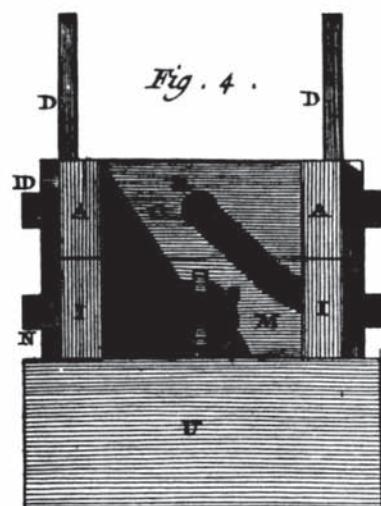


Fig. 4.

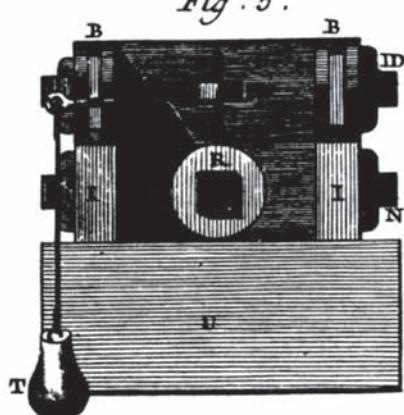


Fig. 5.

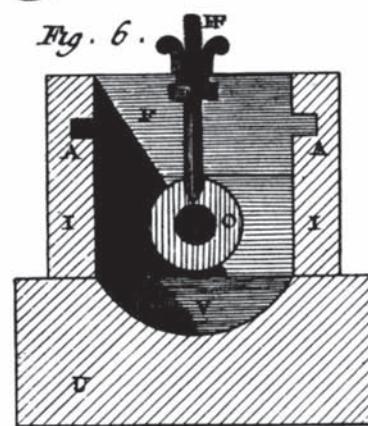


Fig. 6.



Fig. 15.

contribuye al logro de los objetivos), calidad de servicios (satisfacción de los usuarios) y producción.

La evaluación es más compleja en el sector público dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión. De allí la necesidad de avanzar en la especificación de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Sin una evaluación precisa es imposible otorgar incentivos o delegar autonomía.

Una empresa pública no puede ser evaluada como una empresa privada. El criterio de maximización de utilidades puede no ser el más conveniente y resulta injusto para los directores de dichas empresas, ya que en parte sus resultados obedecen a factores que no son controlados por ellos. La mayor parte de las alternativas a la evaluación por utilidades son todavía peores; los indicadores parciales siempre ignoran algún beneficio o algún costo, mientras los indicadores múltiples fallan porque contabilizan costos y beneficios de manera asimétrica.

Una empresa pública debería ser evaluada empezando por la consideración de sus utilidades y realizando diversos ajustes, tales como el reconocimiento de que algunos costos internos (privados) son beneficios públicos como, por ejemplo, los impuestos. Es necesario también utilizar *precios sombra* ya que las valoraciones públicas y privadas son divergentes. Por otra parte es necesario privilegiar el análisis de las tendencias que el de los niveles, y distinguir entre cambios en la cantidad y en el precio<sup>11</sup>.

#### Evaluación coetánea

Podría crearse una Unidad de Eficiencia Pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal se-

ría el de investigar la eficacia de sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener una mayor rendimiento de los fondos públicos<sup>12</sup>.

Debe generalizarse la inspección independiente de los servicios públicos.

#### Control de legalidad

Para agilizar la aplicación de las políticas, el control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). Ello requiere elevar la capacidad fiscalizadora interna o contratar externa; en todo caso exige superar la actitud de esperar que las limitaciones sean resueltas en el camino por un ente externo, al que se le pueda culpar de la demora. La responsabilidad pasa al administrador mismo, quien debe responder por sus acciones ante las autoridades competentes.

El control de la juricidad de la gestión administrativa se vería facilitada con la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir quienes se sientan injustamente afectados por decisiones administrativas.

#### Mejor fiscalización

Los diversos servicios fiscalizadores deben contar con la necesaria flexibilidad y medios para aumentar su eficacia frente a la creciente complejidad de la licitación de obras de inversión o de la adjudicación y el seguimiento de proyectos de desarrollo social.

Las entidades reguladoras deben contar con instrumentos, facultades, personal y autonomía para desarrollar sus tareas. La modernización de las entidades fiscalizadoras requiere recursos y nuevos procedimientos y sistemas de gestión. Un adelanto en este sentido son las iniciativas que traspasan al sector privado, actividades reguladoras habituales.

## V. ¿Cómo hacer avanzar la reforma?

### 1. Caminos posibles

**E**s necesario seguir profundizando las propuestas. Una pregunta relevante es ¿cómo se llevan adelante los cambios propuestos? En la literatura existen por lo menos dos enfoques: el primero concibe la reforma del Estado como un acto único, en el cual se realiza el conjunto de los cambios en el organigrama, las prácticas y las normas legales; el segundo enfatiza la necesidad de realizar reformas en el margen, de acuerdo a lo más urgente y posible, conforme al criterio del Ejecutivo.

### 2. Evitar el espontaneísmo corporativo

**L**a realidad parece ir por otro lado. Son los diversos espontaneismos corporativos de diferentes clases los que con más fuerza y éxito empujan reformas del sector público, conforme a sus propios intereses.

Nadie podría oponerse razonablemente a que los distintos sectores involucrados en la reforma de la gestión pública opinen y participen en dicho proceso. Es más, ello es indispensable desde un punto de vista sustantivo, ya que en las diferentes reparticiones y grupos de interés existe información relevante y propuestas adecuadas. También es necesaria su participación por consideraciones de factibilidad de la reforma, ya que quienes son afectados por los cambios y no participan en el proceso modificatorio tienen buenas razones para temer que sus intereses sean afectados y, por lo tanto, oponerse a los cambios.

11. Leroy P. Jones, Performance evaluation for public enterprises, en: *Discussion Papers No. 122*, Banco Mundial, 1992.

12. Mario Marcel, *Informe de misión en Inglaterra*, mimeo, 1992.

Cuestión muy distinta es que diversos actores de la gestión pública jalonen y finalmente logren modificaciones unilaterales en el funcionamiento del Estado. En este terreno no existe un equivalente de la mano invisible del mercado, ya que la suma de los diversos intereses es, de hecho, contradictoria. Lo más probable es que el resultado de una reforma dinamizada por los espontaneísmos corporativos o grupales sea una estructura deformada, desfinanciada y poco funcional para la modernización económica y social. De este modo, el bienestar de la sociedad disminuye en vez de aumentar, fortaleciendo así las opiniones críticas respecto al papel del Estado.

Para la reforma del Estado debería darse una articulación, esto es, la agregación racional y priorizada, de las propuestas de reforma del Estado, vengan de donde vengan; sea su origen corporativo, intelectual, político o social.

En teoría el poder político debería realizar esta articulación, que sería su justificación. En la práctica, sin embargo, aun los gobiernos con una sólida base electoral tienen problemas para convertir dicho apoyo social en fuerza de negociación específica frente a los espontaneísmos de distinto tipo. La sociedad civil o la ciudadanía son por definición difusas y desestructuradas y es bueno que así sea, porque ello es la base de la libertad. ¿Cómo hacer entonces?

### **3. La importancia de los programas de gobierno**

**L**as políticas públicas deben corresponder a la ejecución de programas de gobierno claramente explicitados y mayoritariamente aprobados. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del gobierno de mane-

ra menos ideologizada. Desde otro punto de vista, esta transparencia facilitará el ejercicio de su evaluación *ex-post*.

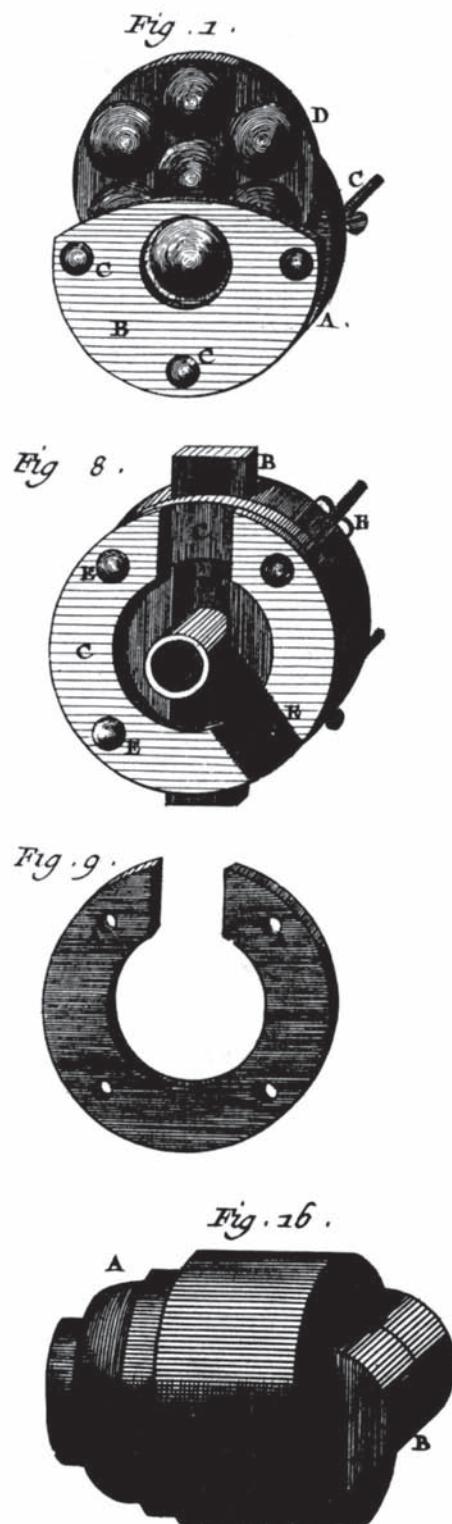
Parece necesario realizar el rol de un instrumento tradicionalmente poco valorado: el programa de gobierno. Las elecciones son el fundamento de la legitimidad del accionar público, son el momento de participación de todos los chilenos en un acto común, fundante y lleno de sentido. Ellas son el momento en el que la sociedad renueva su acuerdo político de elevar su convivencia a un grado civilizado de armonía y seguridad, renunciando a una parte de su propia soberanía.

Más que un cheque en blanco a un político o a un partido, las elecciones deberían entregar mandatos: hay que hacer esto y aquello y no hay que hacer lo otro.

Para que esto sea posible se requiere que los candidatos tengan programas perfilados, que incluyan propuestas sobre los distintos temas de interés y, en particular, sobre la reforma de la gestión pública. De este modo se acotan las diferencias y se potencian los consensos; se otorga la fuerza democrática de la sociedad a una opción de bienestar general, la que puede ser planteada y discutida con los intereses corporativos.

Para lograr lo anterior se necesita que los candidatos realicen una campaña de ideas, o en la cual las ideas sean un componente importante. Esto es posible hoy día en Chile porque las opciones más ideologizadas carecen de atractivo suficiente como para convertir el debate de ideas en un debate demagógico.

La oposición tiene gran responsabilidad en que éste funcione, cualquiera sean los partidos que la integren, ya que desde fuera del Ejecutivo se pueden plantear soluciones imposibles o demagógicas con mucha mayor soltura. Correspondrá a los electores evaluar la seriedad y consistencia de las propuestas.



#### *4. Aplicación del programa*

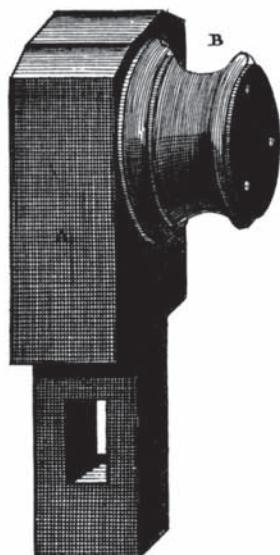


Fig. 12.

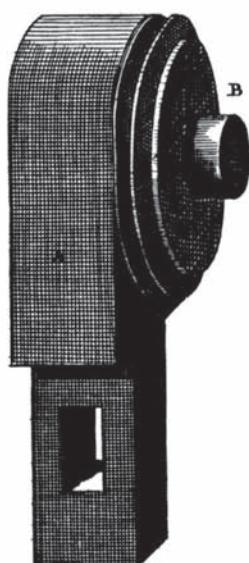
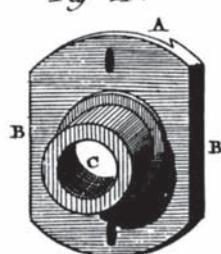


Fig. 21.



#### *5. Responsabilidades institucionales*

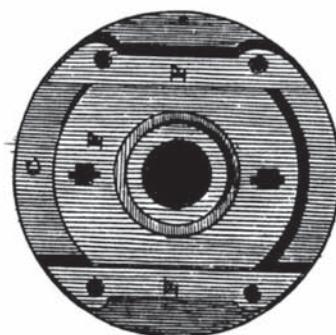
**L**a puesta en marcha de los elementos discontinuos de la reforma de la gestión pública debería hacerse realidad en los primeros meses del nuevo gobierno.

Carecería de realismo radicar el tema de la modernización en un sólo lugar de la administración. Una división del trabajo sería: la Secretaría General de la Presidencia debería responsabilizarse del diseño y rediseño de las políticas y de los cambios institucionales; Hacienda, de la eficiencia del gasto público; Interior, de la gestión de recursos humanos y de otros instrumentos y mecanismos; Economía, de los servicios al consumidor y las empresas públicas; mientras el control y la evaluación deberían ser asumidos por un Comité Interministerial.

#### *6. Desarrollo e innovación institucional*

**L**as condiciones de la innovación en el sector público son variadas. Primero, la sustitución de los controles ideológicos y políticos por objetivos funcionales. Segundo, el reemplazo de las definiciones centralizadas en cuanto a las restricciones financieras y presupuestales por una autonomía financiera y controles independientes. Ello permitirá, además, relacionar las remuneraciones con los méritos. Ter-

**L**a modernización estatal representa una labor compleja, que requiere acciones en frentes diversos, incluyendo leyes y decretos, pero también medidas administrativas y revisión de procedimientos<sup>13</sup>.



cero, el otorgamiento de una apertura de posibilidades de innovación a quienes desempeñen los cargos claves, tomando prevenciones contra los riesgos de fracaso. Los necesarios cambios en la organización deberían ser también facilitados.

#### *7. El factor gerencial*

**L**as más recientes teorías de la organización destacan la significación de las características personales de los jefes, especialmente su capacidad de liderazgo en el sentido moderno del término: claridad de conducción, capacidad de trabajo en equipo y de delegación de funciones, consideración de las situaciones personales, entre otros.

La militancia política de quienes ocupen los principales cargos en la Administración Pública pierde importancia frente a los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Esto es especialmente cierto para quienes ocupan cargos de Jefes de Servicio, los cuales deberían ser mucho más autónomos frente a los gobiernos de turno●

13. Los problemas de un exceso no jerarquizado de iniciativas, se analizan en la revista *Estrategia*, Santafé de Bogotá, febrero 1993.

Germán Vargas Guillén  
Filósofo. Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional

# La modernidad en Colombia: La secularización de la cultura\*

Germán Vargas Guillén

**E**n América Latina se ha dado un innegable giro ideológico hacia lo que se suele identificar como neoliberalismo o como la nueva derecha. Dentro de las tesis que se argumentan se pueden destacar las siguientes:

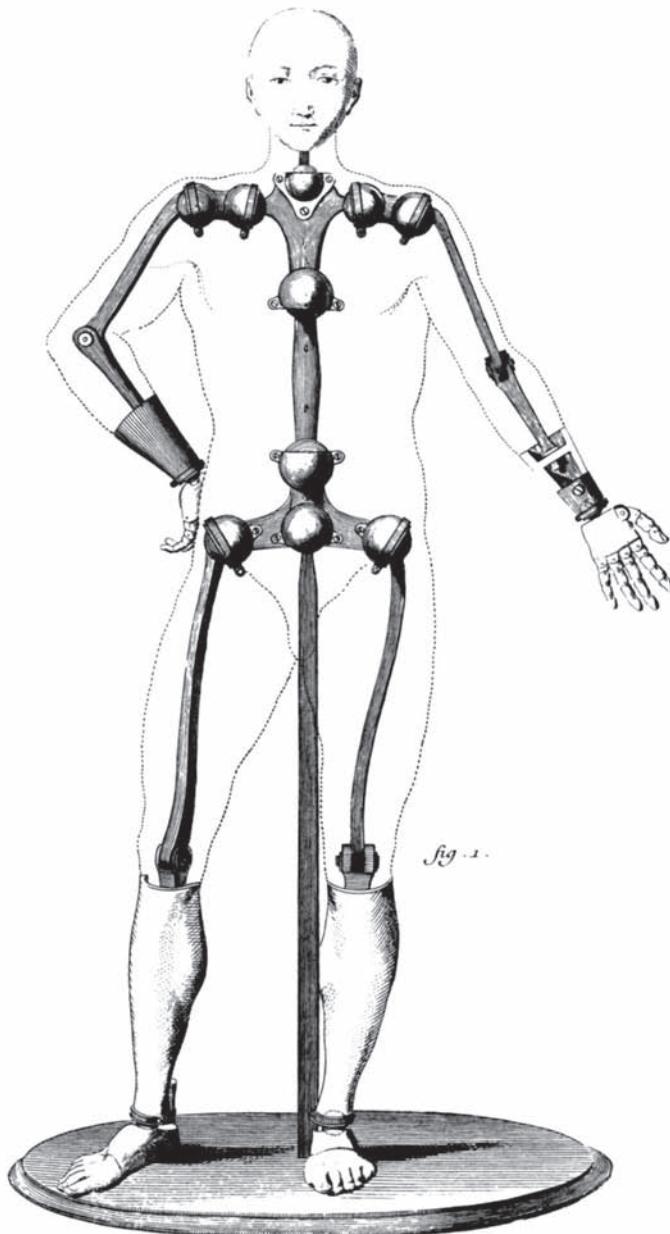
1) El libre comercio y la estructura de la interacción de los países de la región, en el contexto de la economía mundial, funciona como garantía de desarrollo.

2) Existe una nueva forma de pensar el fundamento del desarrollo productivo de una sociedad, a saber, su desarrollo científico y tecnológico.

3) Modernizar las sociedades latinoamericanas implica incrementar los niveles de conocimiento científico y tecnológico.

4) Los sistemas educativos de los países latinoamericanos, por tanto, deben estar al servicio de la modernización, entendida como la capacidad de competir científica y tecnológicamente en el futuro.

5) La participación en la comunidad internacional de la economía, debe estar acompañada de un proceso de internacionalización de los procesos de formación de científicos (en niveles de doctorado y postdoctorado).



\* Este artículo constituye la síntesis de la participación del autor en el seminario *Religionswissenschaft im Oberblick*, llevado a cabo en Pädagogische Hochschule de Heidelberg, en el Sommersemester de 1993, con financiación de Colciencias.

Sobre la base de estas tesis, esquematizadas aquí para efectos de la exposición, se han hecho inversiones basadas en el crédito internacional, se han desplazado investigadores colombianos –y en general latinoamericanos– a diversos lugares del mundo. Desde luego, el peso se le ha dado a lo que suele entenderse por ciencias básicas, ciencias exactas, ciencias naturales y nuevas tecnologías.

No obstante, una que otra perspectiva se ha abierto para los investigadores de las ciencias del espíritu y las ciencias sociales. En esta presentación llamaremos la atención sobre un proceso que es necesario llevar a cabo en las sociedades de la región latinoamericana y que debe ser acompañado por un proceso de investigación científica. Es lo que llamaremos *secularización de la cultura*. Creemos que sin ella todo proyecto en dirección de modernizar y/o de alcanzar la modernidad en nuestras sociedades será, sino fallido, incompleto.

Entenderemos bajo este título la necesidad de que un grupo humano logre comprender cómo han aparecido formas simbólicas que implican un lenguaje y una estructura de relación con el poder.

*La secularización de la cultura requiere poner de presente los hitos o los puntos en que se hace un uso crítico de íconos, de símbolos y, por tanto, de lenguaje proveniente de las formas simbólicas religiosas.* En esencia, ésta es la función que debe cumplir un estudio filosófico y científico de las religiones. Para ello, haremos una revisión genética de esta problemática; presentaremos una síntesis de la controversia que se ha dado en torno a la modernidad y la modernización (para Colombia y la región latinoamericana); concluiremos haciendo relación a una metáfora sobre un horizonte para la comprensión y realización del proyecto de modernidad en América Latina. Estos elementos relacionados con la pregunta: ¿por

qué estudiar científica y filosóficamente el fenómeno religioso?

### I. Entre la colonización y la autoafirmación

**E**n un reciente libro titulado *En nuestra América. Aportes a la historia de la cultura y de la educación*<sup>1</sup> presentamos argumentos que son esenciales para lograr una aclaración de lo que ha sido, visto desde el ángulo de la cultura, el fenómeno religioso en esos extremos que señalamos en el título de este apartado. Sintetizamos las ideas centrales:

1. En el proceso de conquista de España a lo que hoy conocemos como América Hispana, (exceptuando de toda América las partes de habla inglesa y portuguesa) se requirió de una ideología. Ella fue *la idea del Orbe Cristiano*. Así, pues, el cristianismo llega como un instrumento de justificación de un bárbaro proceso de vasallaje y dominio<sup>2</sup>.

Muchas veces los intelectuales de América Latina nos preguntamos por qué existe una doble moral generalizada; por ejemplo, de una parte se predica el amor al prójimo y de otra se da una explotación del otro en la que no se tiene compasión. Así, también, se hacen buenos propósitos, pero no hay acciones que acompañen la realización de la intención; en consecuencia, se puede constatar la existencia de una ética de la intención más que de la acción. Se dice tener un credo, pero no hay hechos que respalden esa mención, que la llenen de contenido. Se hacen pactos y alianzas circunstanciales que a la hora de la verdad no pasan de un momento.

En resumen, la vivencia del tiempo tiene que ver con una concepción en donde lo que cuenta es el instante. No obstante, se intenta dar a cada acto la solemnidad de la eternidad.

El poeta Gonzalo Arango tiene una perspectiva de análisis que el estudio filosófico parece confirmar. Dijo en su libro *El fuego encendido*:



1. Germán Vargas Guillén, *En nuestra América. Aportes a la historia de la cultura y de la educación*, Santa Fe de Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1993, 132 p.

2. *Ibid.*, pp. 11-21.

(...) cuando aullamos de sed se nos dio / de beber en los cántaros secos del código / civil y del evangelio romano. / (...) / Eramos reyes y nos volvieron esclavos. / Eramos hijos del sol y nos consolaron con medallas de lata. / Eramos poetas y nos pusieron a recitar oraciones pordioseras / ¡Eramos felices y nos civilizaron!

En el otro extremo, la reflexión filosófica –según las observaciones del maestro D. Herrera Restrepo sobre los condicionamientos de lo que es nuestro presente, al internarse en el hontanar de la historia– muestra en su rotunda ironía cómo en el proceso de colonización existieron: “(...) misiones que se sintieron orgullosas de haber bautizado en un solo día varios miles indígenas (hecho que) sólo puede producirnos una dolorosa sonrisa y nos permite comprender esa realidad de un cristianismo latinoamericano que sólo es (de) nombre y de tradición, pero que no corresponde a íntimas convicciones”<sup>3</sup>.

De manera que en el decir poético y en la reflexión filosófica se da, para nuestra historia, la comprensión de que si algo es fallido en la cultura es la fuente desde la cual el sujeto se *religa*, se vuelve sobre sí, se toma a sí mismo como tema de reflexión.

Aquí hay una posición esencial a la comprensión de las mentalidades de los pueblos latinoamericanos: la religión, que por su naturaleza es un camino hacia la autocomprensión y hacia la afirmación del sujeto; un proceso de reflexión que permite la regulación razonada de las relaciones en comunidad; en América Hispana ha operado un abandono del sujeto. Esta es una falla en la cultura. El *nos*, el *nosotros*, ha disuelto la subjetividad.

Esa conclusión viene de pensar en que al indígena se le trató, en el proceso de evangelización, como masa; sólo eventualmente (como, por ejemplo, Bartolomé de las Casas) como sujeto, nunca como individuo. Si el cristianismo había dado un paso invaluable en el proceso de desarrollo de la modernidad al hablar del hombre como

creatura y al acuñar sentencias tan célebres como la de que el individuo es inefable (*individum est inefabile*), no hay duda que al llegar a tierra americana quedó a la zaga de su propia historia.

Los 500 años de América, al menos en la de habla hispana, pueden comprenderse como un largo transitar en y hacia el desarraigamiento. Por eso, no todo lo que constituye nuestro presente viviente es debido a la conquista y al largo período de la colonia. También nuestra clase política y nuestra intelectualidad en el proceso de independencia tuvo su cuenta que es necesario relatar.

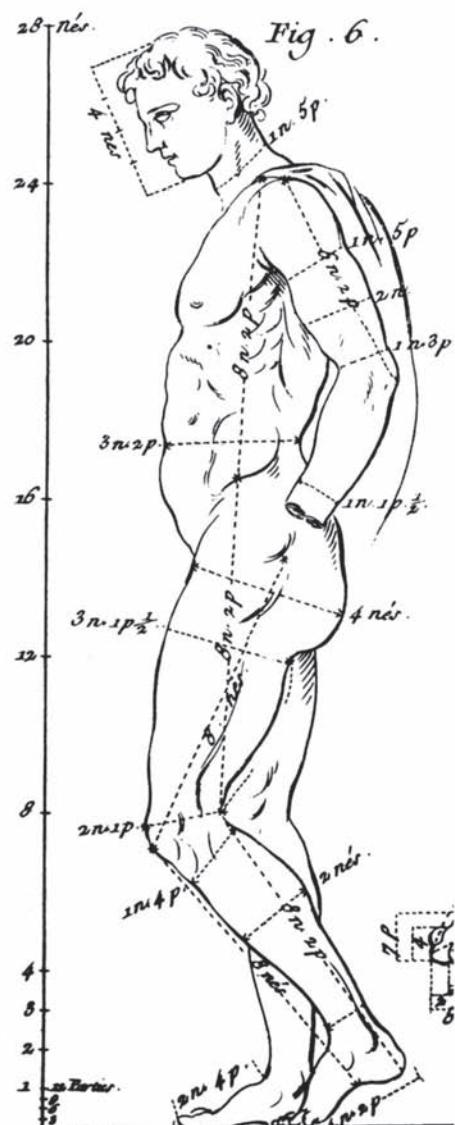
2. En nuestros estudios fenomenológico-genéticos sobre el siglo XIX en Colombia, en particular, sobre el momento en que nacieron los partidos políticos, analizados en la obra y la acción de uno de sus protagonistas, el señor José Eusebio Caro (1817 -1853); hemos llegado a entender cómo las posibilidades de crítica al legado español de los períodos anteriores (conquista y colonia) fue sólo medianamente realizado y, en algunos momentos, se intentó relevar o reemplazar el cristianismo<sup>4</sup>, en una forma mecánica, por el credo protestante; pensando que de ese modo se obtendría para la América Hispánica una ética del trabajo que ya, por ejemplo, el señor Caro veía aparecer en los Estados Unidos y que consideraba necesaria para ‘el progreso y la civilización’ en nuestras tierras.

Refiriéndose al legado español se expresó en los siguientes términos:

*La Nueva Granada, durante el largo pupilaje colonial, no conoció, resueltamente lo digo, no conoció doctrina moral alguna que fuese enseñada generalmente, porque en aquella época de sueño nada se enseñaba. La religión sólo la conocimos por sus prácticas, por su culto externo, por la*

3. Daniel Herrera Restrepo, “La idea del orbe cristiano y la conquista de América”, *Op. cit.*, p. 20.

4. Véase mi artículo “J. E. Caro, la formación de la nacionalidad y el proyecto educativo”, *Op. cit.*



*parte de ella que se dirige a los sentidos; no por el dogma, no por la fe, no por las esperanzas, no por la caridad, no por la parte sublime de ella que se dirige al corazón y al alma<sup>5</sup>.*

Ya, pues, por tiempo de la independencia y de la formación de los partidos políticos se dio un proceso de secularización que podríamos calificar de incompleto. De hecho, el hijo de José Eusebio Caro, el también ideólogo del Partido Conservador consideraba, no muchos años después que su padre, que el conquistador fue acompañado y adecuadamente complementado por el sacerdote; que la civilización llegó a América gracias a la ‘semilla evangélica’ que sembraron los predicadores<sup>6</sup>.

Este análisis no pretende negar que en la historia de América Hispana la Iglesia ha jugado un papel decisivo. Pretende mostrar que en diversos momentos de nuestra historia el camino hacia una cultura secular ha quedado interrumpido. Una muestra contundente es, precisamente, cómo en el interior de una colectividad política como es el Partido Conservador, en un momento se critica el modo como se ha vivido el cristianismo y en otro

momento se declara como el ‘motor de la civilización’. Esas paradojas no sólo se pueden constatar de un período histórico al siguiente, como se ha mostrado en el proceso generacional de los Caro. También en un mismo momento de la historia. Ello se puede ilustrar del siguiente modo: el Partido Conservador tuvo como dos de sus protagonistas centrales al señor Caro y a Mariano Ospina Rodríguez. Para éste:

*Nuncá en ningún país fuera del cristianismo se ha visto una sociedad organizada teniendo por base la justicia universal; civilización alguna fuera del cristianismo ha podido mantenerse en constante progreso (...) El cristianismo es el único asilo seguro de la humanidad civilizada contra los furores de la barbarie impía y brutal<sup>7</sup>.*

Con ello, a un mismo tiempo, se adopta en Colombia el mito del progreso y el de que la Iglesia Católica tiene en ella la ideología que permitiría alcanzarlo<sup>8</sup>. Pero lo más interesante es que en el momento en que nace un partido político se tuvieron dos vertientes: una en camino de la secularización de la cultura inspirada en la importación de otro modelo de

racionalidad y otra, en defensa de una sociedad confesional, guiada por los designios de la jerarquía eclesiástica y sometida a un código que no nació de la experiencia histórica de ese pueblo.

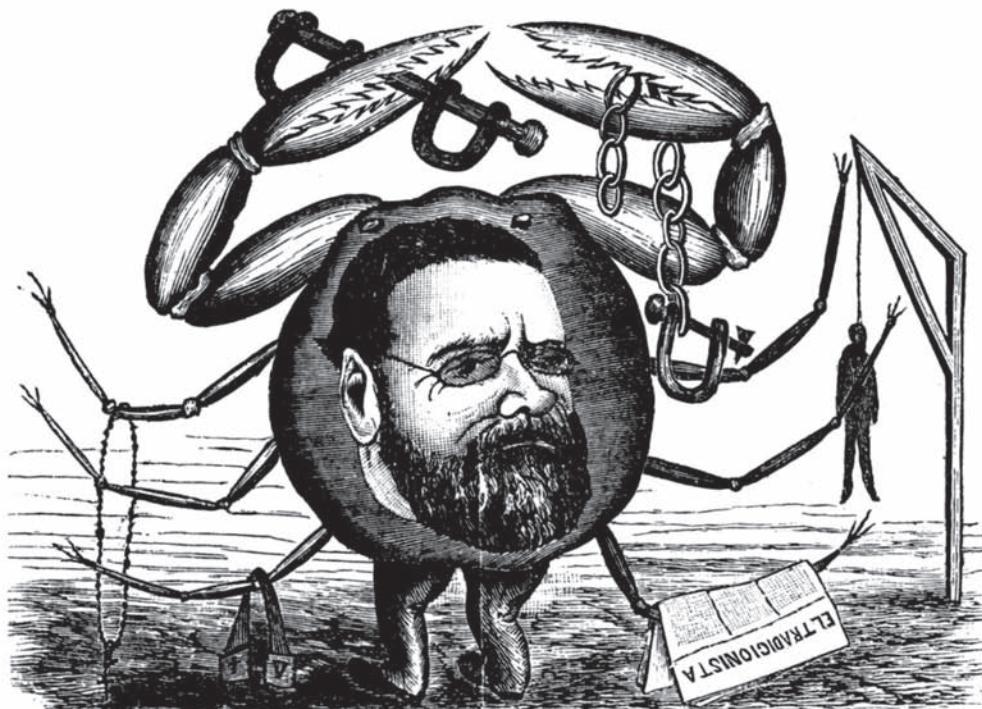
Hemos hecho tantas menciones como ha sido necesario sobre el Partido Conservador porque al terminar la colonia, podríamos decir, fue la institución ‘lugarteniente’ y salvaguarda de las banderas del cristianismo sobre territorio colombiano. Sin duda, la alianza conservadores-Iglesia era doblemente gananciosa: de una parte, se hacía vocera de una estructura de poder que quedaba al garete; y, por otra, estaba en condiciones de ofrecer una idea de *orden* que permitía enfrentar el caos y la desorientación general del momento. (Baste recordar aquí de paso

5. José Eusebio Caro, *Obras escogidas*, pp. 102-103, en la edición citada p. 65.

6. Así lo analiza en sus detalles M. C. Herrera, en su artículo “José María Samper y Miguel Antonio Caro. Dos miradas sobre el legado español y el futuro de la América Hispana”, *Op. cit.*

7. José Eusebio Caro, *Op. cit.*, en edición citada p. 96.

8. Es lo que nos ha mostrado el estudio, en el libro de A. Alvarez G., *La escuela y el mito civilizador. El mito del tiempo en el pensamiento histórico del siglo XIX en Colombia*.



Caricatura de Miguel Antonio Caro publicada en 1880 en *El Zancudo* “periódico cándido, antipolítico, de caricaturas, costumbres y avisos”, dirigido por Alfredo Greñas. Tomado de *La Caricatura Política en Colombia (Siglo XIX)* de Germán Arciniegas.

que aún el escudo de Colombia, por inspiración conservadora, dice: *Liberdad y Orden*.

Si José Eusebio Caro atribuía a la Iglesia ‘un largo sueño’ como síntesis de lo que implicó la colonia a nuestra historia, puede decirse que la independencia de los países de América Hispana fue sólo un bostezo, un conato del despertar. En efecto, el despertar no ocurrió. Entre tanto, se firmó en Colombia un Concordato con la Santa Sede; en el que se aceptó como ‘credo oficial’ para el país el cristianismo y, en consecuencia, se adoptó como norma en la instrucción tanto privada como pública; se hizo del matrimonio católico el instrumento legal (civil y religioso); se legitimó la Iglesia como un ‘partido’ detrás del poder político. En resumidas cuentas, el ‘sueño’ continuó y, como consecuencia de un intento fallido del despertar, se hizo más profundo. De este modo, como en todo sueño, apareció un lenguaje icónico que se fue convirtiendo en norma y en estructura del mundo de la vida. Parte de ese lenguaje son las figuras de intermediación que referiremos en el siguiente apartado.

3. En Colombia, tras un sangriento proceso –que no ha terminado por cierto– se adoptó en 1991 una nueva Constitución Política. Para muchos fue materia de controversia si en el exordio de la misma debía decir, como en la de 1886, “En el nombre de Dios” o, como finalmente se adoptó para la nueva, “Invocando el nombre de Dios”. ¿Por qué este pequeño giro implicó una tan grande polémica? Porque era el matiz que nuevos grupos religiosos le querían imprimir, y de hecho le dieron, a la nueva ordenación jurídica del país.

No obstante, en una perspectiva filosófica y científica de estudio del fenómeno religioso no puede menos de producir asombro y ¿por qué no? una dosis de desconfianza. ¿Qué grupos religiosos hicieron presencia en el proceso constitucional? Sin duda, de una parte, los más antiguos del país en su vieja alianza jerarquía eclesiástica-

### PERIODICO CÁNDIDO, ANTIPOLITICO, DE CARICATURAS, COSTUMBRES Y AVISOS

REDACTOR, El... y Rey	Santa Fe de Bogotá, Octubre 11 de 1791	DIBUJANTES: Rump y Rest.
DIRECTOR, Serafín Boquín de Rivas	AGENCIA GENERAL: EN LA IMPRENTA DE “EL PROGRESO,” CALLE 14, JERÉZOS 57, 61 Y 63	GRABADORES: Raft y Raff.



DONDE SE OFRECE A SANCHO  
EL GOBIERNO DE LA INSULA BARATARIA  
(En su orden: Caro, Holguín, Núñez)

*El Zancudo*, historia en *La caricatura en Colombia* (Siglo XIX) de Germán Arciniegas.

partidismo; pero no sólo ellos; también lo que en Colombia se conoce bajo el título genérico de ‘protestantes’, quienes, en realidad, son distintas iglesias no-católicas; pero, en su gran mayoría, expresiones del neocolonialismo cultural norteamericano.

Intelectuales, por cierto, de posiciones de izquierda (de lo que queda de ella) cuando hablaron de *El Quinto Centenario y los nuevos conquistadores*<sup>9</sup>, muestran cómo el neoliberalismo –o la nueva derecha– opera en América Latina como un nuevo credo, como una nueva religión. En nuestra perspectiva, es esa una forma de estudiar nuestro presente viviente que denuncia y que tiene el valor de una posición intelectual esclarecedora de lo que es hoy nuestra experiencia cul-

tural en el orden de la economía y de las relaciones de producción. No obstante, echamos de menos que no pusieran los ojos, ni por un momento, en las nuevas formas de penetración cultural; más fuertes que la televisión o que los medios masivos, entre otras cosas, porque estos últimos son parte de sus dispositivos en su ‘misión evangélica’.

Es de dudar de la solidez de lo que se ha logrado en términos de secularización de la cultura. No obstante, se deben reconocer signos alentadores. En la nueva Constitución Política hay lugar para las religiones indígenas por primera vez en la vida republicana del país, hay –que si no en

9. Es el título del artículo de R. Vega C., *Op. cit.*

la práctica—declaraciones en favor de la pluralidad y la tolerancia de credos y una taxativa defensa de la libertad de cultos que no existió en el pasado. No obstante es una contradicción tener un proceso de secularización incompleto (como creemos haberlo mostrado aquí) y tener un proyecto de modernidad-modernización como opción política (neoliberal) de cuya autenticidad también se debe dudar.

Todo esto justifica estudiar, hacia el futuro, filosófica y científicamente el fenómeno religioso. Creo que está documentado de sobra hasta aquí el por qué. No obstante, que se puede sintetizar diciendo: porque el sedimento desde el cual se construye un proyecto histórico puede albergar muchas diferencias, pero no contradicciones que lleven a la inautenticidad; porque en la religiosidad se da un no discutido fundamento de auto-aclaración de la subjetividad; porque existen puntos o tópicos en los que no se puede trazar un límite entre religiosidad y culturalidad de un grupo humano.

Es claro que para una comprensión en la dirección que se viene señalando aquí se tiene que hacer una suspensión de qué y cómo es la experiencia religiosa, propiamente dicha, en su dimensión existencial e íntima, próxima o distante con la deidad o con una idea (imagen) de ella. Interesa, para los propósitos aquí delimitados, el fenómeno; no la experiencia, ni la convicción íntima, de o sobre la misma. Es por ello por lo que se habla de un estudio filosófico y/o científico de las religiones, pues, de ese modo queda por fuera de juego la idea misma de Dios, su existencia y/o su vivencia. Si se quiere, es un estudio ‘técnicamente ateo’, vale decir que no se pregunta en una dirección ni de culto, ni de fe; por tanto, hace abstracción de dimensiones no analizables racionalmente desde todo punto de vista.

Es el sentido del título de este parágrafo: cuando hacemos una crítica del colonialismo no suponemos que se trata de una práctica que se

disuelve en los parajes del pasado; vemos que es un problema que toca a la existencia concreta de nuestra historia. Por eso, el intento de llevar a cabo la autoafirmación histórica tiene que pasar por un estudio racional, deliberado, que contribuya a la creación de una cultura secular. Cuando los países de la América Hispana se puedan comprender sin invocaciones a o de la deidad (en las constituciones, en las alocuciones de los presidentes, en las narraciones de los partidos de fútbol) será porque estas culturas se hayan afirmado *en y desde* sí mismas; porque tengan un trato con las demás, reconociéndolas y haciéndose reconocer como tales.

## II. El debate sobre la modernidad

**1.** La cosa misma hizo irrupción en Colombia, por decirlo así, como una vuelta a la Ilustración en la versión kantiana del *¡Sapere aude!* desde distintos ámbitos se hizo una lectura de la ‘necesidad de valerse del propio entendimiento’ que puso de presente la interpretación en distintos ámbitos académicos, desde los claustros y las revistas de filosofía hasta el discurso oficial de instancias académico-administrativas (como el ICFES en sus trabajos preparatorios en la elaboración de una propuesta de Reestructuración del Sistema de Educación Superior)<sup>10</sup>.

Sin embargo, esa difusión oficial de la discusión sobre la modernidad tiene unos presupuestos filosóficos que se deben poner de presente.

2. Herrera había hecho notar que “la *vía modernorum* (nació) en contraposición a la *vía antigua*” cuando –en el siglo XIII, con la condenación de algunas tesis de santo Tomás– se dio un “rompimiento de la armonía (...) entre fe y razón”; “el recurso a la

188



10. ICFES, Santafé de Bogotá, octubre 7 de 1991.

11. Daniel Herrera Restrepo, “La concepción

autoridad (...) perdió todo su peso"; aparece "una desconfianza en la razón y (se da) el paso de una metafísica de lo universal a una metafísica de lo singular" y ocurre "el traslado de la autonomía de la subjetividad divina a la subjetividad humana"<sup>11</sup>.

3. Hoyos, por su parte, había mostrado la necesidad de entender y mantener a la vista una distinción entre *modernidad* y *modernización*<sup>12</sup>, con la primera se hace relación al proyecto emancipador que nace con el descubrimiento de la subjetividad que, a su turno, da origen a la segunda, con la cual se refiere al proceso de positivización de la cultura.

No obstante, la modernidad no tiene por vía única el científicismo y la tecnología que tiranice las estructuras del mundo de la vida; de hecho, contra esa comprensión se levanta la fenomenología que procura reconstruir la subjetividad y su preponderancia; pero aún este 'paradigma de la conciencia' –según Hoyos– tiene que ser reorientado hasta hallarse el 'paradigma de la acción comunicativa' con el cual la modernidad es o aparece como *mediación lingüística* que opera más allá de los sujetos y de sus intereses particulares<sup>13</sup>.

4. Aún se podría ver una cuarta perspectiva para interpretar la modernización como la necesidad de un incremento y desarrollo de la capacidad tecnológica con funciones industriales y económicas<sup>14</sup>, expresada, fundamentalmente, a través de los planes y programas oficiales de los últimos gobiernos en los cuales se deja sentir una euforia tecnocrática.

5. Por nuestra parte, quisiéramos llamar la atención sobre cómo en el contexto colombiano tiene aún importancia llevar a cabo tareas propuestas por la modernidad y tan sólo esbozadas en nuestro entorno. En un breve listado se puede enumerar: a) secularización de la cultura; b) afirmación del sujeto que sólo es tal en la vida comunitaria y/o intersubjetiva; c) racionalización de la experiencia mundano-vital, cotidiana, en función

de la reinserción del saber obtenido por esa vía en las acciones práctico-existenciales; d) tránsito del *ipse solus*, de las comprensiones del mundo a partir del 'yo solitario' a la *intersubjetividad*; y e) reconocimiento del lenguaje como la *estructura misma de la intersubjetividad*.

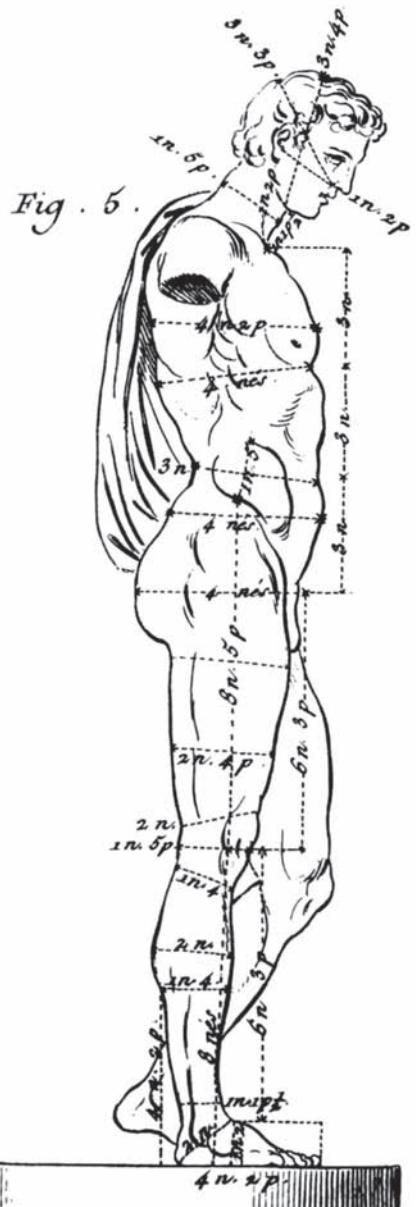
En particular, vale la pena ejemplificar la necesidad de secularización. Es notorio cómo en Colombia todavía se mantienen figuras de jerarquía e intermediación que no permiten pensar por ahora en un trato directo de los involucrados en una situación, en la resolución de sus propios problemas. Hay algo así como una enajenación de la conciencia en la cual se espera todavía que las soluciones vengan del Estado, de los organismos gubernamentales o, en fin, de alguna instancia; por ello, aún tiene sentido entre nosotros velar por la autogestión como propósito. Así mismo, es notoria una falta de relación

lingüística del conocimiento en Ockham", en *La filosofía en el medioevo*, Bogotá, USTA-BCF, 1987, p. 63.

12. Guillermo Hoyos Vásquez. "Elementos filosóficos para la comprensión de una política de ciencia y tecnología", en *La conformación de comunidades científicas en Colombia*, Bogotá, Misión de Ciencia y Tecnología-MEN-DNP-FONADE, 1990, Tomo I-3, pp. 13-74. El texto de nuestro interés indica: "Nuestra tesis es que el fomento unilateral de cierto tipo de ciencia y tecnología, si bien podría significar un avance sustantivo de la modernización en términos de industrialización y rendimiento económico, de por sí esta modernización parcial no garantiza sin más el desarrollo coherente de la cultura; y si la cultura no afirma ni prepara para realizar la forma moderna de vivir en la sociedad contemporánea, se puede precisamente convertir en un lastre para las labores de modernización de la economía, del Estado, del mundo, de la vida en general. Con esto se distorsiona todo el proyecto emancipatorio" (p. 16).

13. "La modernidad de la razón comunitativa consiste por tanto en un primer momento en su capacidad de descentrar y abrir. Esto quiere decir poner en 'suspeso' las tradiciones y perspectivas propias para estar en capacidad de reconocer las de los demás. El lenguaje desnaturaliza y desdogmatiza nuestros puntos de vista en la confrontación con los demás. Así la comunicación nos abre en el sentido más radical de la 'curiosidad' y la capacidad de 'admirar' y 'construir' que dio origen a la filosofía y a la ciencia". *Ibid.*, p. 50.

14. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987*, Washington, 1987, pp. 23 ss.

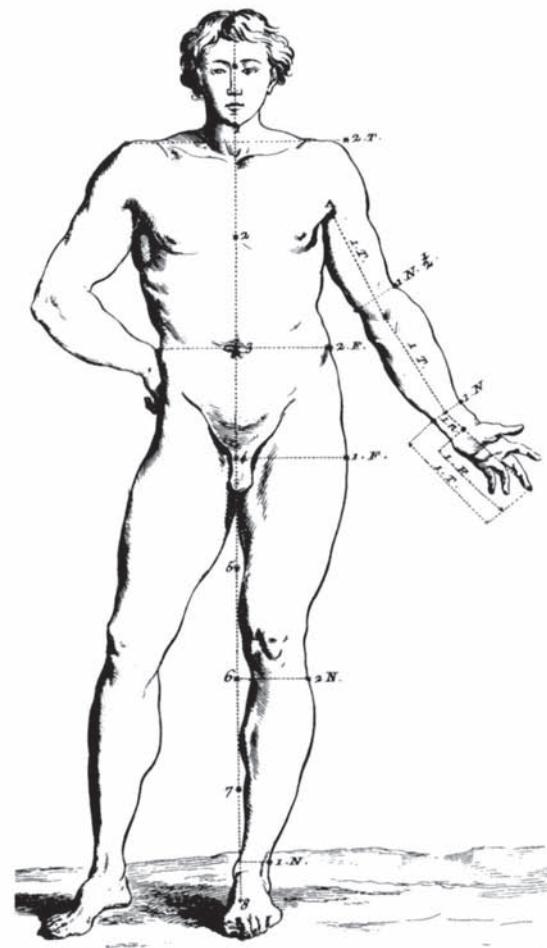


directa con las figuras de autoridad, en el trabajo o en las oficinas se pide *intermediación* a la secretaria o al asistente para lo que se necesita de un jefe o de un director. En la familia, la madre intermedia ante el padre para conseguir los permisos; en el trámite de licencia de conducción o de pago de impuestos, etc., sigue figurando el *intermediario*. Todo ello tiene una fundamentación religiosa implícita, no tematizada; a saber, la imagen de intermediación de María o la imagen del Vicario, propias de la Iglesia Católica, siguen funcionando, pese a un largo trabajo por ahuyentar la deidad, trabajo desplegado sobre todo por los distintos movimientos de izquierda. Esto, por no mencionar la figura del chivo expiatorio<sup>15</sup>, utilizada en política y aún en el debate académico; por no mencionar las notas de mesianismo que quedan en el quehacer concreto de los colombianos, encarnado en las diversas formas de autoridad; por no hacer hincapié en el determinismo y en el fatalismo que penetra las estructuras de nuestra vida cotidiana. Todo esto es sólo una ligera ilustración de lo que implica una falta de secularización de la cultura; dicho con términos del siglo XIII, no hemos dejado atrás la *vía antigua*; todavía es necesario pasar a la *vía modernorum*.

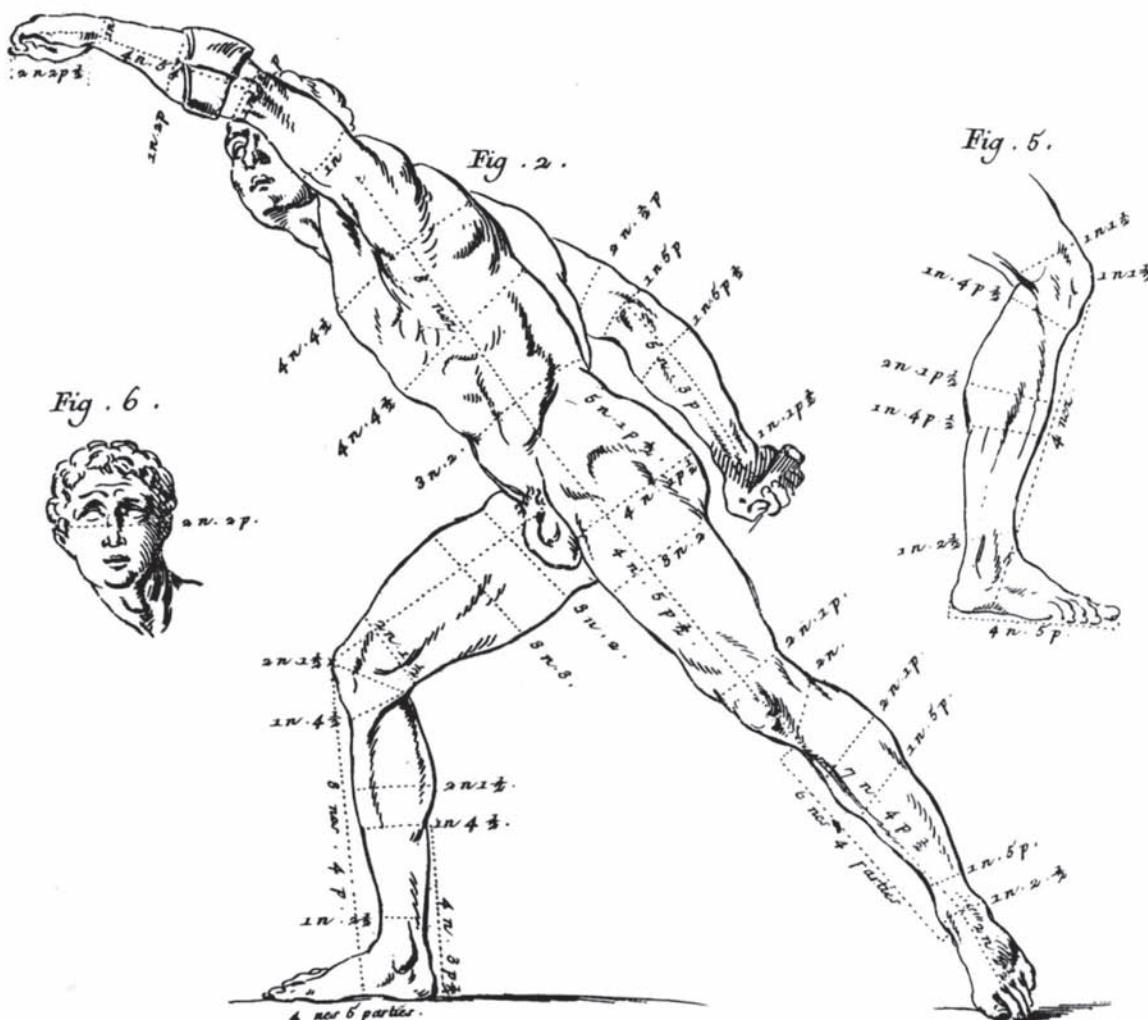
Como consecuencia de esa falta de secularización, es posible pensar que entre nosotros todavía no se ha dado campo a una exposición del *yo* que desea, espera o quiere y *efectivamente hace*; en Colombia aún prima la idea de que alguien hace, alguna fuerza (que no es mi propio hacer) soluciona las situaciones conflictivas; aún las formas de barbarie y las prácticas políticas invocan la deidad (“¡Que el Dios de Colombia...!” es una fórmula frecuente en las alocuciones del actual presidente), bien para crear efectos retóricos, bien para justificar, bien para fundamentar las acciones. En esto notamos que todavía se carece de la afirmación del *yo y*, mucho más, queda sin fundamento la localización de los ‘puntos’ desde los cuales se

ancla la experiencia intersubjetiva. Por eso, en las escasas apariciones del *yo* y la yoidad en la práctica social colombiana están viciadas de una intención de afirmación y, en consecuencia, carentes de una auténtica vocación comunicativa, interactiva, que construya consenso. La reciente práctica de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue ocasión para que diversos grupos ‘negociaran’ sus perspectivas; pero no llegaron a acuerdos que reflejaran confluencia de voluntades. Se logró con ello la presencia de grupos que se afirmaron, que hicieron eco de la construcción de su identidad, pero no se dio paso a la consolidación de un proyecto común. Esto explica en parte la aparente repetición de *patria boba* en que ha vuelto a caer esta nación.

Desde luego, de ello no ha quedado exenta nuestra práctica científica que está hecha de una esquizofrenia singular. Las proyecciones econométricas tienen poco o nada que ver con nuestra experiencia cotidiana; los estudios en los diversos temas se van convirtiendo paulatinamente en lo que se ha dado en llamar ‘cultura de expertos’; el remoquete ‘ciencia’ y ‘científico’ escasamente tiene valor para encubrir y solapar opiniones, mitificar sentencias o hacer propagandas de productos; esos remoques, además, ensamblados dentro de una cultura confesional –no secularizada– vienen a ofrecer un nuevo paraíso, se convierten en una esperanza que se ofrece ideológica, política y culturalmente en planes y programas de desarrollo. Como consecuencia de todo ello, se sigue ante la necesidad de hacer llamados al trabajo en equipo; de descu-



15. Sobre la falta de secularización que hemos presentado, hay un estudio notable en el cual se caracteriza dicho fenómeno en el contexto de la Universidad Pedagógica Nacional, además, aporta elementos sobre nuestra presentación, en general. Rodolfo R. de Roux, “Lo sagrado al acecho. Notas sobre algunos comportamientos criptorreligiosos de la tribu pedagógica”, en: *Revista Colombiana de Educación* No. 21, pp. 113-136. Para el tema del chivo expiatorio, pp. 120-122.



brir comunidades disciplinarias; de normalizar la interdependencia como categoría<sup>16</sup>.

Pasemos ahora a una revisión sumaria de una metáfora sobre el desarrollo: a falta de una teoría relativa a lo que debe ser el futuro de esta idealidad, no está de más intentar la comprensión por vía de una 'figura'.

### III. Una metáfora sobre el desarrollo

**E**l profesor Dino Garber<sup>17</sup> puso de presente la siguiente figura: a nosotros, los países en desarrollo, los países de

América Latina, se nos ha ofrecido la expectativa del desarrollo y hemos actuado con base en ella –decía– pero en más de una ocasión no hemos caído en la cuenta de que se trata como de una carrera de caballos en la que el que va adelante (el mundo desarrollado) además de tener ventaja es más rápido; mientras el nuestro (el del mundo subdesarrollado) entra tarde en la carrera y es más lento. Garber proponía que, con el estudio del origen de la ciencia moderna, se meditara sobre la posibilidad de encontrar un atajo para igualar y, de ser posible, superar al contrincante. Claro está, es una metáfora y entrar a discutirla puede ser sólo

un extravío en el atajo. Lo cierto es que nuestra posibilidad de hablar del mundo desarrollado ha sido una situación creada artificialmente; que nuestro interés por entrar en el plano del desarrollo ha tenido como consecuencia lo que algunos han dado en llamar la

16. Bástenos recordar que J. L. Villaveces acuña con relativo éxito la expresión 'grupos de investigación maduros', GIM, como estrategia para consolidar las comunidades disciplinarias y como mecanismo para superar el estado de aislamiento de los investigadores en sus faenas de producir conocimiento.

17. En la introducción del Seminario sobre Filosofía de la Ciencia en el Origen de la Modernidad, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, marzo 24-abril 14 de 1992.

teoría del reflejo y el eurocentrismo; para otros, en cambio, el desarrollo es más bien un problema relacionado con la redistribución del ingreso y con el equilibrio de oportunidades económicas; para otros, en fin, es la posibilidad de crear una cultura del trabajo, capaz de responsabilizar a los sujetos de sus propias condiciones de vida y de sus oportunidades.

Con todo, no puede dejar de advertirse que las necesidades de responder masivamente a los estándares de vida que se van convirtiendo en una expectativa social requiere que se intenten alternativas de mayor eficiencia productiva y, en consecuencia, de mayor evolución científica y tecnológica.

¿Cómo lograr el desarrollo? ¿Incorporando la forma de ser de las culturas altamente tecnificadas? ¿Propiciando la apropiación y la adecuación de tecnología al medio latinoamericano? ¿Fomentando formas de ciencia y tecnología que partan de las condiciones objetivas de esa región, respondan a ellas y vuelvan con respuestas críticas sobre ese presente viviente? Son muchos los interrogantes y las opciones para elegir un camino.

Sin embargo, sugerimos que se trate el tema desde la perspectiva de la cultura, de los indicadores de maduración y cualificación de nuestra experiencia como pueblos y como naciones. Frente a las necesidades de desarrollo económico, industrial y tecnológico; podemos pensar en la preferibilidad del desarrollo espiritual, cultural, político y social que conduzca como consecuencia al modo de desarrollo pedido desde la primera polaridad. Por lo demás, son evidentes las consecuencias de anteponer aquél a éste y las ventajas de que éste sirva de base para aquél. Más aún, si nos atenemos al lugar o *polo* de desarrollo sobre el cual tiene que operar la educación –como sistema– es indudable que se tendría que poner la mira en el desarrollo cultural como base del desarrollo productivo.

Si volvemos a la metáfora que nos ofreció Garber, cabría decir que nuestro atajo tiene que aparecer de una meditación y de la producción de un

estilo de ciencia y de tecnología que sea el fruto de la secularización de la cultura; que ya no hay tiempo para pensar en que el desarrollo consista en *comprar* arreos y aperos para un caballo lento; sino en cambiar el semoviente por otro medio de transporte que permita darnos un estilo de trabajo y reflexión en el que se potencie y aclare nuestro sentido histórico. Por cierto, el término mismo *desarrollo* tendremos que meditarlo una y otra vez, si queremos comprender qué es lo que en nuestra cultura y en nuestra sociedad está por ser explicitado; qué es lo que en esta localidad nos sirve como suelo de saber, como terreno, desde el cual podemos recibir los productos y los conocimientos que están circulando en la sociedad universal; en fin, si aspiramos a entender que el desarrollo implica que tenemos unas potencialidades, entonces, es necesario establecer qué es lo que está en germen, por ser; qué es lo que puede servir de fundamento a toda nuestra praxis, a toda variación de nuestro horizonte histórico.

### A modo de conclusión

**A** todos los seres humanos (ateos, agnósticos o creyentes) nos tiene que causar, por lo menos, admiración cómo la vida se nos llenó de rituales, de símbolos, de miradas o gestos que trazan la trayectoria ideal de la trascendencia; sea ésta en la historia o en el horizonte de una idea de eternidad; es de admirar cómo las religiones, en las diversas culturas, tienen una función indiscutible en esa dirección.

Esta reflexión no pretende ahuyentar la deidad ni tampoco afirmarla, pues ello sólo ocurre en una vivencia tan íntima e incomunicable como el amor, el dolor, la idea de mundo o de valor que cada quien tenemos en la soledad de nuestra alma. Filosofar e investigar sobre estos temas no da una respuesta en el orden de la vida individual; sólo contribuye a hacer más claro cómo va orientándose una cultura. Por ello, en estas investigaciones cabe, ante todo, la descripción.

No sabemos si el ritual y el culto religiosos puedan llegar un día a desaparecer. Es posible. Sin embargo, nos parece inimaginable un mundo en donde las más radicales experiencias no sean materia de una tematización poética, es decir, *religante*. Cuando no exista más culto religioso, existirá *religación*; habrá un desplazarse en exterioridades que ‘abren mundo’ con la palabra; con la ensoñación acerca de lo posible; con la rememoración de lo vivido. Quizá entonces, y para siempre, tengamos una cultura realmente secular, en la cual mujeres y hombres hagan de la tierra morada para un ser humano radical.

Cuando pensamos en la dirección de los temas aquí esbozados en los años, pocos años, de historia de América (de la Hispana, en concreto) no podemos dejar de recordar cómo quienes han hecho aportes decisivos a la política (por ejemplo, en el siglo pasado los señores Caro) al mismo tiempo enriquecieron el acervo poético y cómo en la más reciente historia de nuestros pueblos quienes han trabajado en el hontanar de la poesía (pienso aquí en Gabriel García M., en Mario Vargas Llosa, en Octavio Paz, en Mario Benedetti y tantos otros) han enriquecido con su decir y con su praxis la política.

Por eso queremos terminar este escrito citando unas palabras del poeta Gonzalo Arango; si no me equivoco, esas sentencias resumen de manera muy concreta lo que podría tomarse como un punto de partida para comprender radicalmente una respuesta a la pregunta que formulamos al comenzar. Desde luego, no son ni la filosofía, ni la ciencia quienes lograrán satisfacer el cometido del poeta. Es cierto, frente al Dios de científicos y filósofos –como bellamente lo dijera Heidegger– “no se puede danzar, ni hacer sacrificio”. Sólo los místicos (artistas y poetas) podrán ayudarnos en esos cantos; pero para comprender nuestra historia cabe decir con Gonzalo Arango, ahora sí:

*¿Quién refrescará la memoria de la tribu? / ¿Quién revivirá nuestros dioses? / ¡Que la salvaje esperanza siempre sea tuya! / Querida alma inamansable ●*

# *leac* ciendias

vistos por cinep

CIRCULA GRATIS CON

**EL COLOMBIANO**

MIERCOLES 8 DE DICIEMBRE

**EL ESPECTADOR**

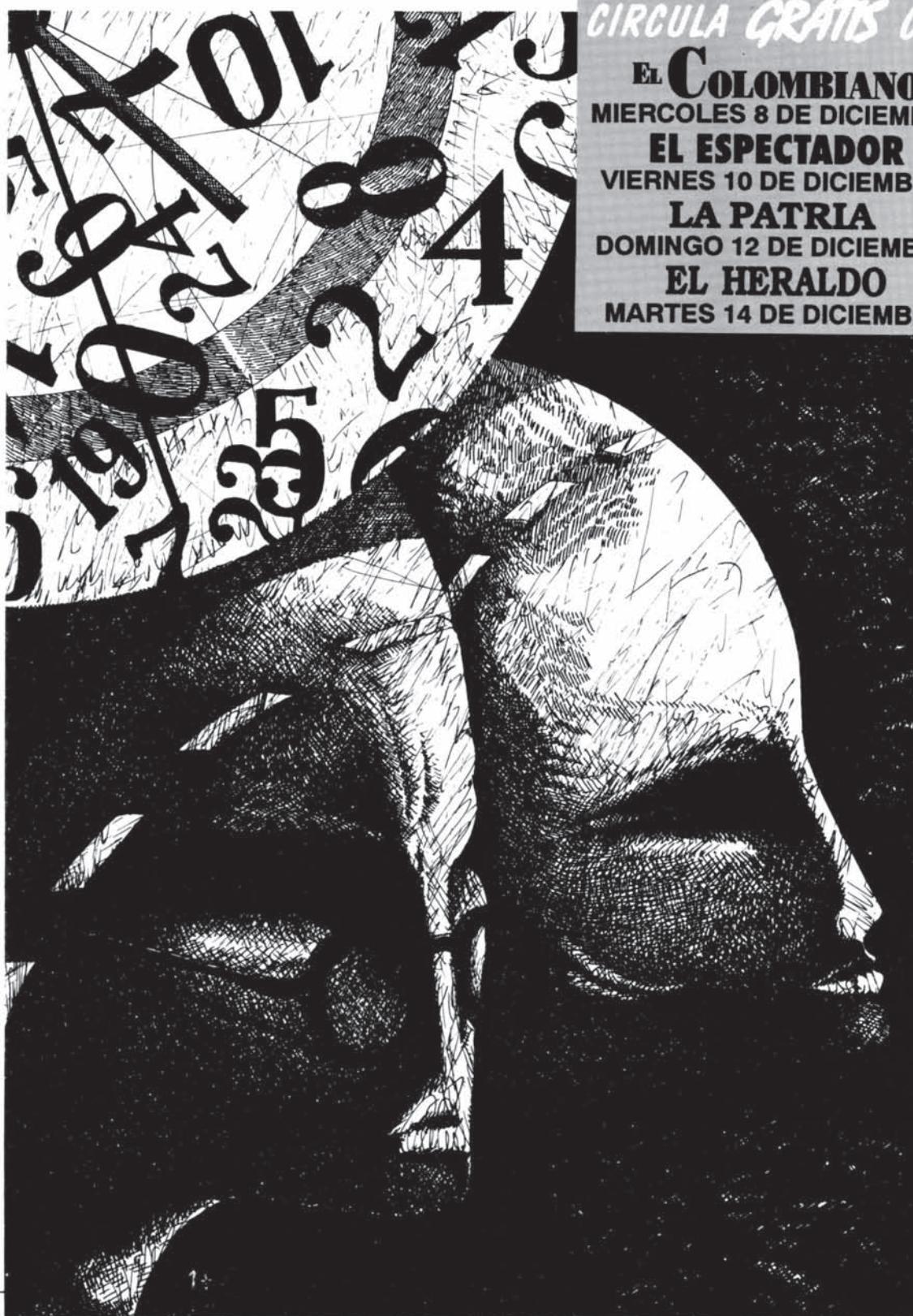
VIERNES 10 DE DICIEMBRE

**LA PATRIA**

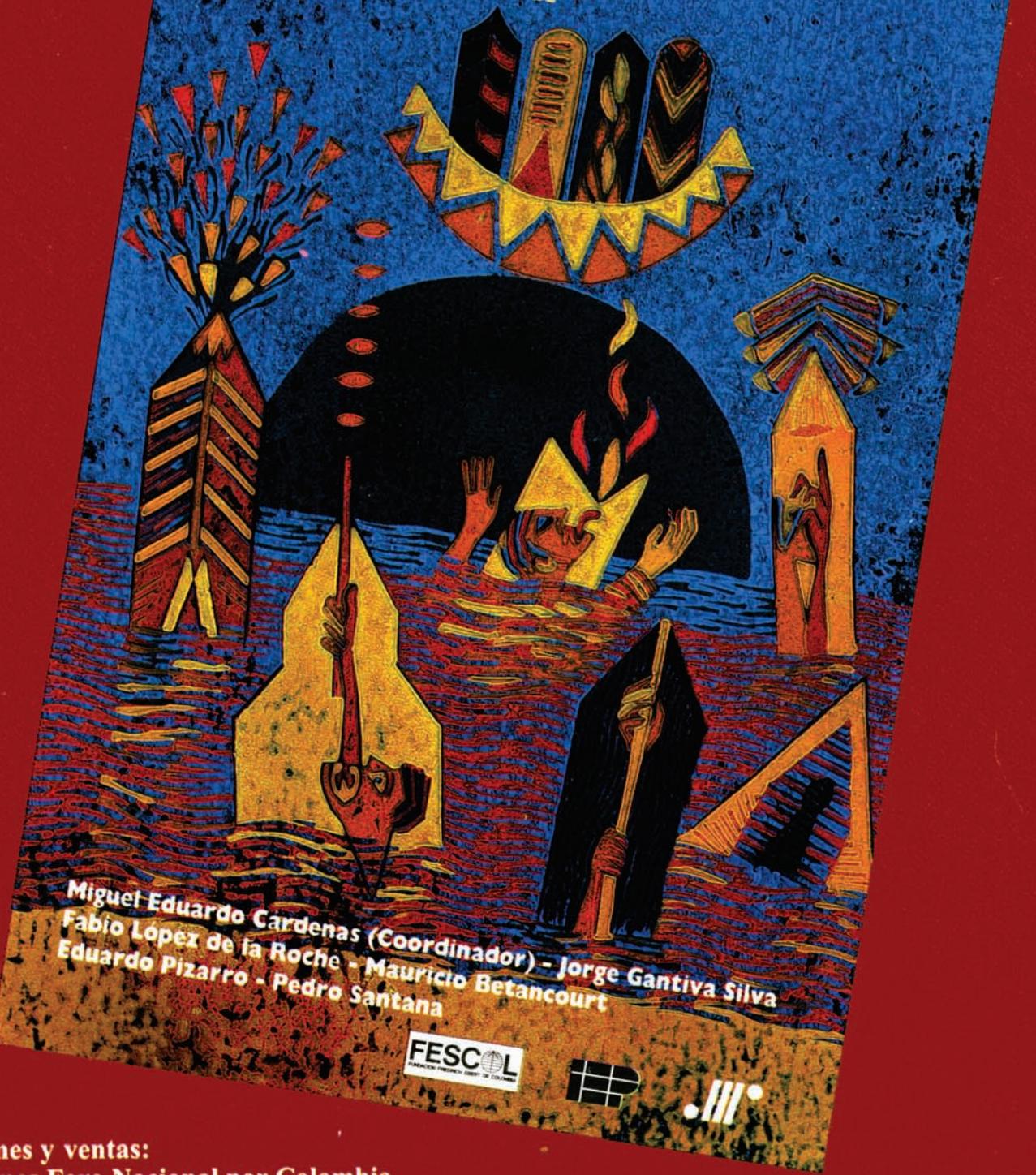
DOMINGO 12 DE DICIEMBRE

**EL HERALDO**

MARTES 14 DE DICIEMBRE



# **Modernidad y sociedad política en Colombia**



**Informes y ventas:**  
**Ediciones Foro Nacional por Colombia**  
Cra. 3A No. 26-52 - Tels: 2840582 - 2433464  
Fax: 2861299 - Ap. Aéreo 10141 - Santafé de Bogotá