

# Revista Foro

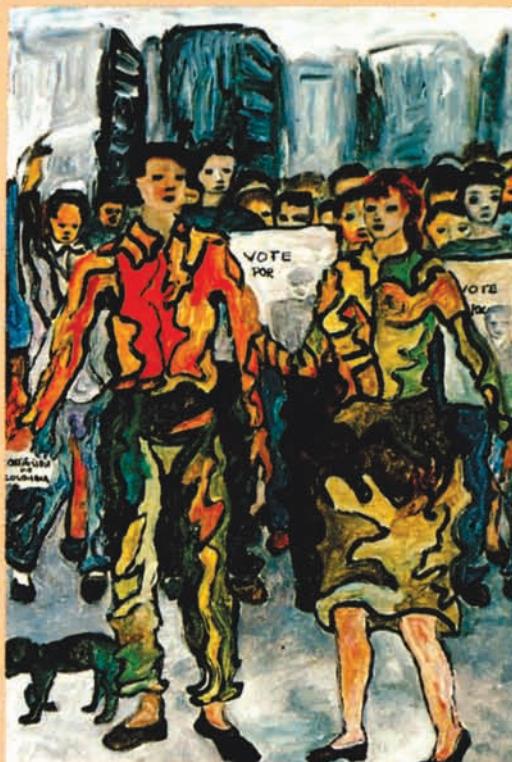
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 23

Abril de 1994

Valor \$3.000.00

## Candidatos y Programas: *En busca del voto perdido*



**La función del Estado en América Latina**  
*Enzo Faletto*

**El futuro de la ciudad**  
*Jorge Enrique Hardoy*



Ediciones Foro Nacional por Colombia

<b>Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia</b>
No. 23      \$3.000.oo      Abril 1994
<b>Director:</b> Pedro Santana Rodríguez
<b>Editores:</b> Hernán Suárez J. Luz Eugenia Sierra M.
<b>Comité Editorial:</b> Eduardo Pizarro Leongómez Orlando Fals Borda Alvaro Camacho Guizado Ricardo García Duarte
<b>Colaboradores Internacionales:</b> 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 Tuner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (Francia).
<b>Fundación Foro Nacional por Colombia</b>
<b>Director General:</b> Ramiro López R.
<b>Junta de Socios:</b> 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.
<b>Gerente:</b> Luz Eugenia Sierra M.
<b>Diagramación:</b> Hernán Suárez J.
<b>Ilustración carátula:</b> Patricia Cubillos
<b>Ilustraciones:</b> Hernán Mauricio Suárez Marco Pinto
<b>Impresión:</b> Gente Nueva Editorial
<b>Distribución y suscripciones:</b> Carrera 3A No. 26-52 Teléfonos: 2840582 - 2433464 Fax: 2861299 Apartado Aéreo: 10141 Santa Fe de Bogotá, DC. - Colombia
<b>Licencia:</b> No. 3886 del Ministerio de Gobierno
<b>Tarifa Postal:</b> No. 662
<b>ISSN:</b> 0121-2559

## Contenido

### Editorial

- 1 El orgullo de los pequeños

### Ideología y Sociedad

- 5 La función del Estado  
en América Latina

*Enzo Faletto*

### Debate electoral 1994

- 17 El mercado político y la lógica  
de clientela

*Ricardo García D.*

- 26 La política social:  
balance y perspectivas

*Libardo Sarmiento Anzola*

- 52 Candidatos y programas

*Rubén Sánchez David*

- 61 La política económica

*Jorge Bernal*

- 71 El orden público y la paz

*Gloria Rosero Acevedo*

- 85 La política internacional

*Juan Gabriel Tokatlian*

*Daniel García-Peña*

- 93 La política petrolera:  
¿Qué hacer con Cusiana?

*Carlos G. Alvarez*

### Ecología y Desarrollo

- 98 El desarrollo sostenible:  
diálogo de discursos

*Arturo Escobar*

### Política Internacional

- 113 La integración de Colombia  
en la Cuenca del Caribe

*Isabel Clemente B.*

**Editorial**

# El orgullo de los pequeños

**L**os resultados electorales de las recientes elecciones para Congreso de la República mostraron el nuevo fortalecimiento de las corrientes más tradicionalistas. Fueron elegidos al parlamento aquellos políticos de profesión que mantienen unas clientelas electorales fijas. El voto de opinión y el respaldo programático a las listas fue reducido y más bien aumentó la abstención electoral, que en Colombia es ya un mal endémico y resta legitimidad a las instituciones democráticas.

**E**n las pasadas elecciones la abstención superó el 70%. El 30% que vota eligió un Congreso predominantemente clientelista. Los partidos han desaparecido entre nosotros para dar paso a un sinnúmero de pequeños feudos electorales. Apenas unas cinco listas lograron elegir parlamentarios por cuociente electoral (éste se situó en cerca de 50.000 votos) mientras que más del 90% de los parlamentarios elegidos lo fueron por residuos, el último de los cuales fue de un poco más de 22.000 votos. La circunscripción nacional naufraga en la proliferación de listas y en la inexistencia de estructuras de partidos modernos y democráticos.

**F**ue elegido un Congreso predominantemente liberal: 57 senadores pertenecen a este partido y 27 pertenecen al Partido Conservador. El resto son independientes y dentro de ellos predominan aquellos que representan a sectores cristianos. Los comunistas eligieron, como siempre, un senador; mientras que por primera vez en los últimos 20 años el MOIR elige uno de sus integrantes al Senado de la República. Todos los movimientos independientes que tenían representación en el anterior Congreso, con la sola excepción de los grupos cristianos, perdieron representación. Los indígenas pasaron de tres senadores a sólo dos, los de la circunscripción especial, mientras que su vocero en la Cámara de Representantes desapareció. En los resultados recientes se muestra un fortalecimiento de las identidades gremiales, étnicas o religiosas en la franja de parlamentarios independientes.

**L**as mayorías nacionales no han entendido la importancia del Congreso de la República. No hay en la opinión pública una revaloración de esta institución. Las minorías siguen eligiendo, y si nos atenemos a los resultados de las últimas elecciones, vemos que esas minorías eligen predominantemente a los clientelistas. Los senadores más aplicados a su trabajo legislativo no fueron reelegidos o los que salieron tuvieron bajas votaciones.

**L**os resultados representaron una verdadera debacle para la Alianza Democrática M-19. En estas mismas páginas habíamos advertido en el mes de septiembre sobre el inevitable desmoronamiento de este movimiento. Habíamos escrito "La Alianza Democrática no ha logrado perfilarse como una alternativa moderna de la acción política en Colombia. Reproduce los viejos vicios de la clase política. No atina a responder unificadamente y los debates interminables de la antigua izquierda sobre programas maximalistas y éteros, han dado paso al pragmatismo de las listas, sin reglas del juego claras para dirimirlas. Las aspiraciones electorales (legítimas en cualquier



agrupamiento político) requieren, empero, de reglas de juego claras para resolverse. En la Alianza Democrática no hay vocación de construir una organización moderna, democrática, metida en los problemas del país (...) Por el contrario, tanto su candidato como sus aspirantes a curules parlamentarias se mantienen al margen de estos problemas y no dicen nada nuevo frente a ellos. Muchos de ellos también andan tras la imagen y metidos de lleno en ver cómo se salvan de la debacle que parece avenirse y que será irremediable si no llegan a acuerdos para intentar salvar lo que va quedando del barco. Y ello no será posible sin por lo menos dos condiciones previas: un acuerdo de programa o por lo menos de propósitos nacionales en esta coyuntura y unas reglas del juego acatadas por todos para el próximo debate electoral." (Editorial, septiembre de 1993).

**E**stas dos condiciones mínimas no se dieron. Las 100 propuestas de Navarro se parecen más a un listado de promesas que a una visión coherente y orgánica sobre los problemas del país. No hay en ellas una visión de conjunto sobre problemas como el desarrollo económico y la construcción de la democracia política. Muchas son incoherentes entre sí y más bien parecen propuestas dirigidas desde una campaña en plena decadencia programática que una respuesta que dé cuenta de problemas como la crisis agropecuaria, el desempleo, la reconversión industrial, los problemas energéticos y el manejo de los recursos petroleros, para mencionar sólo algunos de ellos (En este número se da cuenta exhaustiva de dichas propuestas como también de las de los otros candidatos). En fin, el candidato Navarro nunca ha creido en la importancia de los programas a los que siempre ha considerado como una vieja manía de los intelectuales y para los intelectuales.

**A**ello hay que agregar el predominio de los pequeños intereses. Estos terminaron por adueñarse de este movimiento. Pequeños intereses del candidato, que siempre antepuso los suyos a los del conjunto del movimiento y a los del país, que demandaba transformaciones significativas, tanto en el quehacer como en los propósitos de un movimiento que no ha tenido brújula desde su pasado guerrillero. El M-19 no fue ni de derecha ni de izquierda, sino más bien una mezcla de concepciones ambiguas que nunca superó tampoco en la legalidad.

**P**equeños intereses de los "comandantes guerrilleros" que no entendieron la importancia de dar paso en las estructuras a gente nueva que por centenares llegó dispuesta a construir un movimiento de veras democrático. Pequeños intereses incubados en los aspirantes a Senado y Cámara que, contrario a todos los pronósticos, se aferraron a ellos y no aceptaron someterse a reglas de consulta interna. Estos pequeños intereses nos recuerdan la consigna tupamara de "patria para todos o patria para ninguno" que aquí se podría escribir como "curul para todos o curul para ninguno", como efectivamente sucedió.

**L**a debacle de la Alianza Democrática no es sólo electoral como suponen algunos, ni tampoco se puede explicar con el fácil argumento de que en Colombia no han prosperado las terceras fuerzas, que este país culturalmente es bipartidista, etc. Este fatalismo no puede ser aceptado como explicación política ni sociológica de lo que ha pasado. Lo que ha fracasado no es la democracia ni el proyecto democrático puesto que el M-19, que estuvo cercano a materializarlo, tampoco logró serlo. Fracasaron unos estilos de dirección que menosprecian siempre la definición de reglas del juego democráticas internas para resolver las contradicciones, fracasó el método del bolígrafo con el cual Navarro resolvió –equivocadamente las más de las veces– las aspiraciones internas, fracasó el caudillismo, en fin, ha fracasado el "orgullo de los pequeños". Navarro



nunca entendió ni ha entendido hasta ahora que su éxito y su propia suerte política está relacionada con la del movimiento y con la de la organización. El, como muchos, prefirieron las montoneras, la desorganización, pues en medio de ellas florece el caudillismo y los intereses pequeños.

**L**a Alianza Democrática nunca fue un movimiento organizado para el trabajo político. Su mensaje y su actuación política pública fue equívoca las más de las veces. Los viejos liderazgos nunca permitieron que nacieran los nuevos mediante la adopción de procedimientos y estilos políticos internos democráticos. Los viejos combatientes quisieron mantener siempre la conducción y la vocería del movimiento sin estar preparados para ello. Se repite la historia de los movimientos populistas que entre nosotros, por fortuna, han sido de efímera duración. La Alianza Democrática no pasó de ser un movimiento electoral, importante si se le mira desde esta perspectiva y con aciertos sobre todo en la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo no ha sido una organización política con actuación pública por fuera de la actuación electoral. Pero además, fue una organización rápidamente clientelizada, sin diferencias notables con los partidos tradicionales, asimiló rápidamente sus métodos y finalmente escogió la vía del suicidio político porque le fue imposible conciliar los apetitos electorales de todos los pequeños electores que tenían aspiraciones desmedidas, como se vino a comprobar el pasado 13 de marzo en las elecciones para Congreso. Todos querían ser senadores, ya nadie quería ser representante a la Cámara.

**L**a gran equivocación de la "operación avispa" para la AD M-19 se debió a cálculos errados. En primer lugar, esto es posible en los partidos tradicionales por cuanto en su seno hay liderazgos regionales acentuados. Los "feudos", al frente de los cuales se encuentran parlamentarios de toda la vida y ex-gobernadores y ex-alcaldes, les han permitido ir construyendo sólidos líderazgos regionales, que en la AD M-19 no existen. La mayor parte de su capital político estaba en el voto de opinión y ese voto de opinión se replegó. Alguna parte de este voto se mantuvo en el respaldo a listas tanto del M-19 como de los indígenas y aún de sectores modernizantes de los partidos tradicionales. Otra parte retornó a la abstención, porque la práctica y el mensaje electoral del M-19 ni de ningún otro movimiento logró en esta ocasión sacarlos del escepticismo. La opinión pública democrática castigó a este movimiento puesto que era visto como una variable de las políticas tradicionales de liberales y conservadores.

**L**a dispersión de listas fue el puntillazo final. Con los cerca de 180.000 votos que obtuvo —que hubiesen podido multiplicarse si el movimiento se hubiese impuesto sobre los intereses personales y al contrario de las 12 listas hubiera presentado una— le habrían permitido mantener una representación parlamentaria importante. También le habrían permitido un respiro para su eventual reestructuración. Esa reestructuración hoy en día es poco probable, dado el escepticismo y el desgaste ocasionado por las disputas internas. Una respuesta podría surgir de la organización de nuevas alternativas políticas que deberían ser realmente democráticas y ligadas a un proyecto de transformación social. Hay que insistir en que los proyectos de la izquierda democrática deberían tener como razón de su existencia la revolución social, esto es, la reivindicación de los intereses de las mayorías excluidas de los importantes niveles de crecimiento económico que ha registrado el país en sus últimos años. Y esto fue precisamente lo que no representó la Alianza Democrática M- 19.



**P**ero también hay que insistir ahora que un nuevo proyecto político deberá nacer con el acumulado y con la experiencia y con mucha de la gente que ha naufragado en la aventura de la Alianza Democrática. Como en el resto de países de América Latina, hay espacio para una política y para una organización de la izquierda democrática, eso ya lo probó el proyecto de la Alianza Democrática M-19. Lo que sucede es que esta organización tiene que arraigarse en las capas medias y en los sectores obreros y su mensaje y su práctica deben ser auténticamente democráticos. Deben propugnar por el desarrollo económico, por modelos alternativos al del neoliberalismo tan de moda, saber representar los intereses de la gente, de las mujeres, de los grupos excluidos. Y además deben trascender el trabajo parlamentario y electoral.

**L**as próximas elecciones municipales son la prueba de la madurez que estos proyectos están logrando. Fenómenos importantes como el que se presenta en Bogotá alrededor de la propuesta ciudadana de Antanas Mockus, lo que suceda en Barranquilla y aun en Cali con una posible candidatura de Gustavo de Roux a la alcaldía de esa ciudad, nos muestran que está emergiendo un nuevo liderazgo al que hay que apoyar. Los nuevos proyectos requieren también de nuevos líderes y ese liderazgo parece que está emergiendo desde la propia sociedad civil. A esto hay que apostarle. Hay que mostrar que las nuevas corrientes democráticas pueden gobernar y que tienen ideas para hacerlo allí donde han fracasado los partidos tradicionales. Pero al mismo tiempo hay que transformar estos movimientos ciudadanos en una perspectiva nacional ●

Santafé de Bogotá, abril de 1994



**Enzo Faletto**  
Sociólogo chileno  
Investigador de CEPAL y FLACSO

Política social, desarrollo y democracia

# La función del Estado en América Latina\*

Enzo Faletto

## El problema de la función del Estado en América Latina

Hace ya un tiempo relativamente largo que en los países latinoamericanos se discute con fuerza el tema de la capacidad de acción del Estado y de las funciones que le corresponden. A menudo tal tipo de discusión, tanto en el ámbito académico como en el ámbito político concreto está fuertemente influida por una similar discusión en los llamados países centrales, lo que haría suponer que los problemas son –por lo menos los principales– los mismos en todas partes y que las posibles opciones tienen rasgos de similitud. Tal forma de pensamiento no deja de tener una cierta validez, J. Wallenstein ha subrayado que lo que caracteriza al Estado moderno es su participación en un sistema



Tomado de Miss Liberty (John Digby)

interestatal, este sistema interestatal sería la “superestructura política de la economía mundial capitalista”, de donde se desprende que los *Estados nacionales*, en la medida en que los países participan de esta economía mundial, requieren adecuarse a esta interestatalidad. No obstante, el relacionamiento externo –como ya se apuntó en los años de la discusión sobre la dependencia– es una de las facetas que caracterizan la conformación del Estado latinoamericano, pero de igual importancia son los modos de constitución de la relación interna y éstas dan lugar a peculiaridades que lo distinguen de otras experiencias.

Por consiguiente, si uno de los problemas del Estado en los países latinoamericanos es el de su forma de partici-

\* Conferencia dictada en el Congreso Latinoamericano de Sociología en Caracas, en julio de 1993, cedida gentilmente por el autor a la Revista Foro.

pación en esta interestatalidad, el otro deriva de las peculiaridades de constitución del orden social que es propio de cada país. En referencia concreta al Estado en América Latina puede decirse que históricamente jugó desde siempre un papel de extraordinaria importancia. Muchas veces los historiadores han afirmado que las *sociedades nacionales* de América Latina son en gran parte una creación del Estado, con lo cual se quiere enfatizar una diferencia respecto a otras experiencias donde el Estado Nacional fue la culminación de un complejo proceso de constitución de sociedades nacionales.

Por cierto que un análisis histórico detallado podría ser de gran utilidad en la determinación de las especificidades, pero para los propósitos de este ensayo conviene partir de la experiencia que en algunos países de la región se constituye a partir de la crisis de 1930 y en otros a partir de la segunda guerra mundial y que es ampliamente conocida con el nombre de *proceso de sustitución de importaciones* o de *desarrollo hacia adentro*. Existe consenso respecto a la importancia que tuvo el Estado en la construcción del tipo de desarrollo que empezó a tener vigencia a partir de esas fechas, pero es de subrayar que el Estado durante ese proceso no sólo viabilizó una forma de desarrollo económico sino que también constituyó modalidades de conformación de las sociedades latinoamericanas; éstas las logró principalmente impulsando y haciendo posible procesos de integración social. Los mecanismos que se utilizaron fueron la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social, a través de la educación y la creación de condiciones de vida menos discriminadoras, como las que se formularon por la vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros. En suma se trató de articular una política social, una política de desarrollo y una política de ampliación de la ciudadanía.

Podría decirse que en gran medida la discusión actual gira alrededor de la conciencia de la crisis del modo histórico en que se constituyó la articulación de las tres dimensiones señaladas, esto es, la

dimensión social, la dimensión política y la dimensión económica, y la búsqueda de nuevas formas de articulación. No obstante pensamos que no basta sólo con constatar la crisis; en la determinación de los rasgos de la misma es posible encontrar muchas de las determinantes de los impases actuales. El proceso al que se aludía implicó, como se sabe, un sistema de alianzas políticas y sociales entre un conjunto de grupos significativos entre los cuales se señalaban principalmente a grupos empresariales, sectores medios y grupos obreros industriales, los que constituían un bloque en función de intereses comunes respecto a la mencionada alternativa de desarrollo. Pero además de la comunidad de intereses señalada, de igual importancia era la existencia de un conflicto –o por lo menos de un cierto nivel de contradicciones– con sectores expresivos de las formas tradicionales de relacionamiento económico político y social, tanto en el plano interno como en las modalidades de vinculación externas. No es del caso detallar las distintas circunstancias históricas que fueron conformando la modalidad del Estado latinoamericano en ese período, pero para nuestros propósitos es de destacar que el funcionamiento del Estado dependía bastante de la estabilidad de la alianza político-social que lo conformaba, como también de la posibilidad de resolver positivamente los conflictos a que se hacía mención.

Cabe destacar además, que el Estado adquirió rasgos que fueron el producto de las dificultades para llevar a cabo la modalidad de desarrollo que se proponía. Las tensiones económicas y sociales, como también políticas, del sistema de alianzas y conflictos a que se ha hecho referencia, implicaron muchas veces que la determinación de funciones del Estado no fuera todo lo racional que hubiera sido deseable. Es así que en gran medida los Estados latinoamericanos crecieron desordenadamente, incorporando a sus funciones actividades o tareas que obedecían a la necesidad de dar respuesta inmediata y circunstancial a algunos de los muchos problemas que se presentaban, dificultándose de este modo un desarrollo más



Collage de John Digby

orgánico de sus funciones. Por lo demás, las alianzas político-sociales que conformaba la base de sustentación de los gobiernos no siempre eran estables y a menudo se tendía a recurrir al Estado para que éste proporcionara mecanismos de estabilidad aun a riesgo de distorsionar la funcionalidad del aparato estatal.

Entre los conflictos al interior de la alianza señalada puede citarse a modo de ejemplo la dificultad de compatibilizar los criterios entre los sectores empresariales por una parte y los sectores medios y populares por otra. Los empresarios preconizaban un tipo de políticas que aumentaban las capacidades de acumulación de ese sector, en cambio los sectores medios y los sectores populares urbanos presionaban para que el Estado llevara a cabo fuertes políticas redistributivas. La tensión entre políticas de acumulación acelerada y política redistributiva sólo podía resolverse en momentos de coyuntura económica favorable, las que dependían por lo general de condiciones externas, dada la estructura económica existente.

Las distorsiones de las funciones estatales eran, por consiguiente, producto de las dificultades que el modelo vigente de desarrollo económico y social implicaba. Los problemas se agudizaron por varios motivos, uno de ellos fue la presencia de empresas multinacionales que operaban en el mercado interno, lo que introdujo lógicas de funcionamiento que complicaban la conjunción de intereses entre grupos que originalmente habían compuesto la alianza desarrollista. Por otra parte, el propio proceso de desarrollo significó que principalmente los grupos medios y los grupos



Collage de John Digby

obreros adquirieran mayor identidad y capacidad de organización, lo que incidió en un proceso de mayor reivindicación de intereses y agudización de demandas que el Estado difícilmente pudo resolver.

### La opción del mercado

**L**os conflictos a los cuales se ha hecho referencia determinan, como es sabido, la crisis de la alianza que proporcionaba la base de sustentación al modelo de *desarrollo hacia adentro*. Por una parte, por la agudización de tensiones entre los componentes de la misma y por la creciente presencia de nuevos sectores—principalmente campesinos y grupos urbano-populares—que presionaban con nuevas demandas y, por otra, por la creciente ineeficacia del Estado para, en tal clima, mantener la estabilidad y actuar con eficiencia.

Ciudad. Sin detenernos en las modalidades políticas que el proceso adoptó y que en muchos casos incluso llegaron a la dictadura, puede decirse que el proceso se caracterizó por la búsqueda de modalidades de relacionamiento externo y formas de desarrollo interno profundamente diferentes a las anteriores. Las orientaciones económicas predominantes buscaron una modalidad de desarrollo que privilegiara el funcionamiento de una *economía de mercado*, tanto en el plano interno como en el modo de relacionamiento con el exterior. Queremos resaltar que el cambio de modelo implica una transformación de los mecanismos de integración social que hasta ese momento habían tenido vigencia. Si en el modelo de *desarrollo hacia adentro*, el Estado había jugado un papel clave en la



promoción de políticas de integración –especialmente a través de las políticas sociales como educación, salud, vivienda y de ampliación de la ciudadanía– el supuesto ahora era que tal papel *integrador* debía ser cumplido por el mercado. La aplicación de esta política, que se manifestó en una fuerte tendencia a privatizar funciones del Estado, como las mencionadas de educación, salud, vivienda y otras, tuvo como un primer efecto inmediato una desestructuración de los grados de cohesión social existentes, puesto que muchos sectores vieron perderse sus mecanismos tradicionales de inserción en la sociedad. Además, la tendencia en la economía fue a que se agudizaran los procesos de concentración, sin que los sectores menos favorecidos pudieran realmente acceder a

mecanismos de compensación respecto a sus anteriores situaciones.

Conviene recordar que el reordenamiento económico que inicialmente se intentó fue llevado a cabo con un gran incremento de la deuda externa y que en gran medida la viabilidad de lo que se emprendía estaba estrechamente asociado a la posibilidad de acceso fácil al crédito. La contracción de los años 80 determinó que la política de restructuración sólo pudo llevarse a cabo aumentando el costo social de las mismas y en la mayor parte de los casos las políticas de corrección inmediata respecto de los efectos de la crisis tuvieron el signo de un ajuste recesivo, cuya consecuencia fue la agudización de los problemas de integración social a que se hacia mención.

## Opción de futuro, políticas y acción del Estado

**E**n cierta medida la pugna entre el papel del mercado y el papel del Estado es una opción entre modos de constitución de rationalidad. Algunos sostienen que ésta deriva del funcionamiento del mercado y por consiguiente el papel del Estado en esa perspectiva consiste principalmente en impedir que se introduzcan distorsiones en el libre funcionamiento del mismo. La famosa teoría de la *mano invisible* es la que articula al conjunto de los intereses individuales, razonablemente perseguidos, en una rationalidad final de desarrollo. Otros en cambio postulan que la rationalidad debería derivar de un proyecto que está constituido por los distintos agentes de la sociedad y que al Estado corresponde plasmar tal proyecto en una rationalidad que le es propia.

Queremos llamar la atención sobre el tema de la relación entre el diseño de políticas económicas y la constitución de un proyecto de futuro.

En el plano económico no ha sido ajena a la experiencia latinoamericana una acción decisiva del Estado en la elaboración de proyectos de desarrollo, ya sea incentivando procesos, generando condiciones favorables para que los distintos sectores de la economía puedan desarrollarse e incluso emprendiendo por su propia cuenta actividades que los sectores económicos privados difícilmente podían desarrollar.

Hoy en día uno de los desafíos de mayor impacto es la profunda transformación tecnológica y productiva que tiene lugar a nivel mundial. El paso a nuevas formas de producción y a nuevas formas de consumir obligan al diseño de un proyecto de futuro, tanto en el plano de la modalidad de adaptación al mismo, como de las posibles originalidades dentro de él. Es evidente que el proyecto que se requiere abarca campos mayores que el estrictamente económico, e involucra a sectores tales como la educación, la formación de nuevas capacidades, la difusión de conocimientos, la información acerca de los procesos en marcha y muchos otros aspectos.

La elaboración de una perspectiva de largo plazo implica acciones concretas que hagan posible constituir el futuro deseado y esto significa que deberán abordarse temas tales como el modo de generar la necesaria acumulación de capital que haga posible la transformación que se requiere, el fomento a las nuevas actividades que se consideran estratégicas y las más dinámicas, la creación de infraestructuras en las que reposan dichas actividades, la promoción y orientación de los cambios tecnológicos que se requieren, atenuar y corregir los desequilibrios que necesariamente surgen de un proceso de transformación. No es del caso señalar el conjunto de mecanismos que para el logro de tales objetivos es necesario poner en marcha, pero por lo menos puede señalarse que se requiere del uso de los instrumentos de política económica, en muchos casos de inversión directa de tipo productiva y de orientación de los mecanismos financieros tanto públicos como privados.

En el plano social el problema más grave de los países latinoamericanos es la crisis de sus formas de integración interna que se expresa en un alto grado de inequidad social. Esta inequidad no sólo se manifiesta en términos de diferencias en la distribución del ingreso, sino en profundas diferencias de modos de vida y ausencia de valores compartidos que constituyen principios de identidad nacional. Es conocida la incidencia que la actual estructura económica tiene en esta falta de integración social, los múltiples análisis realizados acerca de la heterogeneidad estructural ponen de manifiesto esa falta de integración. El poder, la riqueza y el ingreso han tendido a concentrarse en grupos que se constituyen como privilegiados, en cambio vastos sectores quedan en situación de marginalidad y exclusión.

En la mayor parte de los países de la región el rasgo más evidente de la inequidad social es el de la magnitud de la pobreza y en muchos casos, aunque puedan darse procesos con significativas tasas de crecimiento, resulta muy difícil que los *núcleos duros* de pobreza puedan realmente reducirse, más aún si el tipo de crecimiento vigente tiene ciertos rasgos y tendencias de concentración y exclusión. Es un hecho



Collage de John Digby

*En la mayor parte de los países de la región el rasgo más evidente de la inequidad social es el de la magnitud de la pobreza y en muchos casos, aunque puedan darse procesos con significativas tasas de crecimiento, resulta muy difícil que los núcleos duros de pobreza puedan realmente reducirse, más aún si el tipo de crecimiento vigente tiene ciertos rasgos y tendencias de concentración y exclusión.*



Collage de John Digby

que las condiciones sociales de algunos grupos, sus carencias educacionales y de capacitación, sus deficiencias de salud y alimentación, sus condiciones de vida en general, les impiden una incorporación positiva a los procesos de desarrollo y crecimiento económico, aunque éste tenga lugar. No es sólo, por tanto, el crecimiento económico el que asegura la incorporación positiva de las personas a él, éstas requieren de condiciones que le hagan posible tener acceso al mismo.

Por lo demás, existe conciencia hoy en día que se requiere un tipo de desarrollo de carácter sistémico, en donde las posibilidades de su despliegue están constituidas por el conjunto de los elementos que conforman la economía y la sociedad, en la medida en que todas estas son interdependientes y se condicionan mutuamente entre sí; la posibilidad misma del desarrollo y del crecimiento sostenido estaría dada por la capacidad de que no se establezca una brecha muy amplia entre los distintos elementos que conforman el sistema.

La política social ha tendido a definirse en términos de satisfacción de necesidades que son tanto de orden material como también culturales y políticas, y se consideran como fines últimos en función de los cuales debería orientarse la actividad productiva de bienes y servicios. La determinación de las necesidades es un intento de responder a la pregunta de para qué se consideran necesarios determinados avances en el campo de la producción de bienes. Es un hecho que el nivel de necesidades a satisfacer varía históricamente pero se considera que deberían tener prioridad aquellos que se denominan *necesidades básicas*, siendo la meta que toda la población del país logre cubrirlas.

Sin embargo el propósito de satisfacer necesidades no puede dejar de considerar el medio por el cual éstas se satisfacen, esto es, el desarrollo de la capacidad productiva, para lo que se requiere la incorporación real del conjunto de la población a tales tareas. En esa perspectiva la política social se orienta a hacer posible la incorporación positiva de la mayoría, de modo que puedan actuar como factores de desarrollo económico y productivo. La satisfacción de

necesidades requiere, por tanto, compatibilizarse con la consideración de los factores sociales como elementos del desarrollo económico y productivo.

En suma, puede postularse que los desafíos que enfrentan las sociedades latinoamericanas pueden resumirse en la búsqueda de una economía dinámica y en una capacidad de contribuir a procesos que aseguren ciertas formas de equidad social. En este sentido puede considerarse decisiva una participación del Estado, pero al cual no debe concebirse como una institución al margen o por encima de la sociedad que la conforma. El problema es el de la constitución plena de la sociedad civil –sin marginalización ni exclusión– que se expresa en un Estado que constituye una de sus formas principales de organización. En este sentido, no basta con que el Estado exprese sólo a determinados grupos organizados, por mucho que estos grupos puedan considerarse como los más dinámicos existentes y como los portadores de un proyecto futuro. Las sociedades latinoamericanas se han diversificado y es necesario generar las condiciones para que los diversos grupos se organicen y expresen sus demandas. Es necesario por consiguiente pensar en un tipo de Estado que haga posible la interacción de todos los grupos existentes y en donde la racionalidad de un proyecto surja de la interacción entre ellos.

La opción de un proceso democrático implica entonces un intento de integrar las demandas y aspiraciones inmediatas de los distintos sectores que componen una sociedad, pero también es de extraordinaria importancia el propósito de constituir un futuro compartido.

Si se opta porque logren expresarse los distintos proyectos sociales que naturalmente existen, se requiere la existencia de mecanismos que permitan dirimir los conflictos tanto inmediatos como entre los proyectos en pugna, pero también se requiere de la constitución de algunos consensos básicos. La aspiración democrática implica necesariamente el reconocimiento de la diversidad, no tan solo del presente sino también del futuro como posibilidad; es necesario entonces preservar



Collage de John Digby

la necesaria cohesión social buscando formas de construcción de consensos básicos pero que no ahoguen la dimensión de creatividad que todo futuro requiere y que de hecho se expresa en la diversidad de opciones existentes.

Si se aceptan las afirmaciones anteriores puede inferirse que el Estado debería jugar un papel importante en la construcción de los consensos como también en la proyección a futuro de las opciones contenidas en la sociedad; no obstante a nadie escapa que en la mayor parte de los países latinoamericanos los Estados distan de contar con la capacidad y eficiencia que haga posible enfrentar esos desafíos.

Son varios entonces los ámbitos en donde el Estado requiere ser fortalecido; uno de ellos es la propia capacidad de acción económica y social. El implementar una nueva estrategia de desarrollo significa que es necesario transformar la estructura vigente de modo que sea capaz de insertarse en forma positiva en los nuevos requerimientos de la economía internacional, pero a la vez promover los necesarios

procesos de modernización interna. La elaboración de una perspectiva de largo plazo, como también muchas de las acciones concretas que hacen posible constituirla, conforman tareas prioritarias del Estado.

Si es postulable que en términos de proyectos de futuro el Estado requiere fortalecer su capacidad de incidencia en el plano económico y social, no lo es menos el que también requiere fortalecer su capacidad política. En América Latina el Estado difícilmente ha podido permanecer incólume frente a las diversas y contrarias tendencias que se expresan en la sociedad. En este sentido, como un desafío concreto, el Estado debe garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible una relativa concertación de los diversos intereses que se expresan en la sociedad. Por tanto no sólo debe pretender representar una instancia de racionalidad general –que supere los intereses particulares– sino también constituir un ámbito institucional flexible que incorpore a las fuerzas sociales existentes.

*El Estado debería jugar un papel importante en la construcción de los consensos como también en la proyección a futuro de las opciones contenidas en la sociedad; no obstante a nadie escapa que en la mayor parte de los países latinoamericanos los Estados distan de contar con la capacidad y eficiencia que haga posible enfrentar esos desafíos.*

De hecho la capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición para ejercer la autoridad sobre todos los grupos sociales; sin embargo esta capacidad no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que otorguen legitimidad a sus mandatos. Para que tal hecho sea posible se requiere de la vigencia de principios políticos democráticos, los que constituirán la legitimidad de la autoridad que emana el Estado como expresión y representación de la sociedad en un momento dado. La existencia de sistemas político-institucionales democráticos y la vigencia que éstos adquieren en la sociedad, son condición de posibilidad para lograr un alto nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva, fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

Como es de esperar, en una situación democrática las demandas son más fácilmente expuestas y la movilización social por obtenerlas se hace posible; es por esto que el Estado tiene que intentar resolver los distintos tipos de conflictos, como también los que puedan surgir del propio proceso de transformación dado que éste afecta posiciones ya constituidas. Por otra parte es bastante común el que se produzca una distancia entre los logros concretos de un proceso de desarrollo y crecimiento y las expectativas de los distintos grupos sociales, generándose así una tensión entre los resultados alcanzados y las demandas subjetivas de los distintos grupos. El Estado necesita fortalecer su capacidad de integración social, puesto que los problemas a que se ha aludido implican rupturas de consensos en la medida en que los intereses sociales tienden a veces a verse no sólo como conflictivos sino que también, muy a menudo, como contradictorios.

Todo proyecto, y en especial un proyecto de cambio y transformación, implica en alguna forma una cierta postergación de expectativas inmediatas con miras a un beneficio futuro; para que tal hecho pueda producirse es necesario que cada grupo supere el particularismo que le es inherente asumiendo un proyecto global, común por

lo menos para una amplia mayoría. Esto requiere de una conciencia de identidad que va más allá de la pura identidad de grupo, por lo que es necesario, a través de políticas de integración, constituir mecanismos de identidad colectiva. Estos mecanismos pueden ser la difusión de valores que se asumen como comunes y en tal sentido la educación ha jugado y puede jugar un papel importante. Pero no sólo de valores comunes se trata, sino también de construir instituciones que puedan ser apreciadas como elementos de identidad común. Para dar un ejemplo, basta referirse a la significación de un sistema de justicia que opere en términos amplios, no discriminatorios y con un sentido de igualdad. La llamada identidad nacional está estrechamente vinculada a la percepción de estos elementos de igualdad.

Por cierto, la igualdad jurídico-política, que conforma la ciudadanía es en cierta medida un hecho abstracto, puesto que cada ciudadano sigue siendo diferente, pero el principio abstracto de la igualdad es el que permite la identidad nacional. Una serie de instituciones, como el sistema educativo y las vinculadas al bienestar no sólo resuelven problemas muy concretos de sectores desfavorecidos, sino que también pueden ser percibidas como las instituciones en donde la integración social se hace posible. Lo que se quiere subrayar es que el tema de la integración social no es solo el tema de la incorporación de los excluidos, además –y sobre todo en sociedades ya diversificadas como la mayoría de las sociedades latinoamericanas– es la conformación de un principio de identidad común que hace posible la cohesión social.

A la pérdida de mecanismos institucionales de cohesión se debe agregar el predominio de políticas de tipo corporativo entre los distintos grupos sociales, esto amenaza el funcionamiento del sistema político y a la vez dificulta la posibilidad de construcción de consensos estables, cuyos mecanismos de realización son algo más que una buena negociación de intereses inmediatos.

Para la consecución de metas como capacidad económica del Estado, capacidad de integración social y capacidad política,



Collage John Digby

se requiere, como es obvio, un aumento de la eficacia técnico-administrativa del aparato estatal. Es de señalar que el aumento de la eficiencia estatal es un objetivo que debe estar vinculado al logro de las metas propuestas, así la eficacia no se confunde solamente con un aumento de la racionalidad burocrática del Estado, sin dejar ésta de ser importante. La eficiencia debe ser medida en términos de la eficacia social de la acción global del Estado; para que sea posible es necesario intentar alcanzar el máximo de coherencia entre la acción estatal y los objetivos que deben regir su acción.

La reforma administrativa, tan necesaria en los aparatos estatales latinoamericanos, debería regirse por el principio de que el aparato estatal constituye un medio para el logro de determinados fines y en donde la racionalidad de los medios solo es pensable en términos de su adecuación para el alcance de los fines propuestos. No se niega con esto la necesidad de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado, problema de difícil solución, puesto que el Estado es ya una estructura sumamente compleja, que enfrenta tareas de magnitud creciente y en donde además múltiples actores procuran imponer sus intereses, apelando a varios recursos de poder. La eficiencia y eficacia técnico-administrativa del Estado es de hecho un problema de difícil solución y requiere de un cierto grado de autonomía frente a grupos de presión tanto externos como frente a los que se constituyen en el propio aparato estatal. Se requiere superar visiones parciales o sectoriales, propias de los distintos grupos que actúan en la sociedad civil o al interior del mismo Gobierno, y elaborar una visión de conjunto que pueda expresar intereses generales de la colectividad nacional. El Estado, a través de su gestión técnico-administrativa está en la necesidad de conjugar una racionalidad técnica con procesos de decisión en el que actúan muchos poderes, tanto estatales como privados. Surge así la necesidad de combinar, racionalidad técnica, racionalidad burocrática y racionalidad política.

## La relación Estado-sociedad en América Latina: los derechos sociales

**D**esde una cierta perspectiva podría concebirse el proceso social latinoamericano como una paulatina ampliación de la ciudadanía, proceso en el cual han tenido incidencia fenómenos de orden político, social y económico. En la historia europea, y principalmente anglo-sajona, la obtención de los derechos ciudadanos fue principalmente una reivindicación de las garantías de las personas frente a la autoridad, de ahí el predominio de los denominados derechos individuales. En América Latina, sin que esa dimensión estuviese ausente y permanentemente reivindicada, como por ejemplo la libertad de conciencia, la de expresión, la de asociación y otras, ha predominado una concepción de los derechos de ciudadanía como la obligación de la sociedad –y particularmente del Estado– de garantizar la satisfacción de ciertas demandas básicas vinculadas a la existencia social. Es debido a esto que adquieren importancia los derechos sociales del ciudadano, como la garantía de acceso a la educación, a la vivienda, a la salud, por sobre los derechos individuales. No sería exagerado decir que en muchos de nuestros casos la ciudadanía sea concebida principalmente como una reivindicación de una particular relación *con el Estado*, más que como una reivindicación *frente al Estado*.

Esta reivindicación de los derechos sociales del ciudadano, que se expresa como demanda al Estado, constituye la idea del Estado Providente, que difícilmente puede ignorarse en nuestras sociedades. Si con toda seguridad tal demanda permanece, es previsible sin embargo que ya no se satisfaga en los términos simples en que antes tuvo lugar y que a menudo se expresó como dependencia respecto a un líder o a un gobierno del que se esperaba una actitud favorable. Sin que lo anterior haya totalmente desaparecido, a la noción de ciudadanía como derecho social se agregan ahora los conceptos de representación y participación. Por cierto que la incidencia

*Para la consecución de metas como capacidad económica del Estado, capacidad de integración social y capacidad política, se requiere, como es obvio, un aumento de la eficacia técnico-administrativa del aparato estatal. Es de señalar que el aumento de la eficiencia estatal es un objetivo que debe estar vinculado al logro de las metas propuestas, así la eficacia no se confunde solamente con un aumento de la racionalidad burocrática del Estado, sin dejar ésta de ser importante. La eficiencia debe ser medida en términos de la eficacia social de la acción global del Estado.*

que estos temas tienen pueden ser más o menos fuertes según el país de que se trate.

El fenómeno aludido, del predominio de la reivindicación de los derechos sociales en la noción de ciudadanía, a veces ha dado lugar a una falsa disyuntiva entre una *democracia sustantiva* y una *democracia formal*. A menudo tendía a considerarse como más valioso el logro concreto de ciertas demandas que los mecanismos político institucionales por los que se accedía a ellas. La experiencia ha demostrado que es de gran importancia poder compatibilizar las dos dimensiones, puesto que los logros, en cuanto a democracia sustantiva requieren de una formalización institucional para no ser sólo la expresión de un arbitrio; por lo demás, la garantía de su permanencia está dada por el hecho de que se constituyen como instituciones aceptadas por el conjunto de la sociedad, superando de ese modo el carácter de privilegios concedidos por la voluntad de una autoridad arbitraria.

La denominada *democracia sustantiva* requiere por tanto institucionalizarse, de esa forma es posible que la pugna de intereses privados pueda trasladarse al plano de los logros de la sociedad en su conjunto. Así por ejemplo, el derecho a la educación, constituido como un *derecho formal*, se constituye no sólo en la garantía para que los grupos menos privilegiados puedan acceder a ella, sino también en un logro para el conjunto de la sociedad que ve en la existencia de una *sociedad educada* la realización de un proyecto común. La formalización de los derechos proporciona al conjunto de la sociedad un sistema de normas y valores por el cual regir sus conductas.

Por otra parte, el derecho formal introduce la posibilidad de la previsibilidad y por tanto aumenta la racionalidad. La existencia de un sistema democrático formal, que se expresa en instituciones y en una normatividad jurídica, contribuye a la racionalidad de los comportamientos, lo que es de extraordinaria importancia para la estabilidad de cualquier sistema político.

## La institucionalidad democrática

**S**i la preocupación por lo que se denomina democracia sustantiva es algo completamente justificado en las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos, no debe dejarse de lado la preocupación por las formas en que la democracia se constituye. Democracia no es sólo la sensibilidad que un poder determinado expresa respecto a la situación o los problemas que constituyen una condición social, sino que también expresa la posibilidad de un ejercicio compartido del poder. Esto significa la existencia de ámbitos concretos en donde la participación en el poder se exprese; de lo que se trata en suma, no es tan sólo de la existencia de un poder favorable, sino de la democratización en el ejercicio del poder.

Atrás se hacía mención al tema de la representación como demanda ciudadana. Esa noción hace referencia a dos dimensiones: la de autorrepresentación y la capacidad de delegar mandatos y soberanía. La autorrepresentación empieza a adquirir hoy día peso y plantea problemas importantes a la institucionalidad político-jurídica; implica la posibilidad de constituir mecanismos de representación directa y no delegada, como también la determinación de ámbitos concretos en donde pueda expresarse. El tema, como es obvio, está estrechamente ligado a la demanda de participación, que supone formas de acción colectiva y organizada.

Es necesario tener en cuenta que existen mecanismos más o menos institucionalizados de participación en el ejercicio del poder. Entre ellos se puede mencionar a los partidos políticos y a los llamados *cuerpos intermedios*. Para que el poder sea democrático es condición necesaria que estos mecanismos permitan en su estructura formas reales de representación y participación. Si se pretende que el poder sea democrático es necesario que las instancias que lo generan tengan ese carácter.

Otro tema que hoy día se liga estrechamente a la demanda de democratización es la descentralización del poder. En la medida en que el poder se constituye como un

*La denominada democracia sustantiva requiere por tanto institucionalizarse, de esa forma es posible que la pugna de intereses privados pueda trasladarse al plano de los logros de la sociedad en su conjunto. Así por ejemplo, el derecho a la educación, constituido como un derecho formal, se constituye no sólo en la garantía para que los grupos menos privilegiados puedan acceder a ella, sino también en un logro para el conjunto de la sociedad que ve en la existencia de una sociedad educada la realización de un proyecto común. La formalización de los derechos proporciona al conjunto de la sociedad un sistema de normas y valores por el cual regir sus conductas.*

poder centralizado, se tiende a que la distancia entre los dirigentes y los grupos dirigidos se haga mayor y a que las decisiones significativas se tomen en un ámbito restringido de personas. En gran medida el acceso a la decisión significa descentralización, pero sólo en la medida en que no se *descentralice* en términos de otorgar responsabilidad en ámbitos de importancia menor. La descentralización es un complejo proceso de difusión de responsabilidades, que conlleva la idea de que por reducido que sea el espacio en que la decisión se tome –situación local, intereses sectoriales– prima por sobre el particularismo de los grupos individuales una responsabilidad más amplia.

### Democracia, concertación y representación

**S**e ha hecho referencia a lo ineludible de que en sociedades como las nuestras la mayor complejidad de la estructura social implique la existencia de intereses económicos y sociales diversos que incluso en algunos casos pueden ser conflictivos. El que se constituyan demandas distintas obliga a pensar en un tipo de acuerdo, institucionalmente expresado, que haga posible por una parte, que esas demandas se manifiesten y por otra, que se constituyan decisiones políticas que las tengan en cuenta.

Dada la complejidad de las sociedades modernas, uno de los requisitos de su funcionamiento es que los intereses de las personas logren organizarse, de modo que se conformen acciones colectivas. De hecho, el sistema político tiende a representar a ciudadanos que no sólo se manifiestan como individuos, sino principalmente como ciudadanos pertenecientes a una organización. Por consiguiente en la mayoría de los países de la región, una tarea importante es contribuir al desarrollo de las capacidades de organización de los distintos grupos sociales. Si lo que se pretende es la búsqueda de una cierta concertación de los diversos intereses señalados, ésta para ser válida y posible requiere de una sociedad organizada.

Las formas de la concertación, de acuerdo a las experiencias existentes, son variadas y con múltiples rangos de amplitud, pueden referirse a temas como la determinación del nivel de salarios e incluso al nivel de precios o a materias que influyan en las decisiones de inversión y que tienen consecuencia sobre la distribución del ingreso y respecto al estilo de desarrollo que se lleva a cabo. Tal como se ha dicho, en la concertación se pretende que se establezcan acuerdos económicos y sociales entre sectores o grupos organizados, pero en última instancia, si los temas son de la magnitud de los ejemplos señalados, es casi ineludible que el acuerdo sea avalado y legitimado por el Estado, tema que en muchos de los países latinoamericanos se complica por el hecho de que el Estado desempeña funciones económicas y sociales directas entrando como una de las partes del acuerdo, lo que significa que debe cumplir al mismo tiempo la función de mediador y parte.

La función que corresponde al Estado, de legitimación del acuerdo o concertación social, supone la existencia de una institucionalidad política legítima y estable. La concertación social no significa que las decisiones se trasladan pura y simplemente a una negociación entre grupos privados o particulares; por el hecho de que esas decisiones afectan al conjunto de la sociedad se requiere de una institucionalización de los acuerdos. Por otra parte, la institucionalización puede influir para que los intereses particulares de cada grupo se formulen en relación con un interés social más amplio.

Es comprensible que la concertación sea considerada como un momento de representación de intereses corporativos y que los proyectos que implican opciones de sociedad o modelos alternativos de la misma se estimen como propios del ámbito político. Es difícil concebir instancias puras en que uno u otro tipo de objetivo, –corporativo o político– sea tratado, pero sí puede señalarse la conveniencia de que existan espacios que privilegien la representación de uno de los aspectos. No obstante, el problema principal es el de la articulación entre el momento corporativo y el momento político.



Collage de John Digby

En América Latina debe tenerse en cuenta que importantes grupos sociales son débiles en cuanto a su capacidad de organización y representación de intereses, por lo que la concertación no debería constituirse en una consagración de las condiciones de poder existentes, aunque la búsqueda de una mayor equidad en las relaciones sociales puede corresponder más bien al ámbito estrictamente político que a la instancia de concertación misma. Además, también es propio de la realidad latinoamericana el que la concertación no se circumscriba sólo a la gestión de una situación dada. Si se tiene en cuenta la magnitud del proceso de transformación en que estamos inmersos, el problema es más bien sobre decisiones acerca del tipo de desarrollo, que incorpora temas como el crecimiento económico, la incorporación política, la estabilidad institucional y la integración social y cultural. Eso hace aún más necesario definir las relaciones de mutua dependencia entre concertación social y concertación política.

En referencia al tema específico de la política, puede señalarse como una condición negativa para el desarrollo de la democracia la permanencia de una distancia o fractura extremadamente grande entre gobernantes y gobernados, o en otros términos, entre país legal y país real. Estrechamente ligado a ese hecho está el problema de la existencia mayor o menor de una conciencia democrática, que implica ausencia o presencia de la noción de responsabilidad personal, o de grados mayores o menores de conformismo e indiferencia.

Si se pretende un efectivo ejercicio del poder por parte de los más vastos sectores es necesaria la difusión y socialización del mismo, lo que implica un máximo de participación directa y continua compatible con la complejidad de la dirección política actual. Se ha hecho referencia a lo que puede alcanzarse a través del desarrollo de autonomías locales e institucionales, pero conviene enfatizar que uno de los problemas claves es la efectiva participación en los partidos políticos, que de hecho son los que

tienen una posición preferente en las decisiones y definiciones que competen al poder.

El funcionamiento actual de la sociedad supone formas de acción colectiva y organizada, por lo cual es necesario asegurar la representatividad de las mismas, lo que significa que exista una real coincidencia de voluntad entre representantes y representados. Los problemas de la representación de los partidos, del parlamento y del gobierno, así como de otras instituciones, son problemas claves en toda democracia. Se trata además que la participación política no sea puramente formal, para lo que se requiere un desarrollo de la madurez y de la conciencia de los más amplios sectores, siendo obstáculo todo aquello que limite la autonomía de la conciencia y la madurez intelectual.

Como se ha insistido, en la historia de América Latina muchas veces las demandas de democracia parecieron referirse más a la gestión de la sociedad que a la reivindicación de las libertades. Estas dos dimensiones, libertad y gestión de la sociedad, deberían ligarse en la conciencia de una estrecha relación entre emancipación política y emancipación económica, lo que obliga a plantear el tema de la relación entre política y administración. Democracia implica una progresiva función del hombre común en los asuntos del Estado, lo que significa que no se puede excluir a nadie de la participación política. El hecho mismo del voto universal conlleva la universalización de los problemas políticos, no obstante junto a estos problemas *universales* se expresan también intereses de los distintos grupos. De hecho, la vida estatal podría concebirse como la formación y superación continua, —en el ámbito de la ley— de los equilibrios inestables del juego de intereses, donde incluso los intereses de la mayoría sólo pueden prevalecer hasta cierto punto; la democracia para ser efectiva es en gran medida el resultado de un compromiso y requiere del reconocimiento de los derechos de la minoría ●

*Democracia implica una progresiva función del hombre común en los asuntos del Estado, lo que significa que no se puede excluir a nadie de la participación política. El hecho mismo del voto universal conlleva la universalización de los problemas políticos, no obstante junto a estos problemas universales se expresan también intereses de los distintos grupos. De hecho, la vida estatal podría concebirse como la formación y superación continua, —en el ámbito de la ley— de los equilibrios inestables del juego de intereses, donde incluso los intereses de la mayoría sólo pueden prevalecer hasta cierto punto; la democracia para ser efectiva es en gran medida el resultado de un compromiso y requiere del reconocimiento de los derechos de la minoría.*

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

Elecciones parlamentarias 1994

# El mercado político y la lógica de clientela

Ricardo García Duarte



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

**L**os resultados electorales del 13 de marzo no dejan, según parece, margen para las dudas: imposición en toda la línea de los políticos profesionales de corte regional

y debacle del M-19, pero también tasas particularmente elevadas de abstención.

Panorama desolador por donde se le mire, pensarán algunos: predominio de los aparatos clientelistas, descaecimiento del

voto independiente y ausencia de movimientos de oposición. Un auténtico retroceso: la Colombia de antes de 1991. Todo indicaría que las formas tradicionales de la política no ceden, como no lo hacen tampoco las otras formas tradicionales, las de la lucha armada, mientras los espacios de renovación y crítica, con lealtad a la Constitución, quedan rápidamente vacíos de actores reales.

Un análisis de las elecciones exige, sin embargo, pasar de la simple constatación de los hechos a su examen en función de los procesos socio-culturales que en el largo plazo respaldan la modernización del comportamiento político. Dicha modernización, que antes enfrentaba serios obstáculos institucionales, ahora que éstos han sido levantados parcialmente, encuentra dificultades en el juego político real para expresarse en un sentido y en formas claramente identificables.

## El mercado y las clientelas

**U**no de los aspectos, en relación con el cual hay que observar los resultados electorales es el de la participación.<sup>1</sup> Esta incluye una dimensión cuantitativa y una cualitativa. La primera se refiere a las proporciones en que los votantes van a las urnas. La segunda indica *cómo lo hacen*.<sup>2</sup> Esta tiene que ver con la forma como éstos se distribuyen en clientelas y en sectores independientes.

La última elección para Congreso parece confirmar la tendencia que se presentó en la anterior, en 1991, esto es, la de un amplio dominio de las clientelas partidistas; sin que las franjas de opinión hagan efectiva una significativa representación parlamentaria. Por *clientelas*<sup>3</sup> se entiende aquí los sectores que conservan un fuerte sentimiento de pertenencia a un partido pero que también mantienen lazos de unión con redes particulares de apoyo electoral.

Si se miran los resultados para Senado y para Cámara, se constata con facilidad que dicho tipo de clientelas adquirió una mayor presencia en las urnas y en el Congreso, a través del respectivo *jefe político*, figura ésta que corona cada una de las

organizaciones, al interior de las cuales se establece la prestación recíproca de servicios con los clientes.

Pero en estas últimas elecciones también se confirma la tendencia a la disminución en la capacidad de movilización electoral que por separado experimenta cada clientela. Dicho de otro modo, se confirma una contra-tendencia, la del debilitamiento de cada clientela, aunque el conjunto de ellas continúe ocupando la mayor parte del terreno en las elecciones parlamentarias.

Es una redistribución al interior del mismo mercado,<sup>4</sup> por la vía de una mayor fragmentación y equiparación de fuerzas. Que esto es cierto lo comprueba el hecho suficientemente reseñado de que sólo dos o tres listas pudieron sacar adelante su segundo renglón; y con seguridad, cada una de ellas implica un aparato autónomo de representación política. Lo comprueba además la desagregación que ha sufrido cada uno de los antiguos liderazgos regionales en pequeñas jefaturas. Es como si la continuación del control por parte de las clientelas, hubiese exigido el sacrificio de los grandes clientelistas. En consecuencia, a la época de los grandes barones electorales, sucede ahora la de las pequeñas clientelas; o si se prefiere, el clientelismo sin *barones*.

El propio sistema los devoró o, peor aún, simplemente los redujo a su propia reproducción en pequeña escala; es decir, a la medida de sus antiguos *lugartenientes*, con los cuales tienen ahora que disputarse bravamente los residuos para no perder su vigencia política.

Pero la marcha del sistema no sólo homologa por lo bajo a los grandes *barones*; en general, lo hace con todo el mundo. Quien quiera participar en la lid parlamentaria se ve arrastrado a una situación, en la que tiene que ofrecerse a los electores como su representante individual, y dotarse de su clientela propia.

Re-situados los competidores bajo los mismos términos que han sido definidos por varias décadas de competencia entre clientelas, es la *lógica* de éstas la que se impone.

Incorporados dentro de esta *lógica*, el terreno se torna, en principio, favorable para el predominio de los manejadores tradicionales de clientelas.



1. Sobre participación política, véase: Lester Milbrath, *Political Participation*, Chicago, Rand Mc Nally, 1965.

Sidney Verba y Norman Nie, *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*, New York, Harper and Row, 1972.

Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, University Press, 1970.

2. Sobre las estructuras y formas del compromiso político, véase:

Richard Rose, *Electoral Behavior: A comparative Handbook*, New York, The Free Press, 1974.

Sidney Verba y Norman Nie, *Op. cit.*

3. Sobre clientelas y clientelismo en Colombia, véase: Francisco Leal y Andrés Dávila, *El clientelismo*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI, 1990.



Collage Hernán Mauricio Suárez A.

de carácter político se impone en razón del sistema proporcional del escrutinio, favorable en condiciones normales a las minorías, pero que en las condiciones colombianas determina la transformación de las mayorías en una suma infinita de minorías, mientras a éstas las pone en peligro de desaparecer.

Ahora bien, en las condiciones que impone este tipo de competencia, entran al Congreso reconocidos clientelistas de los partidos tradicionales, pero también muchos de ellos se quedan por fuera, flotando en torno de una franja de competencia inestable o de *quema*, que los acerca o aleja del umbral decisivo en materia de residuos.

A la inversa: entre los candidatos no caracterizadamente clientelistas, los hay quienes consiguen ser elegidos, en particular los que representan a sectores con fuertes lazos de identidad cultural o con redes estrechas de solidaridad, como los cristianos, los indígenas o los maestros. Entre tanto, el voto no clientelizado interviene aquí y allá, relativamente mimetizado y subordinado, en medio de esta concurrencia de micro-monopolios políticos.

### El voto de opinión o la franja a su vez fragmentada

En realidad, el trazo particular que se dibuja en las dos últimas elecciones para Congreso no es el crecimiento o la extensión del clientelismo como forma de control social y político, sino la imposición de una cierta lógica de disputa inter-clientelar, dentro del mercado político.

Más exactamente: al mismo tiempo que se reduce el terreno para la reproducción de relaciones típicamente clientelistas, se impone la lógica de construir pequeñas *empresas* políticas de carácter personal, para concurrir en el *mercado*. La reproducción ampliada del control clientelista encuentra limitaciones probablemente por efecto de las reformas que se han puesto en vigor después de 1991, y por la recrudecida escasez de recursos institucionales o parainstitucionales, en manos de los políticos profesionales. Por otra parte, la lógica de la concurrencia entre empresas personalistas

4. Aquí no se utiliza la expresión *mercado político* desde un punto de vista moral peyorativo, sino técnico-conceptual. Véase Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis-Aguilar, 1983.

5. Phillip Converse, "The concept of normal vote", Angus Campbell, Phillip Converse et al., *Elections and the political order*, New York, Wiley, 1966.

a contra-parte del voto de las clientelas partidistas es el voto de opinión, el cual a su turno puede ser *independiente o normal*,<sup>5</sup> si guarda o no identidad con un partido; pero en cuya motivación prevalecen en todo caso, aspectos relacionados con la figura del candidato, con su eficiencia o con su programa.

Aunque la franja de estos votantes ha crecido en cantidad y significación, su participación se manifiesta de manera privilegiada en las elecciones presidenciales, y últimamente también en las elecciones para alcaldes.

No ha sucedido lo propio con las elecciones parlamentarias, en las que se pone en tensión la capacidad de movilización de cada uno de los *empresarios* políticos, y en los que por lo demás se abre el terreno propicio para que impere la lógica doble de

contraprestación inmediata de servicios entre el *patrón* y sus *clientes*, y de intermediación entre los grupos de electores y el Estado, por parte del representante político. Esta falta de peso en las elecciones para Congreso se confirma en las elecciones que acaban de pasar, del mismo modo que se confirmó en 1991, a pesar de que se esperaba una mayor influencia del voto de opinión. Se confirmó su falta de peso en la renovación de las Cámaras, pero no su ausencia total.

De hecho, tanto en la elección de hace tres años como en la de ahora, hubo signos evidentes de su participación. En la primera de ellas, el apoyo que recibieron listas como la de la Nueva Fuerza Democrática y la del M-19 indicaban la motivación de la franja para intervenir en este tipo de certamen electoral.

Ahora también lo ha hecho. Sólo que si se toman como referencia los dos movimientos que se han evocado, su participación no sólo es proporcionalmente minoritaria; ahora lo ha sido, además, dispar, fragmentada y multívoca. La franja aunque se expresó en las urnas, no lo hizo en una misma dirección, ni de manera concentrada.

La votación obtenida por algunos candidatos provenientes de horizontes políticos y sociales diversos, proporciona indicios sobre la participación de los votantes de opinión; pero por esa misma razón es que dicha participación no aparece en un sentido claramente unívoco; tanto más cuanto que los dos nuevos movimientos que irrumpieron hace tres años con una representación moderadamente importante, en esta ocasión se presentaron de manera muy mimetizada bajo *listas* individuales y no encabezadas directamente por la figura de sus líderes, empeñados ambos en la contienda presidencial.

Lo anterior no quiere decir que sólo las listas asociadas con estos nuevos movimientos o las listas vinculadas con movimientos sociales, reciban votos de opinión. Con seguridad, también los reciben, en alguna proporción, las candidaturas de políticos profesionales de corte tradicional, quienes ofrecen atractivos adicionales como la eficiencia parlamentaria.

Precisamente allí reside el funcionamiento de una de las rationalidades que puede mover al electorado de opinión, pero que puede al mismo tiempo dispersarlo. Es decir, la rationalidad de la eficiencia en la representación política.

El comportamiento de este tipo de electores puede incluir la superposición de dos rationalidades: la de la eficiencia del candidato, individualmente considerado, y la rationalidad del proyecto colectivo.

En ocasiones, puede hacerlas coincidir en una misma dirección. Esto es, puede votar por un mismo partido o por un movimiento, porque apoya el proyecto político que cada uno de ellos encarna, y además porque identifica a sus miembros con valores positivos en materia de eficiencia parlamentaria o de ética política.

Pero también puede privilegiar una u otra rationalidad. La del proyecto colectivo, caso en el cual se resiente eventualmente la eficiencia política o la simbología ética. Este sería el caso del apoyo electoral al M-19 para la Constituyente, en el cual prevaleció, con seguridad, el apoyo a un proyecto político de paz, vinculado a una nueva ética anti-clientlista, así quedara sacrificada en buena parte la eficiencia en el trabajo propiamente *legislativo*, o constituyente para ser más precisos.

Por el contrario, el elector de opinión, puede privilegiar la eficiencia parlamentaria o la ética política pero individualmente consideradas, a expensas del proyecto colectivo. El proceso de separación de estas dos rationalidades puede explicar, en primer término, un divorcio entre las franjas de opinión y los movimientos que aspiran representar un nuevo proyecto político; y en segundo término, la fragmentación de dicha franja, a través del apoyo a candidatos ajenos a un propósito común.

Por este camino, aunque la franja interviene tras la mira de una eficacia individual, sin embargo, pierde eficacia en la creación de una representación parlamentaria, capaz de encauzar si no un proyecto, por lo menos una actitud ética y política, con resonancias colectivas y unívocas. Lo cual se traduce, además, en una dificultad adicional para propiciar factores de oposición y alternabilidad, en la medida en que los votantes de

Collage Hernán Mauricio Suárez A.

opinión terminan respaldando candidatos de signo heterogéneo, incapaces de constituir un polo alternativo.

Esa quizás sea una de las razones por las cuales una parte suplementaria de esos electores parece abstenerse. Pero no sólo ellos prefieren hacerlo así. Al parecer también lo están haciendo otros, que antes participaban en las clientelas.

### La abstención: entre la inhibición de la franja y la deserción de las clientelas

**U**na de las notas que sobresalió en estas elecciones fue el alto nivel de abstención, aun cuando se trata de un rasgo permanente, no por ello menos impresionante.

La abstención, o lo que es lo mismo, la *no-participación* en términos electorales, es una característica crónica del comportamiento político de los colombianos. Casi nunca es menor al 50% del potencial electoral.

La población que se siente vinculada no sólo a las relaciones ciudadanas, sino en particular a la selección de sus autoridades, es considerablemente pequeño. En todo ello hay, con seguridad, mucho de desarticulación; de debilidad en los procesos de integración social y cultural, aunque es evidente, sobra advertirlo, que no todo el que se abstiene está *desintegrado* social y culturalmente.<sup>6</sup> Lo cierto sin embargo, es

6. Sobre distintos enfoques acerca de la abstención, véase:

Lester Milbrath, *Op. cit.*

Gabriel Almond, Sidney Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, Rei, 1990.

7. Sidney Verba y Norman Nie, *Op. cit.*

que desde el punto de vista de la composición social, la abstención crónica debe recibir un aporte muy alto de la marginalidad. Normalmente, quienes se sienten menos inclinados a votar son las personas menos integradas al *sistema*, desde el punto de vista social, económico y político; dicho en otros términos, las que menos beneficios reciben de aquél; si bien es cierto que el problema no se reduce a un cálculo, en función de beneficios materiales, sino que el vínculo está además mediado por la integración cultural-ideológica al sistema y por las identidades partidistas.<sup>7</sup>

Hay sin embargo, otros segmentos amplios de la población, que perteneciendo a estructuras de integración social, no se sienten atraídos por las urnas, caso en el cual, el escepticismo

o la pasividad política brotan de los déficit estructurales que presentan la funcionalidad del Estado, el propio *sistema*, en materia de ascenso social y oportunidades, lo mismo que los partidos, en materia de capital simbólico.

No sobra, por otra parte, registrar la existencia de los sectores sociales proporcionalmente minoritarios, que son portadores más bien de un superávit de satisfacción material y cultural en la marcha del *sistema*, superávit del que se sigue eventualmente una actitud de indiferencia política. Desde el punto de vista actitudinal y frecuencial, los abstencionistas se dividen en *habituales* y *circunstanciales*; pero es

aún arriesgado señalar la proporción entre unos y otros. Las oscilaciones entre participación y abstención no son muy bruscas de una elección a otra, ni en el largo plazo, de modo que se lograra identificar con claridad el segmento flotante de los abstencionistas *circunstanciales*. Con todo, existen indicios, según los cuales, este tipo de abstencionistas no sería tan residual, lo que estaría indicando entonces, si las tasas de abstención no cambian sensiblemente, que habría una especie de operación de sustitución de unos abstencionistas por otros, cuando los primeros se deciden a votar, lo que en sana lógica dotaría de un espectro mayor a esta franja.<sup>8</sup>

A propósito del abstencionista *circunstancial*, existen dificultades adicionales para determinar su inserción social, lo mismo que sus respuestas frente a las ofertas que se ponen en juego en el mercado electoral. En algunas coyunturas aparecen ciertas pistas, como cuando a raíz de la elección de alcaldes se constató un aumento de la participación, lo que reflejó el nuevo interés despertado por esta elección. Bajo esas condiciones, cabe presumir que una parte de los abstencionistas circunstanciales responde en tanto votante a causa del impacto que provocan y del interés adicional que despiertan algunas de las *ofertas* propias del debate electoral.

Lo que puede estar sucediendo es que el Congreso, como lugar de representación y de mediación, se haya desvalorizado a los ojos de muchos de esos votantes circunstanciales, al mismo tiempo que ha perdido capacidad de absorver el interés de la participación, concurrido como está por otros espacios de representación y mediación como la elección de alcaldes y gobernadores, además de estarlo por la propia elección para presidente.

Si a esto se añade la simultánea disminución en el manejo de recursos que le permitían al *cacique* político controlar y movilizar su clientela, podrían explicarse los incrementos de abstención.

De eso se trata: de encontrar las razones por las cuales se presenta niveles adicionales de abstención.

Después de un período de paulatino ascenso en la participación, al menos en

términos absolutos, la tendencia parece haberse detenido, e incluso invertido a partir de 1990.

En las elecciones de ese año, se presentó curiosamente una votación para Congreso, alrededor de 7'700.000 votos y, en cambio una baja votación para las presidenciales, cuando la tendencia precedente mostraba incrementos sensibles de participación en estas últimas, aportados por las franjas de opinión, que alcanzaban a sustituir la deserción de la clientela entre las parlamentarias y las presidenciales.

Después vino la elección para Constituyente con niveles, en verdad, muy bajos de participación. La elección para Congreso de 1990 había sido especialmente alta, y la de Constituyente, especialmente baja, ambas un tanto atípicas, aunque más la segunda que la primera. En todo caso, en la elección para el Congreso posterior a la revocatoria del mandato, la tendencia volvió a remontar, pero sin alcanzar los niveles de la de 1990. La elección de 1994, con sus cinco millones y medio de votantes mantiene ese mismo orden de participación. Esto quiere decir que hay por lo menos dos millones de votantes que se resisten a participar ahora, cuando hace 4 años lo hicieron.

En esta franja adicional de abstencionistas cabe, sin duda, una parte grande de los electores de opinión que no encuentran interés en lo que se pone en juego en las elecciones para Congreso. Pero cabe también, según muchos indicios, una parte de los electores pertenecientes antes a las clientelas.

Sea cualquiera el segmento de donde provengan los abstencionistas *nuevos*, lo cierto es que ellos y otros más renuentes aun, responden siempre, según las encuestas, que sus razones tienen que ver con la baja credibilidad que despiertan los hombres políticos o las instituciones o los partidos. Lo cual no deja de plantear un problema de representatividad en la marcha del sistema político.

### Crisis de representación y terceras fuerzas

**E**n realidad, los problemas en la crisis de representación tienen que ver con la abstención pero también con el electorado de

8. Sobre este aspecto se pueden consultar diversas encuestas realizadas por el Centro Nacional de Consultoría.

opinión, e indirectamente, con la existencia de terceras fuerzas.<sup>9</sup>

Hay una franja de abstencionistas que de manera cierta abriga sentimientos de incredulidad frente al sistema político o frente a los actores o frente a los mecanismos con que uno y otros funcionan. Hay una gama amplia de reacciones que coinciden finalmente en la falta de fe en la *clase política*.

Hay algo más: ya no entre los abstencionistas, sino entre muchos de los que votan se presentan bajones sensibles de credibilidad respecto de los representantes que ellos mismo ayudaron a elegir. En general, todo ello evidencia una crisis cuasi-permanente de credibilidad política, que debilita el vínculo interno que une a representantes y representados. Dicho vínculo es externo por las obligaciones y actos que circulan entre unos y otros, pero también es interiorizado por cada una de las partes, de modo simbólico. El representante lo es no sólo porque tiene una existencia objetiva sino porque habita simbólicamente en la cabeza de cada representado. Sólo en la medida en que el representante se asuma como representante de sí mismo y no de sus representados; es decir, como casta que obedece a su propia lógica y no a la que lo interrelaciona con sus representados, éstos ven diluirse la figura simbólica del representante.<sup>10</sup>

El capital simbólico de que es portador la representación política se deteriora por efecto de las rupturas en el imaginario ético que alimenta los vínculos entre representantes y representados, imaginario que evoca la virtud republicana. Pero además, por efecto de una cierta infuncionalidad en materia de intereses colectivos o trascendentales, que exhibe el conjunto de la representación parlamentaria. Los particularismos, el interés de casta y la corrupción terminan por reproducir una lesión enorme al imaginario ético y a la funcionalidad global.

En consecuencia, los problemas que aquejan el ejercicio de la representación política son en primer término, problemas de credibilidad. Pero estos problemas de credibilidad revelan, en un segundo término, dificultades de articulación entre el



Collage Hernán Mauricio Suárez A.

plano socio-económico y la esfera política, a través de la representación. Se trata en particular, de ciertos procesos de modernización económico-social, que han determinado la aparición de capas urbanas más proclives a la independencia partidista que, sin embargo, no encuentran siempre los canales adecuados para su expresión política.<sup>11</sup>

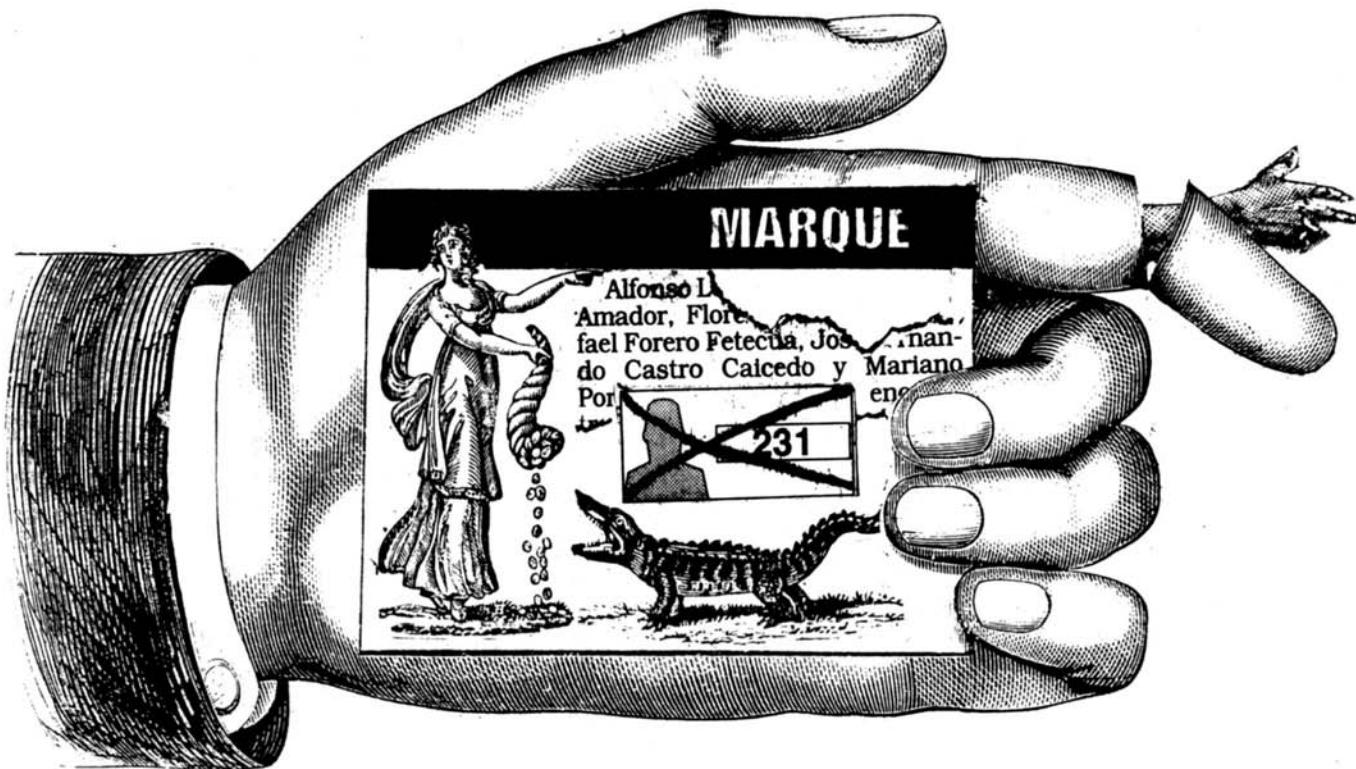
En unas ocasiones, han terminado por apoyar o bien a disidencias modernizantes dentro de los partidos tradicionales, o bien a candidatos oficiales dentro de estos mismos partidos tradicionales, pero adorados de ciertos cariz progresista y moderno.

En otras ocasiones han preferido el apoyo de movimientos nuevos, de carácter

9. Sobre la representación puede consultarse H. F. Pitkin, *The Concept of the Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

10. A este propósito, véase Pierre Bourdieu, "La représentation politique. Elements pour une théorie du champ politique" en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Février-Mars, 1981.

11. Sobre este tema, véase Karl Deutch, "Social Mobilization and Political Development", en *American Political Science Review* No. 55, 1961.



Collage Hernán Mauricio Suárez A.

independiente, como sucedió hasta hace poco con el M-19. Sin embargo tanto las disidencias como estos últimos parecen condenados a la misma suerte fugaz, por lo que las franjas de opinión se muestran unas veces independientes y otras veces bajo formas mimetizadas en las candidaturas de los partidos tradicionales. Este carácter alternante de su presencia (o de su ausencia a través de la abstención) y la fugacidad de los movimientos que reciben su respaldo ponen de presente, es cierto, la volubilidad del fenómeno. Pero también, la latencia de una dificultad de representación adecuada, en lo que respecta a esos nuevos procesos de comportamiento político. En realidad, se trata de eso, de un desfase, o si se prefiere, de una disfunción entre los cambios de cultura y las formas de representación políticas.

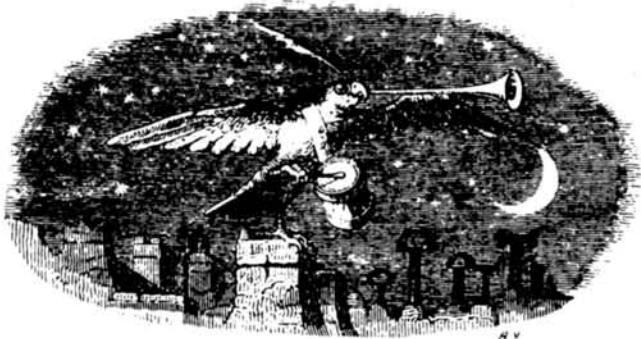
De ahí que hasta hace apenas dos o tres años, aunque ahora parezca todo tan remoto, cupiera esperar que un movimiento nuevo como el M-19, adquiriendo durabilidad, pudiese suplir esa disfunción.

Los resultados del 13 de marzo último echan por tierra tales expectativas, aunque es cierto que ya desde cuando comenzó la fase post-Constituyente, se vio que el nuevo movimiento político iría a sufrir el rápido descenso electoral dictado por la volatilidad del electorado de opinión. Apenas enfrentó las primeras elecciones después de la Constituyente perdió más del 50% de los votos. Ahora tres años después, al enfrentar una nueva elección para Congreso, pierde otra vez, mucho más del 50% con relación a la última votación. Del millón de votos de la Constituyente, sólo pudo retener el 15% al transcurrir dos elecciones parlamentarias. Con cada una de estas perdía en vez de ganar. Sólo pudo ser un movimiento de opinión, lanzado por una coyuntura política. El hecho de que el grupo se auto-concibiera como un sujeto político autónomo proyectó la ilusión de que la identidad entre la franjas de opinión y un partido nuevo se instalaba en la realidad. El M-19 no fue, por el contrario, más que un accidente en la expresión fugaz de tales franjas.

Que aquella no haya sido más que proyección ilusoria, no impide mirar críticamente la inexperiencia del nuevo movimiento en el juego político ni su falta de inserción regional y social, como tampoco la miopía de su táctica electoral. Con esta última, el movimiento no contrarrestó el desgaste inevitable que le iba a producir el retiro de buena parte de la opinión independiente. Por el contrario, lo aceleró hasta provocar el desastre. Urgido de presentar una lista única, lo más fuerte y atractiva posible, el M-19 se decidió, en un acto demencial, a presentar una pequeña multitud de listas sin ninguna cohesión o significado común, y casi todas sin ningún atractivo especial. Con la primera opción, no evitaba la sangría electoral, pero sí el desastre, aunque perdiera el residuo para un cuarto o quinto senador. Con la segunda opción, en cambio, se lanzó ingenuamente al albur de utilizar todos los residuos posibles, pero con el riesgo de acelerar la catástrofe. La miopía resalta aún más si se tiene en cuenta que ya la misma táctica había sido puesta en práctica en las elecciones para el Concejo de Bogotá con el resultado de enajenarse el respaldo de los electores. En realidad, lo que había era una ausencia de táctica, a lo cual se sumaba un liderazgo precario, en frente de una muchedumbre de pequeñas ambiciones.

Ahora bien, al margen de las vicisitudes del M-19, queda el problema de la crisis de representación, que se pone de presente con la dificultad para que la independencia de muchos electores encuentre adecuadas formas de expresión política entre los actores existentes.

Esto deja planteado el problema, siempre presente, de opciones nada fáciles de realizar, a saber: la renovación de los partidos tradicionales, la promoción de tendencias progresistas en su interior, o el impulso de movimientos alternativos. Una actitud progresista pudiera inclinarse por cierta transversalidad, en el sentido de apoyar y promover la ampliación de espacios democráticos y liberadores en cada uno de estos horizontes políticos, siempre en función de propósitos concretos de transformación ●



MORALES ADCC



## LOTERIA DE MEDELLIN

# LA GRAN AVENTURA DEL VIERNES

# 100 millones AL MAYOR

\$300

LA FRACCION

EN TODO EL PAIS



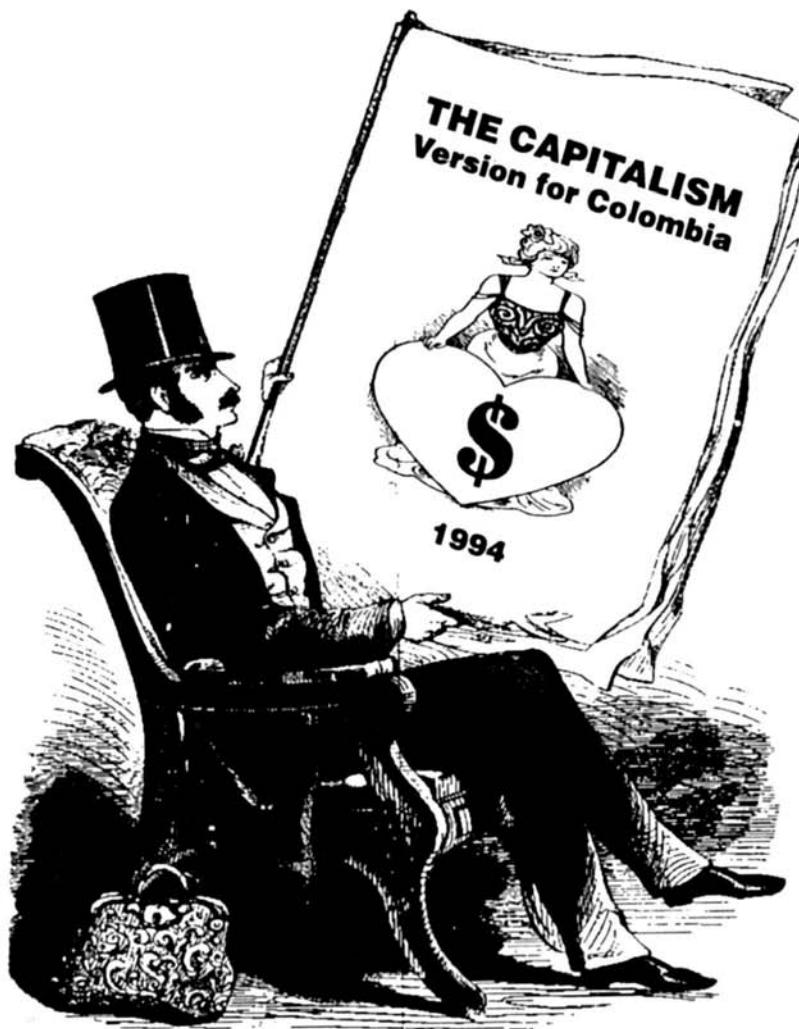
Beneficencia de Antioquia

**Libardo Sarmiento Anzola**  
Economista y filósofo  
Director Adjunto del CID (U. Nacional)

Elecciones presidenciales 1994

# Balance de la política social y programas electorales

Libardo Sarmiento Anzola



**E**l debate electoral por la Presidencia de la República de Colombia (1994-1998) enfatiza en la política social y en la necesidad de mejorar las condiciones sociales de la población colombiana.

Este es el reconocimiento general de la ausencia de una política social durante la administración Gaviria (1990-1994). De hecho, esta administración ha prestado poca atención a la inversión social, la ejecución del presupuesto de las instituciones del sector ha sido ineficiente y los endebles programas sociales no compensan la continua producción de pobreza ni el enriquecimiento de unos pocos.

Respecto al modelo económico no existen mayores cuestionamientos. Las campañas por la Presidencia ofrecen en este aspecto un simple continuismo. A los debates los caracteriza su insulsez, lo que ha promovido la abulia de los electores. Ahora, con las perspectivas petroleras del país todos afirman, con mayor o menor énfasis, que "llegó la hora a lo social". Las rentas petroleras ofrecen, a través de la política social, la oportunidad de reeditar los anacrónicos modelos populistas de América Latina y consolidar las semipiternas prácticas clientelistas.

El desafío para los años noventa, según los estudiosos del desarrollo, es lograr un crecimiento económico acelerado, asegurando la equidad social, la sustentabilidad medio ambiental y la democracia participativa. No se niega la importancia de los equilibrios macroeconómicos, pero en todo caso ellos deben asegurar el avance hacia el logro de los objetivos estratégicos del desarrollo, nunca impedirlo.

Este trabajo analiza las plataformas políticas de los candidatos más opcionados a la Presidencia, respecto a los temas de pobreza, política social y desarrollo. Este análisis incluye otros dos temas: Las nuevas ideas del desarrollo en los noventa y el balance provisional de la administración Gaviria en el campo de lo social.

## Desarrollo con ortodoxia

**E**l tema del desarrollo resurge en los noventa, después de una década de procesos de ajuste y reestructuración, de neoliberalismo económico y de la consolidación de una nueva derecha. Los debates sobre el proyecto social incluyen ahora las enseñanzas de la ortodoxia económica, y se combinan con los viejos temas del desarrollo.

Las estrategias son ahora más pragmáticas. Durante el siglo XX los dos regímenes políticos, socialista y capitalista, que compitieron por lograr una mayor eficiencia, crecimiento y bienestar social, en un marco de extremismos ideológicos, terminaron con mutuas concesiones en la concepción del desarrollo. Los socialistas tienden a reconocer que únicamente un sistema de propiedad privada y de equilibrios macroeconómicos, sobre la base de una fuerte sociedad civil y un Estado que respeta los derechos individuales y humanos, es la garantía de una satisfactoria combinación de eficiencia, equidad, democracia y libertad.

El capitalismo también ha efectuado grandes concesiones a las ideas socialistas durante el último siglo. En



Collage Hernán Mauricio Suárez A. - Pedro Mora

primer lugar, la participación del sector público ha aumentado (no solamente en términos de inversión pública, sino de Estado bienestar), reflejando la realidad de que un régimen de *laissez-faire* basado en la propiedad privada es políticamente inaceptable, al menos bajo condiciones democráticas.

Además, los regímenes social-demócratas (tipo Escandinavia) han sido exitosos económica y socialmente, lo que demuestra la posibilidad de alterar sustancialmente la distribución del ingreso en países capitalistas, tendiendo a una mayor equidad en el modelo de desarrollo, sin que esto conlleve a una caída en los incentivos por la maximización de utilidades.

En tercer lugar, el desarrollo exitoso en la posguerra logrado por el 'mil-

gro' de los países del este asiático muestra la posibilidad de una extensiva intervención gubernamental en la economía, sin que ello implique proteger las firmas privadas y los gerentes de la disciplina de la competencia.

Finalmente, dentro del capitalismo se han desarrollado formas más democráticas de propiedad como la corporativa, accionaria y la economía solidaria. Si bien ésta no ha significado una concesión al socialismo, constituye un buen argumento para pensar en la viabilidad de modelos de acumulación social en reemplazo de la tradicional acumulación privada. La propiedad accionaria podría permitir una democratización de la propiedad en manos de los trabajadores, bajo el sistema de firmas o de empresas que funcionan con independencia del control del Es-

tado, responsables de su propio financiamiento, con un consejo directivo que representa a los trabajadores-propietarios y un gerente que debe mostrar resultados eficientes.<sup>1</sup>

De igual manera, durante los últimos cincuenta años, las teorías del desarrollo han dejado enseñanzas importantes. En los años setenta el enfoque de *necesidades básicas* llamó la atención sobre los problemas del empleo, la pobreza y la distribución del ingreso. Este modelo incluyó estrategias de participación comunitaria, de políticas de crédito blando y de asistencia técnica a los sectores líderes, aquellos que tenían mayor potencialidad de generar empleo y producir bienes básicos, para elevar su productividad. El modelo exigía un proceso de importaciones selectivas para proteger a estos sectores. El Estado debería promover políticas activas para generar encadenamientos entre los sectores. El tema de la inversión en los recursos humanos en sus diversos aspectos, elevación del nivel educativo, capacitación, desarrollo de habilidades, salud, nutrición, seguridad social, se asoció con una mayor productividad y crecimiento económico, por lo cual adquirió gran relevancia.

Durante los ochenta, en un contexto internacional convulsionado políticamente y de graves problemas de desequilibrio, económico y financiero (externos e internos), esta concepción del desarrollo entró en crisis.<sup>2</sup> La atención se dirigió hacia el arreglo de la deuda, la estabilización, el ajuste, el cambio estructural, la desregulación económica y la privatización de las empresas del Estado, la abolición de los subsidios y la apertura de la economía. La concepción del desarrollo fue reemplazada por el resurgimiento del liberalismo económico y el énfasis en los equilibrios macroeconómicos.

Resurgió en el panorama internacional el optimismo sobre el pensamiento económico neoclásico. La creencia general era que una economía bajo condiciones de *laissez-faire* y

competencia a la larga tendería hacia el equilibrio, caracterizado por la plena ocupación y por una pauta de distribución que refleja el valor de la contribución de cada factor a la producción. Se limitó la intervención económica del Estado, bajo la supuesta y no demostrada superioridad y eficiencia de los agentes privados frente al sector público.<sup>3</sup>

En este contexto, la política social sufrió en América Latina un gran retroceso a partir del paquete de medidas aplicadas bajo los régimen neoliberales. Esta perdió su universalidad, integralidad y pertenencia a los derechos ciudadanos e individuales. Los programas sociales tomaron un carácter compensatorio y asistencialista, como una forma de paleativo para los expulsados del mercado, en un marco político de mayor discrecionalidad, clientelismo y poder del gobierno central.

Las Naciones Unidas reconocen que "actualmente hay en todo el mundo más pobreza, más desempleo, más injusticia y más inseguridad social que hace diez años".<sup>4</sup> Las penurias económicas y la desintegración social son tanto causas como consecuencias de una violencia cada día mayor. La violencia crece en medio de una mayor fragmentación y estratificación social, junto a una pérdida de legitimidad de los gobiernos.

Esta situación ha llamado nuevamente la atención de los organismos internacionales (tanto de las Naciones Unidas como del Banco Mundial) y de los gobiernos nacionales respecto a la política social. Nuevamente, como en los setenta, se recomienda privilegiar el gasto público, desarrollar políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres, dar solución a los problemas del empleo y subempleo y redistribuir el ingreso de manera más equitativa. Se ha comprendido también que los factores políticos están vinculados al desarrollo económico y social.

No obstante, la crisis del desarrollo y la crítica neoliberal de los ochenta dejaron importantes enseñanzas para el diseño de las nuevas políticas. La Cepal, por ejemplo, después de una década de silencio, regresa con una propuesta que integra equidad y transformación productiva. Con un espíritu menos crítico (se perdieron los debates relativos al atraso en las estructuras de dominación política y a las relaciones asimétricas en las relaciones internacionales) propone un modelo que articula gobernabilidad democrática, estabilidad económica, crecimiento y bienestar.

La nueva propuesta de la Cepal recoge los planteamientos ortodoxos (equilibrio fiscal, control monetario, desmonte de subsidios y controles de precios, oposición a las intervenciones generalizadas del Estado, inclinación por la apertura económica) y los combina con tradicionales propuestas de la teoría del desarrollo. En lo macro (redistribuir el gasto fiscal hacia grupos prioritarios, políticas de crédito que apoyen sectores más desprotegidos, sustitución de importaciones de manera temporal, promover la integración económica regional y una política social activa en las áreas de educación básica y salud preventiva); en las políticas sectoriales (promover los encadenamientos entre sectores, modernización de la economía campesina, desarrollo de la agroindustria, las tecnologías apropiadas, con bajos componentes de insumos importados); en las políticas micro (apoyo a micro-empresas y al financiamiento de infraestructura de los pequeños producto-

1. Bardhan y Roemer, *Market socialism. The current debate*, New York, Oxford University Press, 1993.

2. Singer, "El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985", en: *Comercio Exterior*, No. 7, México, 1989.

3. Alburquerque, *La necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo*, Madrid, 1993, multicopiado.

4. Boutros-Ghali, *Paz, desarrollo y medio ambiente*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

res), y con políticas de protección del medio ambiente.<sup>5</sup>

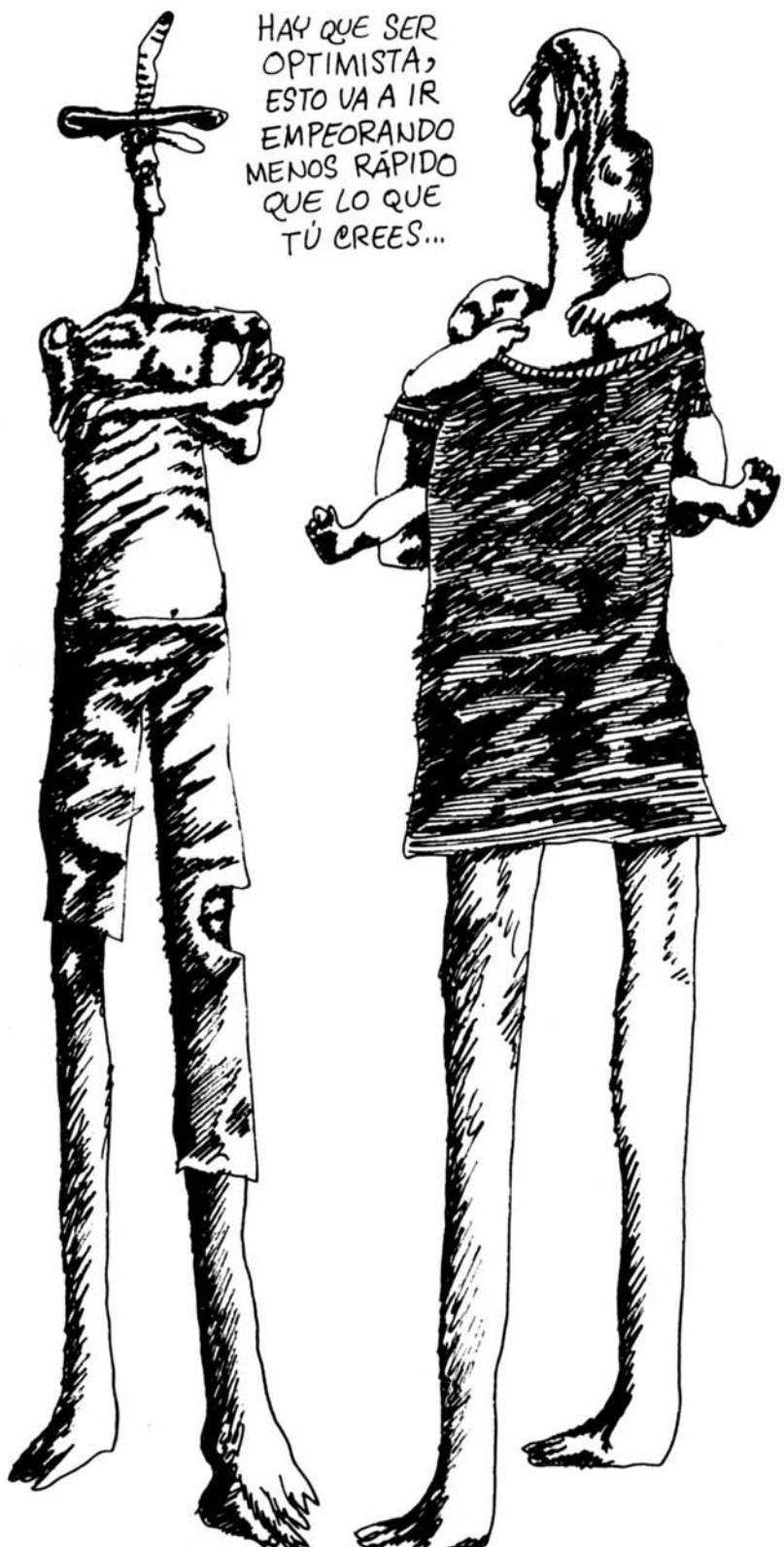
Como se verá más adelante, este nuevo marco interpretativo del desarrollo sobre bases de ortodoxia económica orienta las plataformas políticas del actual debate electoral colombiano.

### **La administración Gaviria: del Estado bienestar inconcluso al asistencial- clientelismo de mercado**

**E**n los noventa, Colombia profundizó y aceleró las reformas estructurales que se venían llevando a cabo desde mediados de los ochenta, en lo económico, político, social e institucional. Se destaca el paso de una economía relativamente cerrada a otra crecientemente abierta, comercial y financieramente; la reducción de la intervención estatal en la economía; el proceso de descentralización; la reforma en los sectores sociales y el sistema de pensiones y seguridad social.

La consolidación de este nuevo modelo de desarrollo colombiano se presenta en el marco de la Carta Constitucional aprobada en 1991, la cual contó con el respaldo de la administración Gaviria. Esta nueva Constitución define a Colombia, en su título primero, como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. La primera mitad de los noventa se caracteriza por la profunda contradicción entre una Constitución que reconoce y moderniza los derechos sociales, humanos y democráticos y un modelo

5. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.



Caricatura de Zapata (Venezuela)

económico neoliberal que neutralizó los avances en los principales indicadores sociales, logrados en décadas anteriores.

Los cambios en el modelo económico se iniciaron a principios de la década de los ochenta, durante el gobierno de Betancur (1982-1986), cuando se aplicó un programa de estabilización para superar los déficit interno y externo; durante el gobierno de Barco (1986-1990) se definió una estrategia de modernización del aparato productivo consistente en la apertura comercial del país; el gobierno de Gaviria (1990-1994) profundizó el proceso, lo aceleró y lo dotó de una serie de medidas de política, relacionadas con la flexibilización del mercado laboral, la reforma tributaria, la libertad financiera y cambiaria, la privatización de actividades del Estado y una amplia reforma al sector social.

Esta reforma estructural en el modelo de desarrollo aún no ha producido los efectos esperados. Las transformaciones no han reflejado una mayor tasa de crecimiento del producto, ni mayor eficiencia de la política macroeconómica. El crecimiento económico alcanzó un promedio anual de 3.6% en el período 1991-1993 (el aumento del ingreso per cápita fue de apenas 1.4% anual), desempeño similar al de 1981-1990 (3.3% anual), e inferior al promedio registrado por el país en los treinta años anteriores (5.2% anual).

Además, se amplió la brecha del desarrollo entre las zonas rurales y urbanas. Como consecuencia de las diversas reformas la brecha de ingreso en las zonas rurales y urbanas aumentó en cerca de 30%, como producto de la difícil época por la cual atraviesa el sector agrícola.<sup>6</sup>

El país registra un bajo nivel de desarrollo. En términos del ingreso



Rogelio Naranjo. *Los Reyes de la Bajaja* (Méjico)

por habitante, en 1993 fue de sólo US \$1.280 anuales; el promedio en los países de América Latina estuvo en US \$2.390. Los salarios mínimos (la tercera parte de la población asalariada recibe máximo hasta un salario mínimo) también registran un bajo nivel adquisitivo: US \$1.158 anuales. Tomando en cuenta que la línea de pobreza para 1993 se estimó en US \$774, un hogar en el cual trabaje la pareja y tenga un hijo (el promedio de hijos por hogar en el país es de 3) estaría situado en el umbral de la pobreza. Esta situación, unida a la alta concentración del ingreso en Colombia (en 1992, el 20% de los hogares más ricos apropiaba el 53% de los ingresos familiares), explica los altos

índices de pobreza por ingresos en Colombia (cerca de la mitad de la población).

El crecimiento económico, además, es lento en Colombia porque las tasas de inversión son bajas, la inflación es alta y el volumen de exportaciones es mínimo. La tasa de inversión bruta fija alcanzó casi 18% del PIB en 1993, superior al 13% de 1991, pero bastante inferior a los coeficientes de inversión observados en el caso de experiencias exitosas de desarrollo, como las de diversos países del sudeste asiático, y en América Latina las de Chile y México (para que Colombia crezca a un 6% se requiere por lo menos una inversión del 23%). La inflación, que ha sido la prioridad de la política monetaria de esta administración, en el período 1991-1993 fue en promedio del 25%, superior al nivel promedio observado en la década del ochenta (23.4% anual). En los últimos cuatro años las exportaciones crecieron a un ritmo promedio del 6% anual (además de las tradicionales, éstas se limitan a piedras preciosas, banano y textiles), porcentaje inferior al de las importaciones que crecieron 18%.

La economía productiva del país también se ve estrangulada por los altos niveles de utilidad del sector financiero. En consecuencia, no debemos ser muy optimistas con el crecimiento del 5.2% de la economía en 1993. En este último año, los sectores reales crecieron muy por debajo del promedio: agricultura 2.7% (en 1992 había caído en 1.3%) e industria 1.9%. Al contrario, el capital financiero creció en 9.4%. Este sector especulativo representa el 16% de la estructura eco-

6. Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe socioeconómico para Colombia*, Washington, 1993, versión preliminar.

nómica, mientras que la industria sólo un 21.7%.

Colombia se prepara para entrar al nuevo siglo con algunas taras heredadas del siglo XIX. Una economía dependiente en gran parte del sector primario, una concepción asistencial-clientelista de la política social orientada únicamente a los pobres merecedores, que focaliza el gasto público, con un bipartidismo tradicional, una democracia esquiva a la participación, un capitalismo especulativo, neorrentista y poco innovador, con unos pocos grupos financieros dueños de las dos terceras partes de la economía y con una macrocefalia de pobres y de sector informal principalmente en actividades poco productivas.

### Las reformas sociales de la administración Gaviria

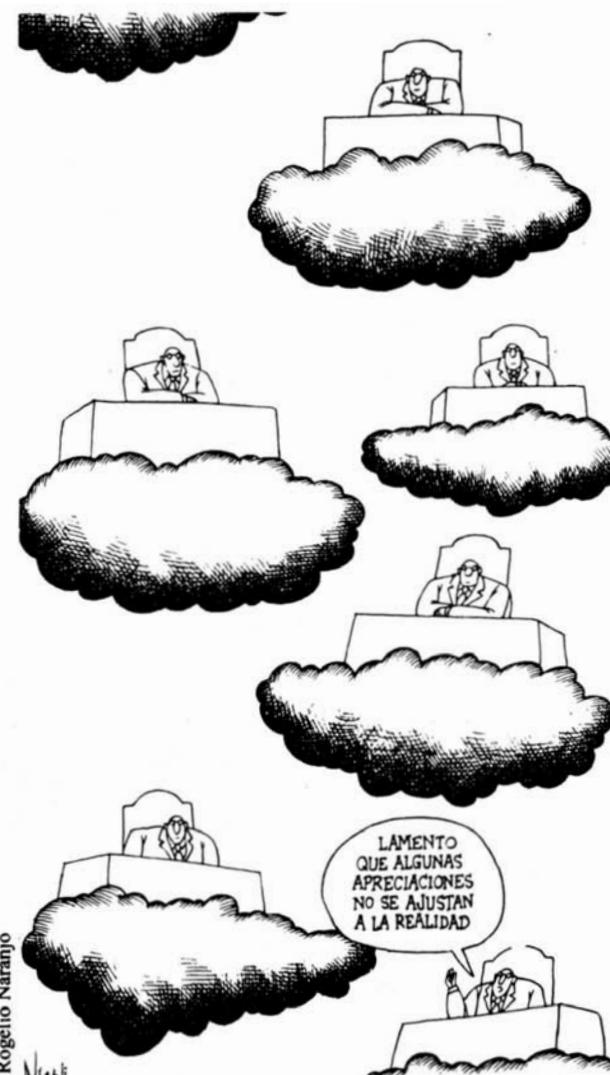
**C**ompatibles con las reformas económicas, la administración Gaviria aplicó un paquete de reformas en los sectores sociales. Las cinco principales reformas fueron:

1) la redifinición del papel del Estado, a través del proceso de descentralización y de la pérdida de importancia en su función de productor de bienes y servicios (función trasladada al sector privado), en favor de la función reguladora;

2) el mayor énfasis otorgado a la focalización del gasto social con objetivos redistributivos;

3) la adopción de subsidios a la demanda en educación, salud y compra de viviendas, con el fin de estimular la competencia y mejorar la eficiencia del gasto social;

4) la creación del sistema nacional de cofinanciación, con el propósito de



concentrar y coordinar la asignación de recursos a los diferentes fondos de cofinanciación social (Fondo de Inversión Social, FIS; Fondo de Financiamiento Territorial, FINDETER; el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSES; y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, y

5) la desinstitucionalización del gasto social y su control a través del manejo discrecional de la Presidencia de la República.

Estas reformas partieron del diagnóstico del sector social, caracterizado, según el gobierno, por unas instituciones públicas no adecuadas para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad, ni eficientes en su

gestión, debido a su centralismo, debilidad operativa, burocratización y bajo nivel técnico.

Las metas establecidas por el Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica de la administración Gaviria eran:

- 1) en educación, alcanzar una cobertura del 100% en primaria y elevar la cobertura en secundaria del 46% al 70%;
- 2) en salud, ampliar la cobertura de los servicios a un millón de habitantes de menores recursos;
- 3) en nutrición, atender a un millón de niños de 2 a 6 años;
- 4) elevar la cobertura de agua potable del 66% al 76%, y en alcantarillado, del 51% al 57%, y

5) lograr 539 mil soluciones de vivienda, 433 mil urbanas y 106 mil rurales. Como meta global, reducir a la mitad los niveles relativos de pobreza con respecto a 1990, para que ésta no afectase a más del 27% de la población de 1994.<sup>7</sup>

### Alcances y limitaciones de los programas sociales de la Revolución Pacífica

**E**ntre los logros parciales anunciados por el gobierno y a cinco meses de concluir el período presidencial (con fuerte restricciones del gasto público), se encuentran:

- En educación, a través del componente de becas, se estima que a 1994 se habrán adjudicado 113 mil becas.<sup>8</sup>

7. Departamento Nacional de Planeación, *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994*, Santafé de Bogotá, 1991.

8. Presidencia de la República, *El revolcón social de los colombianos*, Santafé de Bogotá, 1993.

Sin embargo, tres millones de jóvenes entre 11 y 18 años no asisten a la secundaria, con lo cual el programa PACES sólo llega a un 4% de la población objetivo. Además, las escuelas a las que asisten los becarios son de calidad inferior al promedio, especialmente en el caso de los beneficiarios de menores ingresos.<sup>9</sup>

– En salud, los logros están relacionados con la descentralización –creación de las direcciones departamentales y locales de salud, y de los respectivos fondos–, y con la creación de empresas solidarias de salud, a las cuales se les adjudicó un presupuesto de 20 mil millones de pesos para financiar la salud de un millón de colombianos (\$20 mil por persona, lo que cuesta cualquier receta médica); para 1994 el gobierno espera incorporar al sistema a 2 millones más de personas.<sup>10</sup> Teniendo en cuenta que la cobertura del sector oficial sólo llega al 30% de la población asignada, se logró dar solución al 21% del problema, bajo la hipótesis –más de imagen política que real– que con esos escasos recursos las familias pobres solucionan sus problemas de salud.

– Respecto al programa de vivienda, en 1993 se había alcanzado el 25% de la meta urbana y el 21% de la rural, de acuerdo con lo previsto en el plan.<sup>11</sup> Sin embargo, una cosa es la adjudicación de subsidios y otra la entrega del dinero al beneficiario, según Fedevivienda los desembolsos sólo alcanzaban el 7.5% de los subsidios otorgados, después de dos años de creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, SNVIS. Según CENAC, la actual demanda insatisfecha de vivienda supera en 1994 dos millones de unidades, cuando en 1985 esa cifra era de 1.800.000, lo que permite concluir que mientras la demanda crece a un ritmo acelerado, la oferta es lenta, en parte por la insuficiencia de recursos financieros otorgados por el Estado. Además, la mayor parte de la población objetivo del programa de vivienda se ha marginado de la participación en

el mismo, debido a problemas de desinformación, credibilidad e ingresos insuficientes.<sup>12</sup>

– Con los programas de agua potable y saneamiento básico en 1992 se beneficiaron 96 localidades de todo el país<sup>13</sup>. El 43% de los municipios del país son de extrema pobreza y registran amplios déficits en la satisfacción de las necesidades básicas<sup>14</sup> con lo cual únicamente se atendió el 21% de las localidades más pobres. Para 1993, se esperaban desembolsos de 41 mil millones de pesos para este programa.

Los alcances logrados respecto a las metas son bastante bajos, lo cual se explica por las reducidas apropiaciones presupuestales respecto a lo previsto en el Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica (1990-1994) y las deficientes ejecuciones presupuestales. Para 1992, en el sector social, sólo se había apropiado el 31% y efectivamente situado recursos por el 9%.

De otra parte, la calidad de los servicios sociales ha desmejorado. Con el fin de maquillar la imagen política del gobierno se amplían las coberturas sin el correspondiente aumento en los recursos financieros. Este hecho ha generado caídas en las inversiones per cápita y deterioro en la calidad de los servicios ofrecidos.

Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Rehabilitación durante 1985-1992 aumentó la cobertura geográfica del país del 21.3% al 53.6%; la poblacional de 9.1% a 21.3%; pero la inversión per cápita cayó, en pesos constantes de 1991, de \$20.325 a \$16.385; la inversión por municipio atendido también disminuyó de \$343.572 a \$295.435.<sup>15</sup>

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que durante los ochenta fue una de las instituciones que logró mayor impacto con sus programas de atención y protección a la mujer y a los menores, igualmente ha visto deterioradas sus inversiones per beneficiario. En el período 1989-1993 aumentó la cobertura de 3.710.000 a 5.426.000 personas, mientras que la inversión per cápita, en pesos constan-



Rogelio Naranjo

tes de 1989 cayó de \$15.300 a \$13.300. Los Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, se encuentran a cargo de madres comunitarias que frecuentemente han tenido escasa formación y que no reciben ni supervisión ni asesoramiento adecuados.<sup>16</sup> Incluso, aparecen indicios sobre incongruencia de las estadísticas: según un estudio de la

9. Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. cit.*

10. Presidencia de la República, *Op. cit.*

11. *Ibid.*

12. Cámara Colombiana de la Construcción, *Infraestructura y desarrollo: retos de la construcción*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Presencia, 1994.

13. Presidencia de la República, *Op. cit.*

14. DRI. Categorización de municipios para efectos de cofinanciación, Santa Fe de Bogotá, 1994 (multicopiado).

15. Libardo Sarmiento, en: *Coyuntura Social* No. 8, 1993.

16. Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. cit.*

Universidad de los Andes, desarrollada en 1993, sobre los HCB se encontró que el número de niños en este programa corresponde a la mitad de los registrados en la institución y en el presupuesto nacional.<sup>17</sup>

### Balance de las reformas sociales en Colombia

**L**as reformas sociales en Colombia han tenido alcances limitados, debido fundamentalmente a:

- 1) el monto reducido de sus recursos;
- 2) la inefficiencia en su ejecución, al entrabamiento generado por los cambios constitucionales, institucionales y normativos;
- 3) la contradicción entre las políticas monetaria y fiscal y la política social;
- 4) la politización de los programas sociales, y
- 5) la política social no ha sido capaz de compensar la permanente producción de pobreza del sistema colombiano.

A continuación se presentan los aspectos más críticos:

– El número de pobres por ingresos se incrementó en un millón novecientas mil personas en lo corrido de los noventa. El grado de incidencia de la pobreza aumentó del 48.9% al 52.8%.

– El gasto social no registró aumentos relativos importantes durante la administración Gaviria. En 1984 al gasto social alcanzó un 9.4% del PIB, en 1988 cayó a 7.2% y en 1993 no logró superar el 8%. Si bien, debido al crecimiento de la economía, el gasto social per cápita aumentó el 16% entre 1988 y 1992, es difícil asegurar que el aumento del gasto ha estado acompañado de un mayor bienestar: la proporción creciente de gastos en enseñanza superior y la proporción elevada de gastos en el campo de la salud que corresponden a la categoría 'curativa' son motivo de inquietud.<sup>18</sup>

– El gasto social está muy correlacionado con la distribución del ingreso y la mejora de los indicadores sociales. La tendencia hacia un crecimiento con mayor equidad se detuvo en los ochenta; el índice de concentración del ingreso, GINI, en los noventa se encuentra en un nivel similar a lo observado a fines de los setenta (0.48). El 50% más pobre del país continúa recibiendo menos del 20% del ingreso de los hogares a nivel nacional. Además, los indicadores sociales claves en salud, expansión de la educación y esperanza de vida se encuentran estancados desde mediados de los ochenta.

– A pesar de la caída en el gasto social, el gasto del gobierno central aumentó del 13.3% del PIB en 1981 al 16.7% en 1991. Este crecimiento se ha orientado principalmente a atender los conflictos nacionales que generan la guerrilla y el narcotráfico, pero también como esquema de control social. Frente a la violencia endémica en el país, el gobierno de Gaviria respondió fortaleciendo el gasto militar y privilegiando la estrategia de la confrontación. De este modo, los gastos de la categoría 'no clasificados' que incluyen servicio de la deuda pública y administración pública (que incorpora gastos relacionados con la guerrilla y la industria del narcotráfico) junto con los de defensa nacional, de seguridad y orden público, se incrementaron del 4.7% en 1981 al 9.5% en 1991.<sup>19</sup>

En 1993, debido a la declaración del estado de conmoción interna y a la caída de los bonos de guerra se recortaron recursos para el sector social respecto a la apropiación presupuestal inicial (6%, hasta mayo) mientras que se dieron mayores recursos a los ministerios de Defensa, Justicia y a la Policía Nacional (aumento entre un 6.6% y un 65.3%). En Colombia se desconoce que el militarismo es "una especie de cáncer económico, puesto que devora capital y recursos intelectuales que de otro modo se emplea-



Rogelio Naranjo

rían en la riqueza. El principio de que la riqueza crea poder militar y el poder militar destruye la riqueza se ha visto demostrado muchas veces a lo largo de la historia de la humanidad".<sup>20</sup>

– La calidad de vida se encuentra asociada con el respeto a los derechos humanos. Los altos niveles de violencia e inseguridad a que diariamente está expuesto el ciudadano común, en las ciudades y en el campo, deterioran el ambiente social. En los noventa, las reformas económicas y sociales se lle-

17. Eduardo Sarmiento Palacios, en *El Espectador*, 13 de marzo de 1994, página 5B.

18. Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. Cit.*

19. *Ibid.*

20. Boulding, *Las tres caras del poder*, España, Ediciones Paidós, 1993.

van a cabo en un macabro escenario de violencia y violación de los derechos humanos. Según los datos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, entre 1991 y 1993 se cometieron 6.151 asesinatos entre políticos y presuntamente políticos, 1.184 asesinatos por 'limpieza social', 4.029 muertos en acciones bélicas, 634 desapariciones, 285 torturas denunciadas y 3.447 detenciones políticas.

– Respecto a las principales reformas legales del sector social, emprendidas por la administración Gaviria, se encuentran la laboral (Ley 50 de 1990), la de seguridad social (Ley 100 de 1993) y la ley de educación (Ley 115 de 1994).

La seguridad social en Colombia venía presentando graves problemas que ponían en duda su viabilidad financiera, especialmente en el régimen pensional. Después de un largo debate para rediseñar el sistema, desde mediados de los años ochenta, en diciembre de 1993 se aprobó la reforma al sistema pensional y al de salud. Esta abrió espacios a la participación del sector financiero y se introdujeron los principios de eficiencia y rentabilidad económica (distinta de la social).

La reforma pensional incrementó las cotizaciones del 6.5% al 13.5% del salario, estableció 20 años mínimos de cotización para tener derecho a la pensión e incrementó las edades de retiro para los afiliados al régimen privado; estableció dos tipos de afiliados, los del régimen de capitalización individual privado y los del régimen de prestación definida respaldada en un fondo público con capitales de reparto.

Respecto a la salud, se estableció un régimen intermedio, donde hay múltiples afiliadores o coaseguradores (públicos y privados) que recaudan y afilan al trabajador y a su familia; el sistema está regulado por una prima única para el administrador de los recursos y una cotización del 12% por afiliado independiente de su nivel de ingresos; también se definieron dos tipos de afiliados: los del régimen con-

tributivo y los del régimen subsidiado; si bien la reforma prevé que en el año 2000 todo colombiano deberá estar vinculado al sistema, la reforma promueve las desigualdades y la segregación social, mientras los primeros afiliados contarán con una atención integral de salud, los segundos tan sólo podrán acceder a los servicios del primer nivel (al menos hasta el 2001), según el artículo 62 de la Ley 100/93; además, el esquema de rentabilidad económica implicará que aquellas personas con preexistencia de enfermedades que impliquen servicios de alto costo tendrán que someterse a un proceso de negociación con la institución prestadora del servicio, si tiene la capacidad económica para hacerlo.

El gobierno Gaviria ha sido pobre respecto a la reforma educativa. La Ley General de Educación aprobada tuvo un perfil marcadamente gremial y administrativista. La ley registró avances en el establecimiento de la escuela de educación básica (en sustitución de la vieja y obsoleta estructura por niveles primaria y secundaria) en la cual se debe ofrecer por lo menos un grado de pre-escolar y nueve grados de educación básica (artículo 138), en el fortalecimiento institucional y operativo de los centros de enseñanza que les transfiere un importante grado de autonomía (artículo 77, 87, 138 y 141) y principalmente en la institucionalización del Plan Nacional Educativo a diez años (artículo 72).

La ley quedó con graves vacíos y problemas en cuanto,

1) no reguló el derecho a la educación ni las libertades que tienen que ver con su ejercicio (principales conquistas del sector educativo en la Constitución de 1991);

2) no desarrolló el nuevo estatuto constitucional que define la educación como un servicio público con función social, por tanto no superó la dualidad de los sistemas educativos, el estatal y el privado, con lo cual se discrimina entre una educación para 'ricos' y una educación para 'pobres';

3) no dio una solución integral al problema de la calidad de la educación (se dejaron por fuera los problemas relacionados con la ineficiente formación y capacitación de los maestros, la falta de estímulos para el ejercicio de la formación docente y las precarias condiciones materiales de los establecimientos públicos);

4) la descentralización no siguió la línea clásica y democrática de trasladar funciones y competencias del poder central hacia las entidades locales y regionales.<sup>21</sup>

– Dentro de las estrategias del nuevo modelo de desarrollo colombiano, la administración Gaviria llevó a cabo la reforma laboral conducente a flexibilizar 'uno de los elementos más rígidos de la economía' sin el cual el éxito de la apertura estaría comprometido. Esta reforma implicó por lo menos cinco cambios en la relación capital-trabajo:

1) deslaboralización del trabajo, tendiendo a no ser regulado por el Derecho al Trabajo, sino por el Derecho Civil o Administrativo, perdiendo las garantías que el primero otorga;

2) prevalencia de lo individual en la contratación, reduciendo el campo de acción para la contratación colectiva y la representatividad sindical;

3) reducción del ingreso laboral, disminuyendo el valor de las prestaciones sociales y la eliminación de la doble retroactividad de la cesantía y de los intereses, contratación directa a término fijo, pago único a trabajadores de profesiones liberales y a los vinculados mediante contrato civil;

4) flexibilidad o inestabilidad laboral estimulando la vinculación temporal por medio de los contratos a término fijo, ampliación de las causas de suspensión del contrato, eliminación de la relativa estabilidad derivada de la acción de reintegro y/o pensión-sanción, permisibilidad del despido

21. Corporación Tercer Milenio, *La ley general de la educación: a mitad de camino*, Santafé de Bogotá, 1993 (multicopiado).

colectivo, satelización y no unidad de empresa por un período de gracia de 10 años, y

5) deterioro de las posibilidades reales de sindicalización y consecuentemente del derecho de contratación colectiva y de huelga.

Además, respecto a la reestructuración de la empresa, para ganar en productividad y calidad, los cambios se presentan al interior del proceso productivo, en la tecnología, en la organización del trabajo, en las relaciones laborales y en las características de la fuerza de trabajo. Algunos han llamado este proceso el neoliberalismo de empresa, en tanto los empresarios logran un mayor control sobre los trabajadores y los procesos de trabajo. No siempre estos cambios se combinan con mejoras salariales ni de seguridad en el empleo, se incrementan los despidos laborales y se empeoran las condiciones de trabajo. No obstante, se generan dos tipos de trabajadores, una capa privilegiada de asalariados internos estables (profesional cualificado, con autonomía en el seno de un equipo polivalente y fuertemente ligado a su empresa) y, en contraste, otra masa creciente de trabajadores informales, temporales, subempleados y desempleados. De otra parte, los sindicatos, por su atraso y debilidad, no han podido dar respuesta clara a estos complejos cambios.

Esta reforma en el mercado laboral colombiano tiene por lo menos dos consecuencias previsibles: una política y otra social.

En lo político, las democracias se sustentan en el equilibrio y heterogeneidad de los grupos sociales; en Colombia el Estado y el sector privado han sido enemigos de la organización laboral (en 1990, sólo un 12.8% de los trabajadores estaba sindicalizado), la reforma Gaviria formalizó la destrucción de un polo, aunque bastante precario, de poder de la sociedad civil, clave en la construcción de la esquiva democracia en el país.

En lo social, se refleja en la caída en los salarios (con relación a 1980 los salarios crecieron hasta 1989, en los noventa retroceden a un nivel similar al que tenían en 1982), la menor participación en la riqueza creada anualmente (la participación de los salarios en el PIB cayó de 42% que tenían a principios de los ochenta, a 38% en los noventa), la precarización del empleo (en los noventa el empleo temporal alcanza el 18% y el subempleo el 13%) y la segmentación y polarización del mercado laboral (el 54% de los ocupados son informales, en éstos el nivel de pobreza es del 50%, mientras que en los formales es de 36%). En el país se premia la especulación, el rentismo y las actividades corruptas y se castiga el trabajo productivo, además que se promueve la desestructuración social.

Con la crisis fiscal del Estado y la concepción neoliberal en el gobierno, se confundió descentralización con desconcentración. La reglamentación de las competencias y recursos de los niveles territoriales (departamentos y municipios) al igual que de los sistemas de cofinanciación, dejan ver un claro panorama de fortalecimiento del centralismo. Si bien se ha hecho una desconcentración de cargas y responsabilidades, incluso se aumentaron las mesadas que van del nivel central a estas unidades político administrativas, lejos está una transferencia efectiva del poder. El nivel central mantiene su capacidad de diseño de políticas, de control, seguimiento y evaluación de éstas, el gobierno central define quién debe hacer qué y con cuáles recursos, lo cual hace nugatoria la autonomía regional derivada de la elección democrática de gobernadores y alcaldes.

Los fondos de cofinanciación, dependientes en su mayoría de las entidades más centralistas (Planeación Nacional, Min-Hacienda y Presidencia de la República) manejan los recursos de estos fondos como -según lo señaló un alto funcionario de la Presidencia-

una zanahoria para el gobierno central imponer sus políticas y orientar los recursos de los niveles territoriales. Es claro que existe una relación asimétrica entre unidades territoriales y nación, las primeras no son homogéneas y en su mayoría registran una gran debilidad técnica y de interlocución con el gobierno central. Según el DRI<sup>22</sup> casi la mitad de los municipios del país no tienen capacidad técnica, registran una baja capacidad de inversión, poca 'viabilidad' económica y sus niveles de pobreza están por encima de la media del país; de otra parte, la mayoría de departamentos no generan recursos propios ni para financiar sus propios gastos de funcionamiento. El cambio en las reglas del juego se hace con mayor velocidad que las transformaciones institucionales que las deben acompañar.<sup>23</sup>

Esta situación profundiza la brecha en los niveles de desarrollo y la concentración de la riqueza en unas pocas unidades territoriales que caracteriza el país. Si bien el objetivo es extender estos recursos a la totalidad del territorio, por cuestiones que van desde la capacidad de repago a la capacidad de elaboración de proyectos, pasando por la evaluación de los burócratas del nivel central, la sola experiencia de Finideter muestra que el 70% del crédito otorgado se concentró en las seis ciudades más grandes del país.

De otra parte, la obsesiva tendencia a desmontar el Estado por parte de los neoliberales en el gobierno ha conducido a trasladar las funciones de coordinación y ejecución de los programas sociales. Estos cambios se han hecho sin ninguna preparación de las administraciones territoriales y han conducido tanto a fortalecer los gamonalismos locales y las prácticas clientelistas como a deteriorar la calidad de los servicios sociales.

El traslado de funciones de coordinación y ejecución de muchos progra-

22. DRI, *Op. Cit.*

23. BID, *Op. Cit.*

mas con carácter social como el DRI ha llevado a una rapiña en los departamentos por los puestos de trabajo que dejaron los técnicos y cuyos cargos son ahora de discrecionalidad del gobernador. En salud los beneficios de la descentralización aún no se han hecho evidentes, los hospitales sufren una profunda desorganización y el sistema en su conjunto registra diversas inefficiencias; los municipios pequeños tienden a realizar una inversión excesiva en centros de emergencia, de costoso mantenimiento, que permanecen subutilizados, de poco impacto para las poblaciones rurales, y han contratado una gran cantidad de personal innecesario en algunos casos. En cuanto el proceso de descentralización de los sistemas de abastecimiento de agua - iniciado en 1987 como respuesta a la crisis física, administrativa y financiera del sector- ha seguido siendo impredecible y costoso, debido en gran medida a la falta de orientación por parte del nivel nacional.<sup>24</sup>

- Este proceso de ajuste institucional incluía la reducción de la acción intervencionista del Estado, el mejoramiento en la eficiencia y eficacia del Estado, la mengua del gasto público y la consiguiente baja de los empleados del sector público. La reducción de los puestos de trabajo se estimó inicialmente en 130.000 (el 13% respecto al total de empleados públicos), en 1992 se habló de desvincular unos 45.000 empleados. El número de funcionarios retirados durante el período 1991-1993, ascendía a 42.241 en los últimos tres años, en áreas como el antiguo ICT, el Fondo Vial Nacional, Colpuertos, Ferrocarriles Nacionales y la Concesión Salinas. No obstante, para este año se habrán creado, en el mismo período, más de 42.000 cargos en la planta de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.<sup>25</sup> Si bien se previó un Servicio de Adaptación Laboral, SAL, en el sector público para los empleados despedidos, la evaluación de este servicio arroja que se ha incumplido en cuanto la constitución de los SALs, los progra-

mas no han contado con recursos financieros y no existe una voluntad política para su operación.<sup>26</sup>

En las instituciones del sector social el proceso de modernización muestra resultados menos positivos. Este gobierno se ha caracterizado por una bajísima capacidad de ejecución del gasto social respecto a sus apropiaciones presupuestales: 25%, 60% y 44%, respectivamente en el período 1991-93. Además, los hábitos clientelistas tienen en las instituciones del sector social su propia bolsa de empleo para el pago de favores políticos, esta tendencia no cambió: durante el período 1990-93 en el sector social los gastos de funcionamiento aumentaron un 25%, mientras que los de inversión sólo se incrementaron en un 9%.<sup>27</sup>

- La mayor clientelización, burocracia e inefficiencia se registró en los programas sociales que dependían directamente de la Presidencia (Plan Nacional de Rehabilitación; Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSES; Programa Juventud, Mujer y Familia; Programa Medellín y su Área Metropolitana, y Programa para la Reinscripción). Estos programas pasaron de representar el 5.7% de la inversión social y el 1.5% del presupuesto nacional de inversión en 1990, a concentrar el 10.5% y el 3.1%, en 1992, respectivamente.

Son programas que convirtieron la política social en una especie de clientelismo-asistencialista. Estos programas funcionan bajo un esquema paraestatal. Como se ha descrito irónicamente "es un esfuerzo voluntarista, de muchachos *bien* de la Universidad de los Andes, con el espíritu social, heredado de los bingos, bazares e iniciativas benéficas de sus madres y abuelas, que tratan de resolver desde Bogotá, desde el mismo palacio de Nariño, los problemas de los sitios más miserables de Colombia".<sup>28</sup>

Estos programas también se caracterizan por su politización. En este gobierno el PNR se convirtió en un fondo para el fortalecimiento de la imagen política presidencial y de sus

directores, igual enseñanza se siguió en el Foses y en el Programa de Juventud, Mujer y Familia. Además fueron una importante bolsa de empleo, la burocratización llegó al punto en que en el PNR había más empleados (500) que en el Ministerio de Salud; en los distintos programas sociales de la Presidencia alcanzaron a tener 720 funcionarios en 1993. Este hecho se expresa en la estructura del presupuesto del Departamento Administrativo de la Presidencia: los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales en un 254% durante el período 1990-93, mientras que los recursos de inversión lo hicieron sólo en 7%.

Como es reconocido, la ejecución presupuestal de estos programas es bajísima y los resultados prácticos son cada vez más escasos.<sup>29</sup> Inclusive, en 1992 el nivel de ejecución presupuestal de estos programas fue sólo 20%. Además la ejecución presupuestal en gran parte era ficticia, se ejecutaba a través del traslado de los recursos del presupuesto a fidencias privadas, sin mayores controles. Por último, la Corte Constitucional, en 1994, encontró ilegal que la esposa del Presidente contara con un despacho de primera dama para impulsar los programas sociales paraestatales, ordenando gasto y con una corte de empleados pagos por el presupuesto nacional.

- Existen serios indicios sobre la pérdida de credibilidad de los datos que reflejan la situación social del país. El decano de Economía de la Universidad de los Andes, Eduardo Sarmiento, demostró cómo se ha manipulado la información sobre ingre-

24. *Ibid.*

25. A. Calderón, en: *El Espectador*, marzo 15 de 1994.

26. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, *Informe para el Consejo de Ministros*, Santafé de Bogotá, 1993.

27. Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. cit.*

28. "El PNR: entre el Minuto de Dios y las Hermanas de la Caridad", en: *Estrategia Económica y Financiera*, Santafé de Bogotá, 1993.

29. *Ibid.*

sos de los hogares para registrar un mejoramiento en la distribución, con base en la limitación de los ingresos altos a un millón de pesos.<sup>30</sup> La información de las encuestas de hogares se ha sometido a grandes ajustes, de poca rigurosidad, y disminuido ficticiamente los valores de las líneas de pobreza, para aumentar los ingresos de los hogares y así disminuir los niveles de pobreza. Los técnicos de Planeación han realizado cualquier cantidad de maromas buscando partidas del presupuesto que les permita 'inflar' y demostrar el 'aumento' del gasto social durante esta administración. Sobre las estadísticas de empleo la administración también ha hecho poco para resolver los graves problemas de cobertura, ya que este problema es favorable para demostrar los bajos niveles de desempleo.

Como puede observarse, la administración Gaviria se caracteriza por haber impulsado una profunda reestructuración en el marco institucional y legal del sector social en Colombia. El próximo gobierno (1994-1998), cualquiera que sea su estrategia en el campo de la política social, tendrá que actuar a partir de las nuevas condiciones del sector. Solamente en el mediano plazo podrán evaluarse con mayor objetividad y profundidad los verdaderos alcances y limitaciones de esta reestructuración social. No obstante, debido a esta febril actividad reformista, la administración Gaviria se caracteriza por una bajísima ejecución de los programas sociales. La mayoría de las metas sociales previstas en el plan de desarrollo se incumplieron y los problemas de la pobreza y la desigualdad quedaron aplazados para una próxima administración.

### La oferta social del mercado electoral colombiano en 1994

**L**as elecciones para Congreso en marzo de 1994 mostraron, una vez más, la inexistencia de una socie-

dad civil deliberante y participativa, y la eficiencia de las anacrónicas maquinarias políticas clientelares, al igual que el resurgimiento de fundamentalismos religiosos. La abstención fue del 70%. Sin embargo, tradicionalmente los gobiernos elegidos en Colombia no representan a más del 20% de los electores potenciales, lo que refleja la crisis de legitimidad del sistema.

Samper y Pastrana, candidatos oficiales de los dos partidos tradicionales, son los más opcionados para ganar las elecciones a la Presidencia de Colombia (1994-1998). Sin embargo, están inscritas ante la Registraduría Nacional otras 16 fórmulas presidenciales, entre liberales disidentes (Enrique Parejo, Alternativa Democrática Nacional); movimientos cristianos fundamentalistas (por lo menos cuatro), representantes de las fuerzas izquierdistas, ahora más centristas y descoloridas: Antonio Navarro, quien se presentó inicialmente como candidato de la Alianza Democrática M-19 y que al sufrir este movimiento una gran derrota en las elecciones para el Congreso, se presenta ahora como candidato del nuevo movimiento Compromiso Colombia, el cual incluye como fórmula vicepresidencial un candidato del movimiento indígena, y Alberto Mendoza, de la Convergencia Nacional –movimiento que reúne al Partido Comunista y a la Unión Patriótica, pues a última hora se retiró el MOIR– las versiones criollas de los partidos verdes, nostálgicos de las viejas ideas populistas; movimientos cívicos, y hasta de la hechicería y los cuerpos de seguridad de la nación.

Las bases programáticas de las candidaturas registran gran similitud. Todas se construyen sobre los temas del crecimiento y la modernización económica, la apertura, la paz, la corrupción y la reforma del Estado. La política social es el gran énfasis.

Según Samper, a los precandidatos liberales los unió su énfasis en la política social. Pastrana afirma que profun-



Rogelio Naranjo

dizará las reformas económicas iniciadas por Gaviria, pero que al contrario dará mayor énfasis a las políticas sociales dirigidas a la población más pobre y a la niñez, especialmente la educación. Parejo propone acabar con la corrupción, la injusticia social y defender la paz a partir de su programa democrático, progresista y popular. Navarro promete gobernar con justicia social. El programa de Mendoza tiene como objetivo construir una economía social de mercado controlado. Respecto a este énfasis en lo social, el ex-precandidato Lleras de la Fuente anotó: "he dicho que la Constitución Política es el programa de gobierno de todos los presidentes de Colombia. Por eso, prometer salud, educación,

empleo o agua potable no depende de la buena voluntad de los gobernantes. Es una obligación constitucional".<sup>31</sup>

Dentro de la similitud, es posible encontrar diferencias en énfasis del modelo de desarrollo y las concepciones más amplias del proyecto de sociedad colombiana. A continuación se presenta un análisis más detallado de algunas de las propuestas de política social, durante la actual coyuntura política del país (ver cuadro comparativo).

### La propuesta social de Samper

**E**l candidato del liberalismo afirmó, en la convención de su partido, "en los próximos años el país tiene una oportunidad que durante décadas había sido esquiva: la de dar un gran salto social. La de forjar una convergencia de esfuerzos para lograr mejores condiciones de vida para los ciudadanos. La nueva Constitución, la apertura económica y las perspectivas petroleras, nos permitirán hacer realidad los ideales de justicia social que antes pertenecían a la utopía".<sup>32</sup> Su compañero de fórmula, Humberto de la Calle Lombana, igualmente ofreció durante su campaña como precandidato: "El cambio en el modelo de desarrollo iniciado en este gobierno, debe complementarse ahora con una política dirigida al hombre de carne y hueso: le llegó la hora a lo social".

El empleo es el eje de la política social propuesta por Samper. Según el candidato liberal, "los caminos de la paz y del progreso que Colombia necesita están señalados por una dinámica y ambiciosa política de empleo", se propone, mejorar las condiciones de empleo y competitividad, disminuir la inflación y aumentar los salarios en proporción a los incrementos de la productividad. En la plataforma liberal, el empleo, en la medida en que genera ingresos para las familias y contribuye al crecimiento de la economía, es el mejor camino para superar la pobreza absoluta que afecta a una gran parte de la población colombiana.



Rogelio Naranjo

El oficialismo liberal propone una política social integral y moderna, indisolublemente unida con la política económica. Esta se basa en la "construcción de un capitalismo social, eficiente y solidario, por oposición a un capitalismo salvaje, excluyente y desestabilizador". En palabras de Samper, su preocupación por lo social es consistente con el viejo quehacer liberal de representar a los desvalidos de Colombia.

En este modelo, la política social debe crear las condiciones para que los colombianos puedan aprovechar las oportunidades de empleo y participación de manera eficiente y creativa. El programa de inversión en recursos humanos cubre tres áreas:

- 1) la elevación de calidad de vida y el desarrollo de la creatividad y los talentos de los ciudadanos;
- 2) el desarrollo de servicios que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población y superar los niveles de pobreza, y

3) el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y de las instancias de participación ciudadana, en lo económico, lo político y lo social.

La política social de Samper busca desarrollarse a partir del esfuerzo participativo de las regiones, el sector privado y la comunidad. A su vez, ésta descansa en seis programas básicos:

- 1) fortalecimiento y elevación de la calidad de la educación;
- 2) seguridad social integral;
- 3) programas específicos de salud;
- 4) una nueva política urbana;
- 5) un programa de mayor eficiencia y cobertura en la prestación de servicios de acueducto y saneamiento básico;
- 6) un programa de acceso a la propiedad urbana y rural y a sus distintas formas solidarias y de defensa del pequeño propietario.

La política social de Samper tiene como metas un crecimiento de la economía por encima del 5% y un gasto social equivalente al 10% del PIB. Sin embargo, en las propuestas que hacia De la Calle como precandidato liberal, afirmaba que para cumplir con su propuesta de política social "es necesario elevar la participación del gasto social dentro del producto interno bruto, del 8% al 13% en 1998" ¿cuál meta queda?

En particular, los programas que hacen parte de la política social de Samper tienen los siguientes objetivos: la generación de un millón y medio de nuevos puestos de empleos productivos, la reducción de la tasa de desempleo por debajo del 7% y el establecimiento de un seguro parcial de desempleo; generar 350 mil nuevas microempresas mediante un programa de apoyos directos del gobierno; la universalización de la educación primaria y el incremento al 70% de la educación secundaria; la ampliación

31. *El Tiempo*, febrero 27 de 1994.

32. *El Tiempo*, marzo 19 de 1994, p. A.

en las coberturas de salud y seguridad social (80% de los pobres); la universalización en el acceso al agua potable y la reducción al 50% del déficit en alcantarillado; y, el otorgamiento de 500 mil subsidios para la vivienda de interés social. A través de una estrategia de subsidio focalizado se busca satisfacer las necesidades básicas de la población y superar los niveles de pobreza.

En su diseño del plan social se busca promover una activa participación de las regiones, para lo cual Samper promete transformar el Ministerio de Gobierno en un Ministerio del Interior, dotado de herramientas y capacidad técnica suficiente para liderar y coordinar el tránsito hacia el modelo descentralizado de administración pública.<sup>33</sup>

### La propuesta social de Pastrana

**S**eún Andrés Pastrana, su candidatura tiene carácter nacional y no partidista. Su programa se propone continuar y profundizar las reformas económicas e institucionales de la administración Gaviria. La diferencia con el anterior gobierno, de acuerdo con su plataforma, es el amplio carácter social de su programa.

El programa Pastrana promueve la reducción del Estado. Se basa en un optimismo en las virtudes del mercado, el sector privado y en la defensa de la propiedad privada. Confía más en el mercado y los empresarios que en el Estado interventor.

El programa de Pastrana está estructurado en seis políticas prioritarias y 12 complementarias. De las primeras hacen parte la educación para el desarrollo de la sociedad, la infraestructura para un país moderno e integrado, el manejo integral del agua, un sistema agropecuario-agroindustrial dinámico y empresarial, una política



Con su propuesta de gobierno, Pastrana aspira que la economía crezca a un ritmo superior al 8% anual. Los recursos manejados por el Estado estarán orientados principalmente al frente social (educación y salud), a la generación de infraestructura y a la preservación del orden público y la seguridad ciudadana. Respecto a las metas de su política social, sobresalen las coberturas del 100% en educación básica y en salud; la ampliación en las coberturas de seguridad social (46% de la PEA, 36% de la población total y 100% de la población en condiciones de pobreza); la ampliación a nivel nacional del programa "Mi vaso de leche"; la cobertura del 90% en agua potable y del 80% en alcantarillado; la reducción del déficit habitacional a partir de la oferta de 600 mil subsidios.

Al igual que el programa de Samper, Pastrana propone la adopción de políticas sociales eficaces y focalizadas que garanticen la provisión de servicios públicos esenciales y que enfrenten los problemas de los grupos más vulnerables.

La estrategia global respecto al desarrollo social, según Pastrana, depende de un crecimiento acelerado de la economía, a tasas compatibles con una reducción de los niveles de desempleo y de pobreza del país, y no con la utilización de instrumentos redistributivos del ingreso.

### La propuesta social de Parejo

**E**l movimiento de Alternativa Democrática Nacional, encabezado por Enrique Parejo, propone una democracia solidaria y participativa de inspiración

33. Ernesto Samper, intervención ante la Convención Liberal, marzo 18 de 1994.

34. Andrés Pastrana, *Llegó el momento de Colombia*, Santafé de Bogotá, 1994.36. Enrique Parejo, *Tareas prioritarias del gobierno*, Santafé de Bogotá, 1994.

social democrata. Según este movimiento, los objetivos del desarrollo socioeconómico sólo se logran con buen gobierno, planificación y políticas coherentes y válidas y, además, con un esfuerzo sistemático y sostenido en la inversión, la producción y la productividad y una sólida disciplina social.<sup>35</sup> Su propuesta de gobierno tiene como objetivo la lucha por la justicia social, contra la corrupción y en favor de la paz.

Parejo propone elevar el nivel de vida de los 19 millones de pobres en

Nacional pretende llevar a cabo una reforma agraria integral, lograr el acceso universal a la educación pre-escolar, primaria y media básica, la ampliación de las coberturas de la salud, la seguridad social, los servicios de agua potable y recolección de basuras; la reducción del déficit habitacional en un millón de viviendas; la promoción, formación y financiación de 100 mil nuevos microempresarios.

Para Enrique Parejo, la superación de la violencia requiere eliminar sus causas, como la injusticia social y la inmoralidad.

### La propuesta social de Navarro

**P**ara Navarro, el propósito es gobernar para el desarrollo nacional, esto es, aplicar como alternativa al modelo neoliberal, un modelo de desarrollo para todos que sea solidario, redistributivo del ingreso y la propiedad, nacionalista y humanista; que apoye a los sectores nacionales productivos, fortalezca la calidad y la competitividad; que amplíe el mercado nacional y fomente las exportaciones.<sup>36</sup>

Este propósito requiere, según Navarro, de una integración del plan de desarrollo a partir de la gente, de lo regional y de las potencialidades económicas de cada localidad. El programa de Navarro busca el desarrollo de la Constitución de 1991, con énfasis en la prioridad del gasto social. Propone, además, la creación del Ministerio de Bienestar Social que incluya programas de juventud, mujer y minorías étnicas. Incluye el diseño, concertado y participativo, de planes de desarrollo específicos para las poblaciones más pobres.

Entre las metas propuestas de su política social sobresalen la cobertura universal de la educación para niños entre 5 y 15 años, la atención en salud al 80% de las familias, la atención gratuita en salud a los menores de un

año, la cobertura total en seguridad social a los ancianos indigentes, la generalización del suplemento alimentario para los niños pobres, el subsidio alimentario para las mujeres desempleadas, la ampliación de las coberturas de acueducto al 90% y alcantarillado al 75%, el otorgamiento de 750.000 subsidios de vivienda social y la ampliación de las coberturas del ICBF al 95% de la población de 7 a 14 años. Navarro propone un cambio con justicia social.

### La propuesta social de Mendoza Morales

**P**ara el Movimiento de Convergencia Nacional, el modelo alternativo a la doctrina neoliberal requiere la construcción de una economía social de mercado controlado, de una democracia económica que sustente la democracia política y de un Estado que garantice seguridad, participación y bienestar a sus asociados.

El objetivo central de la plataforma de Mendoza es hacer de Colombia una empresa comunitaria. Ello implica, restablecer la empresa comunitaria como unidad económica nacional y organizar la convergencia nacional para cumplir con la plataforma.

La política social del Movimiento de Convergencia Nacional se fundamenta en el desarrollo y aplicación de la Constitución de 1991. Los programas específicos se relacionan con la promoción de las empresas comunitarias, la reforma agraria, la construcción de acueductos y alcantarillados, la construcción de obras públicas con alto componente de mano de obra y una política de empleo e ingresos justos (suficientes para atender las necesidades sociales y económicas).



Colombia. Para ello, se deberán aplicar los nuevos recursos provenientes del petróleo en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres. El gasto social deberá aumentar, según Parejo, a un nivel cercano al 11% del PIB, en tanto se busca duplicar los actuales niveles de inversión social.

Dentro de las metas de la política social, la Alternativa Democrática

35. Enrique Parejo, *Tareas prioritarias del gobierno*, Santafé de Bogotá, 1993.

36. Antonio Navarro, *100 compromisos de gobierno*, Santafé de Bogotá, 1994.

## Conclusiones provisionales

**D**el análisis de las plataformas presidenciales, se concluye que, con unas ligeras menciones a la reforma agraria y el fortalecimiento de la propiedad de los grupos solidarios, ninguno de los candidatos cuestiona la economía de mercado, las relaciones asimétricas de poder entre los distintos grupos sociales en el capitalismo, ni las estructuras desiguales en el comercio internacional. Los problemas de la distribución son considerados y resueltos independientemente de los mecanismos dominantes que gobiernan la distribución y la producción; los 'fines' sociales y políticos pueden ser conseguidos sin que los 'medios' económicos tengan que ser cambiados.

Las acciones sociales propuestas hacen parte de la necesaria intervención política para corregir y orientar el funcionamiento del sistema económico, siguiendo las modernas concepciones del liberalismo social (cuyo paradigma es la justicia con equidad, desarrollado por el norteamericano John Rawls durante las últimas cuatro décadas)<sup>37</sup> en contraste con los liberales clásicos (para los cuales el único papel del Estado debe ser la protección de los derechos de libertad personal y de propiedad privada).

No obstante, la concepción de una política social moderna implica una amplia concertación del Estado con la sociedad civil y la consolidación de la democracia política y la justicia social. La concertación social se presenta como una propuesta que supera de las dos formas tradicionales de asignación de los recursos y distribución del producto, esto es, el mercado y la planificación estatal burocrática. Además, la democratización de las estructuras políticas y la modernización de la administración pública son otro elemento fundamental. Es necesario desburocratizar el Estado y construir ese sector público activo, flexible y eficiente, creando un entorno institucional

Rogelio Naranjo

de concertación estratégica. En todo ello, se hace necesario lograr el mayor grado posible de participación de la sociedad civil.<sup>38</sup>

Más aún, cada día existe mayor aceptación de que el problema de la utilización de los recursos naturales, del desarrollo tecnológico y del desarrollo socio-económico, tienen que ser considerados en la dinámica global del sistema. Este enfoque sistemático requiere una estructura económica e institucional capaz de poner en prácti-

ca patrones de desarrollo adecuados en función tanto de las limitantes y

37. El concepto de justicia se compone de dos principios: el principio de libertad, según el cual cada persona tiene igual derecho a un régimen plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen igual de libertades para todos. El principio de equidad o de justicia considera que las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones: primero, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en las condiciones de equitativa igualdad de oportunidades; y segundo, deben procurar el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls, 1971).

38. Alburquerque, *Op. cit.* 1993.



condicionantes del sistema, como de sus potencialidades.<sup>39</sup>

Respecto a la implementación de las políticas sociales modernas, éstas deben cumplir con otra premisa básica. Deben funcionar más como fuente de poder para la sociedad civil y el individuo y menos como regulación discrecional, asistencial y clientelista del gobierno. A más derechos sociales debe corresponder más ciudadanía. El asunto significativo no es cuánta intervención del Estado es necesaria sino si ésta se desenvuelve dentro de un carácter democrático o autoritario. De ello depende la vigencia de un sistema de ciudadanía que funcione protegiendo las libertades políticas y los derechos de

los individuos y las colectividades, y que, por tanto, armonice derechos sociales y gobernabilidad democrática.

El gran reto de Colombia en lo que resta de la década es la mejora en las condiciones sociales de la población,<sup>40</sup> para lo cual requiere de la puesta en marcha de una política social coherente, integral y de largo plazo. El país cuenta actualmente con los recursos financieros suficientes<sup>41</sup> y una alta capacidad técnica para desarrollar una política social con amplios alcances, falta la decisión política. El gasto social, asignado eficiente y correctamente, está asociado de manera directa con el mejoramiento de todos los indicadores sociales, con la distribución del ingreso y tiene una de las tasas

de rendimiento más altas de todos los gastos públicos ●

39. Bifani, "Desarrollo y medio ambiente II, los recursos naturales y la población", en: *Cuadernos del CIFCA*, Madrid, 1981.

40. Existen otros retos igualmente importantes, como el incremento de la inversión, el aumento en la competitividad internacional, la consolidación del proceso de descentralización, la baja de la inflación, el logro de la paz, la erradicación de la corrupción y la modernización del Estado.

41. En los 80s, el sector público colombiano ha invertido de 7 a 8% del PIB en los sectores sociales. Para el fin del próximo gobierno, en 1998, esta relación debe aumentar como mínimo al 10%, cifra considerada razonable por el PNUD. Dada la perspectiva macroeconómica favorable, Colombia puede asignar máxima prioridad a la mejora de las condiciones sociales durante el resto de la década actual, dentro de un marco de desarrollo sostenido –con un aumento del PIB del 6% anual y un gasto público del 26% del PIB–, un gasto social del 10% del PIB significaría que éste aumentaría casi un 10% por año durante 1994-1998 (BID, 1993).

## BIBLIOGRAFIA

Alburquerque, *La necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo*, Madrid, 1993, multicopiado.

Bardhan y Roemer, *Market socialism. The current debate*, New York, Oxford University Press, 1993.

BID, *Informe socio-económico para Colombia*, Washington, 1993, versión preliminar.

Bifani, "Desarrollo y Medio Ambiente II, Los recursos naturales y la población", en: *Cuadernos del CIFCA*, Madrid, España, 1981.

Boulding, *Las tres caras del poder*, España, Ediciones Paidós, 1993.

Boutros-Ghali, *Paz, Desarrollo y Medio Ambiente*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

Camacol, *Infraestructura y desarrollo: Retos de la construcción*, Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, 1994.

Cepal, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, *Informe para el Consejo de Ministros*, Santafé de Bogotá, 1993.

Corporación Tercer Milenio, *La Ley General de Educación. A mitad de camino*. Santafé de Bogotá, 1994, multicopiado.

DNP, *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y social, 1990-1994*, Santafé de Bogotá, 1991.

DRI, *Categorización de municipios para efectos de cofinanciación del Fondo DRI*, Santafé de Bogotá, 1994, multicopiado.

"El PNR: Entre el Minuto de Dios y las Hermanas de la Caridad", en: *Estrategia Económica y Financiera*, Santafé de Bogotá, 1993.

Mendoza, Alberto, *Movimiento de Convergencia Nacional, Plataforma*, Santafé de Bogotá, 1994.

Navarro Wolff, Antonio, *Cien compromisos de gobierno*, Santafé de Bogotá, 1993.

Parejo, Enrique, *Tareas prioritarias del gobierno*, Santafé de Bogotá, 1993.

Pastrana, Andrés, *Llegó el momento de Colombia*, Santafé de Bogotá, 1994.

Presidencia de la República, *El revolcón social de los colombianos*. Santafé de Bogotá, 1993.

Samper, Ernesto, *Toda Colombia trabajando*, Santafé de Bogotá, 1993.

Samper, Ernesto, *Porqué el empleo*, Discurso pronunciado al presentar los lineamientos de su programa económico, social y ambiental, Santafé de Bogotá, 1993.

Sarmiento, Libardo, "Política social y gasto público en los noventa ¿Qué tan significativos son los cambios?", en: *Coyuntura Social No. 8*. Santafé de Bogotá, Fedesarrollo, 1993.

Singer, Paul, "El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985", en: *Comercio Exterior No. 7*, México, 1989.

# CALENDARIO TRIBUTARIO DEL DISTRITO



## AÑO GRAVABLE 1994, IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS

* Último dígito del N.I.T.	Plazo para declarar 1993	Fecha de vencimiento
0-1		Abri 11
2-3		Abri 12
4-5		Abri 13
6-7		Abri 14
8-9		Abri 15

\* Las personas naturales que declaran Impuesto de Industria y Comercio, deben regirse por el último dígito de su Cédula de Ciudadanía.

## PLAZO PARA PAGAR 1993, IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS

Último dígito del N.I.T.

<b>1ra. CUOTA</b> 0-1 Febrero 10 2-3 Febrero 11 4-5 Febrero 14 6-7 Febrero 15 8-9 Febrero 16	<b>2da. CUOTA</b> 0-1 Marzo 10 2-3 Marzo 11 4-5 Marzo 14 6-7 Marzo 15 8-9 Marzo 16	<b>3ra. CUOTA</b> 0-1 Abril 11 2-3 Abril 12 4-5 Abril 13 6-7 Abril 14 8-9 Abril 15
<b>4ta. CUOTA</b> 0-1 Mayo 10 2-3 Mayo 11 4-5 Mayo 12 6-7 Mayo 13 8-9 Mayo 17	<b>5ta. CUOTA</b> 0-1 Junio 10 2-3 Junio 14 4-5 Junio 15 6-7 Junio 16 8-9 Junio 17	<b>6ta. CUOTA</b> 0-1 Julio 11 2-3 Julio 12 4-5 Julio 13 6-7 Julio 14 8-9 Julio 15
<b>7ma. CUOTA</b> 0-1 Agosto 11 2-3 Agosto 12 4-5 Agosto 16 6-7 Agosto 17 8-9 Agosto 18	<b>8va. CUOTA</b> 0-1 Sept. 9 2-3 Sept. 12 4-5 Sept. 13 6-7 Sept. 14 8-9 Sept. 15	<b>9na. CUOTA</b> 0-1 Oct. 10 2-3 Oct. 11 4-5 Oct. 12 6-7 Oct. 13 8-9 Oct. 14
<b>10ma. CUOTA</b> 0-1 Nov. 10 2-3 Nov. 11 4-5 Nov. 15 6-7 Nov. 16 8-9 Nov. 17	<b>11ra. CUOTA</b> 0-1 Dic. 9 2-3 Dic. 12 4-5 Dic. 13 6-7 Dic. 14 8-9 Dic. 15	<b>12da. CUOTA</b> 0-1 Enero 9/95 2-3 Enero 10/95 4-5 Enero 11/95 6-7 Enero 12/95 8-9 Enero 13/95

## AÑO GRAVABLE 1994, IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS

Plazo para declarar y pagar 1994

<b>1º Bimestre</b> Enero-Febrero Hasta Marzo 17	<b>2º Bimestre</b> Marzo-Abril Hasta Mayo 20	<b>3º Bimestre</b> Mayo-Junio Hasta Julio 22
<b>4º Bimestre</b> Julio-Agosto Hasta Septiembre 23	<b>5º Bimestre</b> Septiembre-Octubre Hasta Noviembre 18	<b>6º Bimestre</b> Noviembre-Diciembre Hasta Enero 19/95

## IMPUESTO PREDIAL



ALCALDIA MAYOR  
SANTAFEDE  
BOGOTA, D.C.  
SECRETARIADA HACIENDA

<b>Plazo para declarar:</b> Hasta el 2 de Mayo de 1994 <b>Plazos para pagar:</b> <b>1ra Cuota:</b> Hasta el 2 de Mayo de 1994 <b>2da Cuota:</b> Hasta el 31 de Agosto de 1994	<b>Descuento del 15% del total a pagar por pago de la totalidad del Impuesto:</b> Hasta el 2 de Mayo de 1994	<b>Descuento del 10% sobre la 2da. cuota siempre y cuando se hubiere cancelado oportunamente la primera cuota:</b> Hasta el 1 de Julio de 1994
---	---	---

## Propuestas de los candidatos por temas generales

### Partido Liberal

<b>Areas programáticas</b>	<b>ERNESTO SAMPER</b>	<b>ENRIQUE PAREJO G.</b>
Movimiento político	Liberalismo oficial	Alternativa Democrática Nacional
Eslogan	Toda Colombia trabajando	Lucha por la justicia social, contra la corrupción, y en favor de la paz
Crecimiento económico	Por encima del 5%	
% gasto social/PIB	10% Samper 13% De la Calle 11.5% promedio	10.5% (duplicar los niveles de inversión social)
Modelo de desarrollo	Capitalismo social, eficiente y solidario. Modificar el esquema de la actual apertura, para darle un carácter más social. Más mercado y mejor Estado.	Modelo social democrático, progresista, popular
Ministerio Social	No	No
Democratización de la propiedad	Programa de acceso a la propiedad urbana y rural y a sus distintas formas solidarias y de defensa del pequeño propietario.	1. Reforma agraria integral que mejore el ingreso campesino y que además de convertir en propietarios a los campesinos sin tierras, los transforme en empresarios del sector rural. 2. Elevar la participación de las personas naturales a los fondos de empleados en la propiedad de las empresas públicas privatizadas.
Participación ciudadana	1. Fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana en lo económico, político y social, para garantizar la equidad, igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad. 2. Planeación concertada. 3. El plan de desarrollo será elaborado y ejecutado con la participación de las organizaciones sociales y las autoridades de planeación regionales, departamentales y municipales.	1. Pacto social y política concertada desde el gobierno con las organizaciones sociales, políticas y económicas. 2. Planeación participativa. 3. Denuncia de funcionarios corruptos, públicos y privados.
Programas de lucha contra la pobreza	1. Superar el enfoque tradicional de carácter asistencial, limitado a reducir el número de pobres para lograr apenas su precaria supervivencia, a satisfacer sus necesidades básicas. 2. Prestación eficiente de los servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población y superar los niveles de pobreza en los campos de educación, salud, suministro de agua potable y saneamiento básico, seguridad social y vivienda. 3. Estrategia de subsidio focalizado.	1. Elevar el nivel de vida de los 19 millones de pobres. 2. Aplicación de los recursos del petróleo en la satisfacción de necesidades básicas de los sectores más pobres.
Servicio cívico y social en reemplazo del servicio militar		Sí

<b>Propuestas de los candidatos por temas generales</b>		
<b>Partido Conservador</b> <b>ANDRES PASTRANA</b>	<b>Terceros Partidos</b> <b>ANTONIO NAVARRO</b>	<b>ALBERTO MENDOZA</b>
Nueva Fuerza Democrática	Alianza Democrática - M19	Convergencia Nacional
Llegó el momento de Colombia	Cambio con justicia social	Hacer de Colombia una empresa comunitaria
Por encima del 8% anual		
La idea de un Estado de dimensiones proporcionales a los requerimientos de la economía y la sociedad implica, primero que todo, concentrar las inversiones públicas en el frente social, especialmente en educación, salud y bienestar ciudadano, e infraestructura.	En desarrollo de la Constitución de 1991, dar prioridad al gasto social. Destinar 5% del PIB para promoción de la ciencia, la tecnología, la educación y la cultura.	Desarrollar y aplicar la Constitución de 1991.
Neoliberal desarrollista	Modelo social democrata de desarrollo para todos. Solidario, redistributivo del ingreso y propiedad nacional y humanista.	Economía social de mercado controlado.
No	Ministerio de Bienestar Social que incluya programas de juventud, mujer, tercera edad y minorías étnicas.	No
El Estado debe llevar a cabo únicamente aquellos proyectos que son responsabilidad suya y aquellos en los que no es posible atraer a particulares. Para el resto debe ocuparse de introducir incentivos para que sean realizados por el sector privado.	1. Fortalecer propiedad familiar de los sectores pobres y medios, en vivienda, tierra y medios de trabajo. 2. Participación accionaria para trabajadores y ejecutivos en empresas. 3. Promover la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. 4. Democratizar la propiedad de la tierra.	Reforma agraria con retorno al campo.
1. La política de desarrollo parte de los individuos y de sus núcleos de agrupación básica. Las iniciativas oficiales deben cambiar su papel asistencial paternalista para concentrarse en apoyar y no en sustituir las iniciativas de los ciudadanos. 2. La promoción del bienestar en todos sus aspectos requiere precisar y reforzar el papel del Estado y exige la más amplia participación de la sociedad civil, al igual que un entorno internacional que concluye a la solución integral de los problemas del desarrollo.	1. Contratar obras con la comunidad. 2. Concertar políticas con gremios y sectores sociales. 3. Cumplir compromisos con la participación ciudadana. 4. Integrar un plan de desarrollo que parta de la gente, de la regional, de las potencialidades económicas de cada localidad. 5. Iniciativa legislativa para institucionalizar mecanismos de concertación económica y social y garantizar los derechos fundamentales.	1. Crear una civilización de solidaridad. 2. Organizar la convergencia nacional para cumplir la plataforma.
1. Fondos de educación y de promoción social para el desarrollo de políticas de rehabilitación de zonas deprimidas. 2. Apoyo entidades del sector social. 3. Adopción de políticas sociales eficaces y focalización que garanticen la provisión de los servicios públicos esenciales y que enfrenten los problemas de los grupos más vulnerables. 4. Fijación de prioridades en el gasto público y su orientación a los sectores más necesitados. 5. Para salir del subdesarrollo se requiere acelerar el crecimiento a tasas compatibles con una reducción de los niveles de desempleo y de pobreza del país.	Ofrecer a los pobres un plan de desarrollo específico, que involucre a la gente e invertir los recursos que éstos requieran.	
	Si	

**Propuestas de los candidatos por sectores  
Partido Liberal**

<b>Areas Programáticas</b>	<b>ERNESTO SAMPER</b>	<b>ENRIQUE PAREJO</b>
Educación, ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y elevación de la calidad de la educación para el desarrollo del individuo y la modernización de la sociedad.</li> <li>2. Universalización de la educación primaria e incremento al 70% de la secundaria.</li> <li>3. Reentrenamiento y educación continuada a los maestros y fomento de nuevas técnicas docentes, con nuevos instrumentos y materiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Acceso universal a la educación preescolar, primaria y media básica.</li> <li>2. Acceso a la educación pública en todos sus niveles, escolar, secundaria y superior.</li> <li>3. Apoyo a investigación científica.</li> <li>4. Regular el mercado de la educación privada.</li> <li>5. Impulso a la educación medio vocacional.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliación de coberturas, promoción de la salud y prevención de enfermedades y mayor calidad y eficiencia en los servicios de atención curativa.</li> <li>2. Programas en favor de la tercera edad, contra el Sida, contra la drogadicción y en favor de los minusválidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Plan de construcción y dotación de centros hospitalarios.</li> <li>2. Fortalecimiento de los servicios del Estado.</li> </ul>
Seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad social integral, eficiente, universal y solidaria.</li> <li>2. El Estado debe cumplir su función constitucional de garantizar el acceso universal a los servicios sociales en condiciones de equidad.</li> <li>3. Cubrimiento del 80% de los pobres.</li> <li>4. Tarjeta de seguridad social para la atención médica y hospitalaria de la población rural y los pobres urbanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el ISS, para ampliar la cobertura de la seguridad social.</li> </ul>
Seguridad alimentaria y nutrición	La nutrición como parte de una política social integral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Replanteamiento de la apertura con énfasis en la autosuficiencia en la seguridad alimentaria.</li> <li>2. Impulso programa de nutrición en escuelas públicas.</li> </ul>

<b>Propuestas de los candidatos por sectores</b> <b>Partido Conservador</b> <b>Terceros Partidos</b>		
<b>ANDRES PASTRANA</b>	<b>ANTONIO NAVARRO</b>	<b>ALBERTO MENDOZA</b>
<p>1. Cobertura 100% educación básica (incorporar 700 mil niños nivel preescolar, costo \$91.323 millones; 1.900.000 niños nivel básico primaria y secundaria, costo \$471.240 millones).</p> <p>2. Reentrenamiento 15% maestros del país, inversión \$25 mil millones anuales.</p> <p>3. Eliminación de la doble jornada académica.</p> <p>4. Plan suministro materiales educativos, niños y escuelas pobres, inversión \$15 mil millones.</p> <p>5. Programa desplazamiento educativo, inversión \$9 mil millones .</p> <p>6. Crear programa crédito universitario.</p> <p>7. Reforma sistema transferencia de recursos a universidades.</p> <p>8. Aumento gasto en ciencia y tecnología de 0.4% a 1.5% a fin de siglo.</p> <p>9. Fortalecer cooperación interuniversitaria en programas de ciencia y tecnología.</p> <p>10. Creación del Sistema Nacional de Evaluación e Información Educativa.</p> <p>11. Desarrollo de la oferta privada.</p>	<p>1. Plan de educación básica con excelencia.</p> <p>2. Plan de mejoramiento de la educación.</p> <p>3. Cobertura educativa del 100% para niños entre 5 y 15 años.</p> <p>4. Duplicar cupos educación técnica.</p> <p>5. Promover investigación, ciencia y desarrollo de valores culturales.</p> <p>6. Proteger el patrimonio cultural y arqueológico.</p> <p>7. Asegurar la participación de educadores y artistas en políticas del área.</p> <p>8. Garantizar libertad para la creación.</p> <p>9. Reconocer diversidad étnica y cultural nacional.</p>	Establecer Red Nacional Científica y Pedagógica.
<p>1. Cobertura del 100% en salud.</p> <p>2. Desarrollo institucional del sector.</p> <p>3. Mejorar los servicios.</p> <p>4. Dar cumplimiento a la Ley 60.</p> <p>5. Adecuación física de los hospitales.</p> <p>6. Red de centros modulares de salud.</p> <p>7. Apoyar proyectos privados de salud.</p> <p>8. Formación de recursos humanos.</p> <p>9. Política de precios y medicamentos.</p> <p>10. Programa de prevención del Sida.</p> <p>11. Desarrollo de la oferta privada.</p>	<p>1. Atención al 80% de las familias.</p> <p>2. Plan promoción de salud y saneamiento ambiental, para formar la red de regiones y municipios saludables.</p> <p>3. Atención gratuita a menores de 1 año.</p> <p>4. Descentralizar servicios de salud.</p>	
<p>1. Conformar Consejo Nacional de Seguridad Social.</p> <p>2. Plan Obligatorio Salud, para poblaciones menores de 2.500 habitantes.</p> <p>3. Definir unidad pago por capacitación.</p> <p>4. Incentivar entidades promotoras de salud.</p> <p>5. Definir monto de cotizaciones.</p> <p>6. Régimen reconocimiento de incapacidades.</p> <p>7. Diseño Fondo de Garantías.</p> <p>8. Fortalecer el ISS.</p> <p>9. Cobertura de seguridad social al 46% de la PEA y 36% de la población total.</p> <p>10. Cobertura y protección total a la población en condiciones de pobreza.</p> <p>11. Una política de salud para un sector en reforma.</p>	<p>1. Seguridad social integral a los ancianos indigentes.</p>	
Ampliación a nivel nacional del programa "Mi vaso de leche".	<p>1. Generalizar suplemento alimentario en coordinación con el ICBF para los niños pobres.</p> <p>2. Subsidio de alimento para mujeres desempleadas.</p>	

## Propuestas de los candidatos por sectores (continuación)

### Partido Liberal

<b>Areas Programáticas</b>	<b>ERNESTO SAMPER</b>	<b>ENRIQUE PAREJO</b>
Acueducto y saneamiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor eficiencia y cobertura en la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado.</li> <li>2. Universalización del acceso al agua potable y reducción al 50% del déficit en alcantarillado.</li> </ol>	Aumento de la cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de basuras.
Vivienda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una nueva política urbana, basada en el fortalecimiento de programas de subsidio, el diseño de una estrategia de calidad de vida para los ciudadanos y la defensa de los usuarios de los servicios públicos.</li> <li>2. Otorgar 500 mil subsidios para vivienda de interés social.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Retomar la obligación del Estado de construir viviendas dignas y baratas para la población marginada.</li> <li>2. Abolición de los subsidios del INURBE.</li> <li>3. Reducción del déficit en un millón de viviendas.</li> <li>4. Impulso a una reforma urbana.</li> </ol>
Empleo y capacitación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El empleo productivo como base de crecimiento, equidad, estabilidad social y seguridad ciudadana.</li> <li>2. Generar un millón y medio de nuevos puestos de trabajo y reducción de la tasa de desempleo por debajo del 7%.</li> <li>3. Programa de inversión en capital humano, como base de la estrategia de empleo y desarrollo.</li> <li>4. Adecuar el programa de aprendices del SENA.</li> <li>5. Entrenamiento y ubicación laboral.</li> <li>6. Establecimiento de un seguro parcial de desempleo, a participantes en el programa de reentrenamiento y reubicación laboral y subsidio a empresas que los contraten.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivos tributarios a las empresas del sector privado que generen empleo directo.</li> <li>2. Estabilidad a los trabajadores del Estado.</li> <li>3. Impulso obras públicas intensiva en mano de obra</li> <li>4. El SENA debe formar los recursos humanos, dentro de una política de empleo, en un mercado más exigente en tecnología y productividad.</li> </ol>
Política salarial e ingresos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La creación de más y mejores empleos es la condición fundamental para aumentar los ingresos de los más pobres y reducir los niveles de pobreza e indigencia.</li> <li>2. Estabilidad de precios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de una política salarial más justa y equitativa, aumentando los salarios de los trabajadores de base por encima de la inflación para acercarlos al costo de la canasta familiar.</li> <li>2. Revisar las tarifas de los servicios públicos.</li> <li>3. Control de la inflación y la especulación de los productos básicos de consumo popular: alimentos, medicamentos, útiles escolares y vestuario.</li> </ol>

### Propuestas de los candidatos por sectores (continuación)

Partido Conservador	Terceros Partidos	
ANDRES PASTRANA	ANTONIO NAVARRO	ALBERTO MENDOZA
<p>1. Cobertura del 90% en agua potable y 80% de alcantarillado en 1998, costo entre US\$2.800 y US\$3.400 millones.</p> <p>2. Vinculación del sector privado en la administración, facturación, recaudo y mantenimiento del sistema.</p> <p>3. Por una política ambiental relevante, un manejo integral del agua.</p> <p>4. Uso de tecnologías no convencionales en el tratamiento de aguas servidas y residuales.</p> <p>5. El medio más eficaz para promover la salud y las condiciones de vida es llevar agua potable y servicios de tratamiento de aguas residuales y de desechos sólidos a todas las viviendas.</p>	<p>1. Cobertura del 90% de acueducto y 75% de alcantarillado. Inversión US\$2.500 millones.</p> <p>2. Subsidio de saneamiento básico.</p>	Construcción de acueductos, alcantarillados, purificación de aguas.
<p>1. Política de vivienda con énfasis en: entrega de lotes con servicios y una unidad básica; creación de una garantía estatal para la financiación de vivienda popular, fortalecimiento de mecanismos de subsidio y cofinanciación, diseño de una política de tierra urbana y un programa de apoyo a los mecanismos de autogestión, para incentivar la construcción y la financiación de vivienda.</p> <p>2. Congelar el déficit habitacional a partir de 1995 y disminuirlo a partir de 1997.</p> <p>3. Potenciar subsidios para vivienda social, de manera focalizada, la meta son 600 mil subsidios.</p>	<p>1. 750 mil subsidios de vivienda social.</p> <p>2. Programa de compra y mejoramiento de vivienda usada en los sectores populares.</p> <p>3. Cumplir Ley 09 de 1989 para conseguir tierras para vivienda social.</p> <p>4. Promover organizaciones autogestionarias para la construcción de vivienda social.</p>	
<p>1. Educar fuerza laboral en carreras técnicas.</p> <p>2. Reentrenamiento y formación de adultos.</p> <p>3. Superar la brecha entre la demanda y la calidad de la oferta, a través de información, educación y estímulo a la microempresa tradicional y moderna.</p> <p>4. Fortalecer las labores del SENA.</p> <p>5. Crear clínicas de asesoría y referencia en materia de oficios y habilidades.</p> <p>6. La política no debe partir del empleo, sino llegar a éste a través de las distintas políticas de inversión.</p> <p>7. Sólo el crecimiento económico, basado en la inversión y en las exportaciones, logrará multiplicar el empleo, reducir las tasas de desempleo y aumentar los niveles de ingreso.</p>	<p>1. Aumentar el empleo potenciando las industrias de la agricultura y el sector pecuario.</p> <p>2. Sistemas de prevención del desempleo.</p> <p>3. Información, orientación y promoción del empleo.</p> <p>4. Incentivos tributarios a actividades productivas que generen empleo.</p>	Realizar obras públicas con alto componente de mano de obra.
<p>1. Aumentar los niveles de empleo y la remuneración como consecuencia de aumentos en productividad y niveles educativos.</p> <p>2. Abandonar política de aumentos en salarios por decreto.</p> <p>3. Llegar a una tasa de inflación de un solo dígito.</p> <p>4. Las políticas redistributivas y las políticas sociales, en general, deben ser un componente integral de la estrategia de desarrollo, armonizadas con las políticas macroeconómicas y exteriores.</p>		<p>1. Ingresos justos.</p> <p>2. Ocupación justamente remunerada a fin de que tenga medios de pago suficientes para atender sus necesidades sociales y económicas.</p>

## Propuestas de los candidatos por sectores (continuación)

### Partido Liberal

Areas Programáticas	ERNESTO SAMPER	ENRIQUE PAREJO
Economía solidaria y microempresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de apoyo a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa, mediante la creación de un Fondo Nacional de Garantías.</li> <li>2. Ampliación de instrumentos de apoyo a la empresa familiar, la microempresa, las organizaciones solidarias y la pequeña y mediana empresa.</li> <li>3. Generar 350 mil nuevas microempresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Impulso a la economía solidaria, fomentando las formas asociativas de producción.</li> <li>2. Promoción, formación y financiación de 100 mil nuevas microempresas.</li> </ul>
Paz y derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Superar la cultura de conflicto y desarrollar una cultura de cooperación.</li> <li>2. No aceptar que la relación entre el sector público y el privado, y entre los patrones y trabajadores sea una lucha de intereses antagónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminar causas de violencia como la injusticia social y la inmoralidad.</li> <li>2. Enfrentar los factores de perturbación social: delincuencia común, subversión, narcoterrorismo con tratamientos diferenciales.</li> <li>3. Compromiso con la defensa de los derechos humanos.</li> <li>4. Iniciación inmediata proceso de paz. Cese bilateral y simultáneo al fuego, bajo la supervisión de las Naciones Unidas.</li> </ul>
<b>Grupos Sociales</b>		
Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y consolidación de los programas para proteger la niñez y la maternidad, con énfasis en salud, nutrición y educación preescolar.</li> </ul>	
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Mayores oportunidades de empleo para los jóvenes.</li> <li>2. Plan de recreación y deporte, con la construcción de escenarios deportivos populares.</li> </ul>	
Tercera Edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Campañas educativas para revalorizar el status de los ancianos.</li> <li>2. Hacerlos beneficiarios de la seguridad social.</li> </ul>	
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento del programa de madres comunitarias e impulso a la microempresa para emplear a la mujer, y mayor acceso de la mujer en altos cargos del Estado.</li> <li>2. Nivelación de los salarios en el sector privado.</li> </ul>	
Minusválidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas especiales de salud.</li> </ul>	

## Propuestas de los candidatos por sectores (continuación)

Partido Conservador	Terceros Partidos	
ANDRÉS PASTRANA	ANTONIO NAVARRO	ALBERTO MENDOZA
<p>1. Generar política financiera de apoyo a micro y pequeña empresa.</p> <p>2. Política asistencia y desarrollo tecnológico.</p> <p>3. Política liderazgo y formación empresarial.</p> <p>4. Políticas de comercialización y mercadeo.</p>	<p>1. Legalizar la economía informal.</p> <p>2. Crear Banco de Fomento Social.</p> <p>3. Sistema público de garantía seguro para productores populares.</p> <p>4. Régimen de contratación pública para que el Estado compre un mínimo de producción popular.</p> <p>5. Plan integral de asesoría.</p>	Reestablecer la empresa comunitaria como unidad económica nacional.
<p>1. Fortalecer gasto militar y preservar orden público y seguridad ciudadana.</p> <p>2. Fortalecer administración de la justicia.</p> <p>3. Reforma de la Policía.</p> <p>4. Reconocer raíces estructurales de la inseguridad.</p> <p>5. Mejorar la cobertura de la justicia.</p> <p>6. Sistema penitenciario y carcelario.</p> <p>7. Reducir el armamentismo ciudadano.</p>	<p>1. Diálogos de paz con la CGSB.</p> <p>2. Plan desarme y pedagogía ciudadana.</p> <p>3. Ejecutar planes de reinserción.</p> <p>4. Planes sometimiento a la justicia para el narcotráfico.</p> <p>5. Garantía debido proceso, de defensa, de eficiencia y celeridad de justicia.</p> <p>6. Protección a jueces y abogados.</p> <p>7. Régimen carcelario de resocialización.</p> <p>8. Protección/vigilancia de los derechos humanos.</p> <p>9. Aplicar con gobernadores y alcaldes, planes específicos para problema concreto de seguridad.</p>	Actualizar las Fuerzas Armadas en Colombia con funciones de Estado Mayor, al servicio de la paz.
<p>1. Redefinir ICBF como rector de los Hogares Comunitarios de Bienestar y las comisarías de familia.</p> <p>2. Los programas dirigidos a la niñez, la juventud y la familia deben ser asumidos por las administraciones departamentales y las ONG's.</p>	<p>1. Ampliar cobertura ICBF y hogares FAMI a 95% de población de 7 a 14 años.</p> <p>2. Ejecutar plan especial de protección al niño.</p>	
Prevenir el consumo de drogas y usar creativamente el tiempo libre.	<p>1. Democratizar la educación pública.</p> <p>2. Reincisión social y laboral para bandas juveniles barriales.</p> <p>3. Programas de educación sexual.</p> <p>4. Incentivos tributarios para contratos con jóvenes y por primera vez.</p>	
<p>1. Mejorar el servicio para los mayores.</p> <p>2. Adecuar hospitales para los ancianos.</p> <p>3. Desarrollar un plan de apoyo a mayores.</p>	<p>1. Seguridad social integral y subsidio alimentario a los ancianos indigentes.</p> <p>2. Pago oportuno y rápido de pensiones.</p>	
<p>1. Reconocer igualdad de la mujer en mercados laboral, legal, social y estructural de poder.</p> <p>2. Fortalecer programas de prevención de patologías femeninas.</p> <p>3. Generar estadísticas de género.</p>	<p>1. Igualdad de derechos entre géneros.</p> <p>2. Promover participación de la mujer en espacios públicos y estructuras de poder.</p> <p>3. Programas materno infantil y de lactancia.</p> <p>4. Atención a mujeres víctimas de violencia sexual y malos tratos físicos o síquicos.</p> <p>5. Subsidio alimentario a mujeres desempleadas.</p>	
<p>1. Coordinar con la empresa privada la financiación a las necesidades particulares.</p> <p>2. Coordinar con el sector privado un programa laboral para la incorporación y entrenamiento de los minusválidos.</p> <p>3. Dar prioridad a la atención de las personas minusválidas físicas, síquicas o sensoriales.</p> <p>4. Desarrollar programas de participación política, económica, deportiva y cultural para los minusválidos.</p>	Brindar atención especial a disminuidos físicos, sensoriales y síquicos.	

**Rubén Sánchez David**

**Polítólogo**

**Director del Posgrado en Ciencia Política**

**Universidad de los Andes**

Elecciones presidenciales 1994

# Candidatos y programas

Rubén Sánchez David

**T**ranscurrida la jornada electoral del 13 de marzo que definió la composición del nuevo Congreso para el período 1994-1998, dados a conocer los nombres de los candidatos a la Vicepresidencia de la República e inscritas las fórmulas presidenciales que competirán por el favor de los electores, el panorama político se ha despejado. Ya está claro para los colombianos que ante la desintegración de la Alianza Democrática M-19, y pese a la inscripción de 18 fórmulas presidenciales, el debate girará en torno a los planteamientos de dos tendencias: la conservadora gobernista y la liberal samperista. Antonio Navarro no será el gran elector que los partidos tradicionales temían, y el retiro de la lid de un gran crítico, el conservador Juan Diego Jaramillo que quiso ser el símbolo de la unidad de su partido y de sus principios doctrinarios, pero que prefirió no ser "el factor de perturbación" de su comunidad política, polarizarán las próximas elecciones presidenciales entre la derecha y la centroizquierda en torno al manejo económico.

Con el retiro de Juan Diego Jaramillo se empobrece el debate, pues el excandidato fundamentaba su programa en un elemento prácticamente ausente en esta campaña: la ética política o la moral.

Queda en pie la candidatura de Enrique Parejo González, otro adalid de la lucha contra la corrupción, cuyo programa de gobierno, resumido en 10 puntos prio-

ritarios, no va más allá de algunas propuestas generales referidas a la necesidad de corregir con urgencia los problemas de inequidad social, mediante la eliminación de las prácticas neoliberales y al imperativo de la búsqueda de la paz, atacando factores de perturbación social como la delincuencia común, la subversión y el narcoterrorismo.

Más vago aún es el programa del general (r) Miguel Maza Márquez, candidato del movimiento de Concertación Cívica Nacional cuyo pensamiento se caracteriza por el sello de la fuerza: nada de legalización de la droga, ni diálogo con la guerrilla o política de sometimiento a la justicia. Por el contrario, fortalecimiento del poder judicial y recuperación de "valores perdidos o debilitados", especialmente en lo que se refiere a la forma de tratar a los enemigos sociales.

Aprovechar la actual fase de crecimiento de la economía colombiana para crear más empleo y distribuir con mayor justicia constituye el objetivo común de las propuestas que hacen los principales partidos que han tenido hasta ahora responsabilidad parlamentaria. Las opciones que se ofrecen al electorado van desde la continuidad de la actual política económica hasta un mayor control estatal. El diagnóstico global es similar al que tantas veces se ha hecho: una minoría que goza de bienestar, llena de oportunidades, y una mayoría que lucha por sobrevivir, carente de oportunidades.



Ilustración Marco Pinto

## La oportunidad de competir

**A**mpliar las oportunidades de los colombianos es el objetivo del proyecto político con el cual Andrés Pastrana se presenta a estas elecciones. La continuidad en la política desarrollada por el presidente Gaviria es su característica y para ello ha focalizado su programa en siete puntos: la consolidación del actual modelo de desarrollo; la educación como fundamento del nuevo hombre colombiano; la preservación del medio ambiente y un ordenado manejo del agua; una política activa de apoyo a la agricultura; la superación de deficiencias de la infraestructura física del país; la recuperación del imperio de la



Ilustración Marco Pinto

ley para hacer un país más justo; la modernización del Estado para mejorar sus niveles de eficiencia, en el sentido de una mayor honestidad y equidad en la gestión pública.

La apertura de la economía es un factor esencial del programa de gobierno de Pastrana para quien “la única forma como los colombianos podemos satisfacer nuestras aspiraciones por un mejor nivel de vida es aumentando permanentemente la capacidad productiva de los trabajadores y de las empresas. Sólo así –añade– podremos consolidar las bases de un crecimiento acelerado y sostenible superior al 8% anual”.<sup>1</sup> (...) Muy relacionado con este

1. Andrés Pastrana, *¡Llegó el momento de Colombia!*, Santafé de Bogotá, 1994, p. 13.

tema está el de la privatización considerada como “la búsqueda de formas más eficientes para mejorar la cobertura, calidad, gestión y financiación de los servicios y bienes públicos”.<sup>2</sup>

Al decir de Oscar López Pulecio, “el programa de Pastrana es impecable para el país que han construido las estadísticas oficiales: un país moderno que se consolida con la inversión masiva en sus sectores más promisorios, moderno como el propio candidato y como la tecnología espectacular que acompañó su lanzamiento. Cercano a una Colombia urbana, bien nutrida y bien vestida, bien educada y con alto nivel de ingresos”.<sup>3</sup> De hecho, el término de *continuismo* cabe perfectamente al proyecto de Pastrana. Algunos analistas comentan inclusive que el candidato a la presidencia por el Partido Conservador recoge las mismas estadísticas que utilizara Gaviria en su plan La Revolución Pacífica.<sup>4</sup>

## El pleno empleo productivo

**L**a principal diferencia entre los programas de gobierno de Andrés Pastrana y Ernesto Samper es el énfasis que éste hace en el empleo. Para Samper una Nación que trabaja es una Nación que avanza hacia el progreso, un país con empleo es un campo estéril para la violencia y la corrupción: “Nuestra meta es mejorar la calidad del trabajo y los ingresos de los colombianos mediante la discriminación de las distintas formas de subempleo, el mejoramiento del llamado empleo precario y la reducción de la tasa de desempleo abierto por debajo del 7% al final de la década. Si no creamos más y mejores oportunidades de trabajo productivo y remunerativo, no nos será posible crecer con rapidez ni esparrir los frutos del desarrollo para lograr una sociedad más justa y solidaria. Tampoco nos será posible consolidar la paz ni la convivencia pacífica”.<sup>5</sup>

El diagnóstico social del candidato liberal apunta en realidad a un país en crisis detrás de una bonanza aparente. En este sentido, su interés está puesto en hacer girar todo el andamiaje económico en

función de la generación de empleo masivo. El estímulo a los electores potencialmente dinámicos debe estar orientado a la generación de un millón y medio de empleos. Y la forma de lograrlo sería a través de planes sectoriales de exportaciones, reconversión agropecuaria y modernización industrial; planes de inversión pública e infraestructura, capital humano y vivienda de interés social (también lo contempla Pastrana en su programa de gobierno) y de enganche de grupos vulnerables como los jóvenes y las mujeres. Para sacar adelante su propósito, Samper propone un gran esfuerzo de concertación alrededor de la mejoración de las condiciones de empleo y competitividad, la disminución de la inflación y el aumento de los salarios en proporción a los incrementos de la productividad.

Con relación a la apertura económica, Samper, como Pastrana, proponen su consolidación, pero en un marco de *reciprocidad*, merced a la cual Colombia sólo le compraría a quien le compre. La internacionalización de la economía estaría, entonces, al servicio de la producción y el empleo de los colombianos.

## El replanteamiento de la apertura

**A**unque desde perspectivas diferentes, los candidatos liberal y conservador coinciden en la necesidad de consolidar la apertura económica. No así sus críticos, Antonio Navarro y Enrique Parejo. Para el líder de la AD M-19, habría que “cambiar la política de apertura por otra de internacionalización de la economía desde dentro hacia fuera, dándole prioridad a la integración regional”.<sup>6</sup> Y para el candidato de Alternativa Democrática Liberal, “teniendo en cuenta los efectos desfavorables que ha producido en ciertos sectores de la economía, la apertura económica requiere de un replanteamiento en función de los intereses nacionales y de nuestros productores y trabajadores, con miras a asegurar la autosuficiencia alimentaria del país”.<sup>7</sup>

2. *Ibid.*, pp. 13 y 14.

3. Oscar López Pulecio, “La pequeña diferencia” en *El Espectador*, mayo 3 de 1994, p. 3A.

4. Germán Duque menciona en su artículo “El retorno de lo mismo que antes: los casos de los 1.600 kms de vías férreas, las 500 mil hectáreas para la agricultura y los 11 millones de colombianos sin agua potable considerados como objetivos prioritarios por Andrés Pastrana”, en *El Espectador - Semana Económica*, mayo 6 de 1994, p. 1B.

5. Ernesto Samper *Toda Colombia trabajando!*, Santafé de Bogotá, 1993, p. 7.

6. Antonio Navarro, *100 compromisos de gobierno*, Santafé de Bogotá, 1993.

7. Enrique Parejo, *Los 10 programas prioritarios que Enrique Parejo González impulsará y pondrá en marcha durante sus primeros seis meses de gobierno para buscar la justicia social, la moralidad y la paz de Colombia*, Santafé de Bogotá, 1993.

## Seguridad ciudadana y paz

**E**rnesto Samper ha declarado en varias ocasiones que durante su gobierno no se casará con el dilema “diálogo o represión”, pero que proseguirá la política iniciada por el presidente Gaviria para profesionalizar las Fuerzas Armadas y asegurar con ellas el monopolio legítimo de la fuerza en todo el país. También ha señalado que atacará con decisión todas las formas de violencia, incluidos el paramilitarismo y la justicia privada, y que ratificará el Protocolo II de la Convención de Ginebra, el cual busca proteger a las víctimas civiles del conflicto armado y a los elementos inermes. Asimismo, ha anunciado su decisión de reemplazar la actual Consejería de Paz para nombrar a un Alto Comisionado que entraría en contacto con todos los sectores de la vida nacional para convertir la paz en una meta de todos bajo el liderazgo del Presidente de la República.

Para Andrés Pastrana, la seguridad ciudadana es la primera responsabilidad del gobierno. Cuando éste falla en su misión, muchos ciudadanos optan por soluciones individuales, lo que produce un aumento de las fricciones e incrementa el riesgo de la violencia. En las actuales circunstancias del país, el solo diálogo con los alzados en armas no puede ser un objetivo en sí mismo ni una estrategia adecuada. Por ello la única opción es “fortalecer las Fuerzas Armadas y consolidar una presencia militar sólida en todo el territorio nacional, ampliando el pie de fuerza si así se requiere, así como la vigorización de los esquemas de inteligencia del Estado (...) La indispensable continuidad de esta política no es una opción caprichosa que tiene el Estado colombiano, sino un mandato independiente, más allá de la permanente disposición al diálogo. O sea, dialogar sin dejar sin defensas los mecanismos de acción de la autoridad”.<sup>8</sup>

Entre los 100 compromisos de gobierno de Navarro, el “negociar la paz política con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, dentro de un límite de

tiempo y acorde a la Constitución” ocupa un lugar destacado. Junto a este propósito, la AD M-19 propone:

- desarrollar un plan de desarme y de pedagogía ciudadana para la paz y la no violencia;
- ejecutar planes de reinserción para las zonas donde se firmen acuerdos de paz, con la participación de la comunidad, los exguerrilleros, las Fuerzas Armadas y el gobierno civil; y
- rediseñar y aplicar la política de sometimiento a la justicia para el narcotráfico.

En cuanto a Enrique Parejo, su propuesta de paz para poner fin a “la guerra fratricida que, por varias generaciones absurdamente desangra al país”, incluye un cese bilateral y simultáneo del fuego por un término de tres meses, bajo la supervisión de las Naciones Unidas, con el propósito de crear el clima político que haga posible la negociación de un pacto de paz sobre las siguientes bases:

- una reincorporación efectiva de los alzados en armas a la vida civil en el marco de proyectos especiales de reinserción;
- una garantía efectiva, por parte del Estado, de respeto a los derechos humanos de los reincorporados;
- la garantía efectiva, por parte del Estado, del ejercicio pleno de los derechos políticos de los alzados en armas que se vinculen al proceso de paz.

Es de advertir que ninguno de los cuatro candidatos más connotados a la Presidencia de la República contempla los diálogos regionales en sus proyectos de gobierno.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que permite apreciar las propuestas de los principales candidatos a la presidencia:

La lectura de las ideas fuerza de los candidatos a la presidencia indica que si bien la apología del neoliberalismo gubernamental queda en manos del pastranismo andresista y la novedad le corresponde a Samper, quien ha prometido revisar la estrategia económica del gobierno, las

## Candidatos y Programas

**ERNESTO SAMPER PIZANO**  
Partido Liberal

**ANDRES PASTRANA ARANGO**  
Partido Conservador

### Economía

Una estrategia de *capitalismo social* orientada hacia el pleno empleo, sobre la base de una tasa de crecimiento superior al 5% anual. Adoptar un nuevo estilo de desarrollo económico y social que supere el enfoque tradicional de carácter asistencial. Poner en práctica programas específicos de empleo orientados a superar los problemas estructurales del mercado de trabajo, centrados en el entrenamiento y la ubicación laboral de jóvenes y mujeres desempleadas.

– Una política macroeconómica que estimule la inversión y el crecimiento en un ambiente de estabilidad de precios y que evite la revaluación.

– Consolidación de la apertura: avance de una internacionalización que privilegie las exportaciones y el empleo; impulso a una política de inversión social para aumentar la competitividad.

– Aplicación de la privatización en forma pragmática. En desacuerdo con privatizar para cubrir déficit fiscal.

– Recursos de Cusiana: inversión en infraestructura y en política social (educación, salud y vivienda), mediante acuerdo del gobierno nacional, la Junta del Banco de la República y las regiones.

– Crear un Fondo de Inversiones y Estabilización Petrolera para ahorrar en el exterior parte de los ingresos de Cusiana, de modo que se reduzcan las presiones de revaluación.

– Modernización de la legislación y los procedimientos para el registro de la propiedad intelectual y la obtención de patentes, para promover la transferencia tecnológica.

– Desarrollo sostenible con un crecimiento superior al 8% anual, para asegurar un mayor bienestar y calidad de vida a todos los colombianos.

– Profundización y consolidación de la apertura en un marco de estabilidad macroeconómica y de inflación controlada.

– Recuperación de la empresa como protagonista ineludible del desarrollo y consolidación de un sistema financiero y un mercado de capitales eficiente y moderno.

– Política de empleo basada en la inversión productiva y las exportaciones.

– Enfasis en programas de fortalecimiento y creación de microempresas y capacitación de microempresarios.

– Recursos de Cusiana: creación de un Fondo en el exterior que permita diferir la entrada de reservas y la utilización sensata de los recursos, sin alterar la disciplina fiscal ni asumir gastos con cargo a futuros ingresos esperados.

### Educación

– Un programa de fortalecimiento de la calidad de la educación, elemento fundamental de la modernización de la sociedad y desarrollo del individuo.

– Creación de Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico en los niveles sectorial y regional.

– Apoyo a la investigación básica en áreas estratégicas.

– Refuerzo de canales para lograr la transferencia de tecnología económica y ambientalmente eficientes.

– Campaña de educación ambiental.

– Mejorar la calidad para que responda a las necesidades específicas del desarrollo y permita mejorar la productividad de toda la economía.

– Fortalecer la educación de adultos no sólo por su importancia económica, sino por el papel determinante de la familia en la formación de ciudadanos.

– Eliminación de la doble jornada en los establecimientos educativos para que los estudiantes pasen menos tiempo en la calle.

## Candidatos y Programas

**ANTONIO NAVARRO**  
Alianza Democrática M-19

**ENRIQUE PAREJO GONZALEZ**  
Alternativa Democrática Nacional

### Economía

– Se debe cambiar la política de apertura por otra de internacionalización de la economía de dentro hacia afuera, dándole prioridad a la integración regional.

– El nuevo modelo de desarrollo debe apoyar a los sectores nacionales productivos y fortalecer la calidad y la competitividad para fomentar las exportaciones.

– Realizar un gran pacto social de producción, productividad, calidad y calificación que contribuya a fortalecer la capacidad industrial.

– Fortalecer el Fondo de Fomento para la reconversión y la incorporación de la revolución tecnológica en áreas como la informática, las comunicaciones y la biotecnología.

– Crear el Centro Nacional de la Revolución Tecnológica.

– Establecer políticas que estimulen y faciliten los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

– Usar los recursos de Cusiana con cinco prioridades productivas:

1. El desarrollo de la política agropecuaria, especialmente en los Llanos Orientales;
2. La consolidación de la política industrial de mayor nivel técnico;
3. El pago de la deuda social;
4. La infraestructura de vías, ductos y puertos y
5. El fomento del uso domiciliario del gas natural.

– Balancear la política petrolera entre los intereses nacionales y la inversión extranjera;

– Promover la inversión pública para la construcción de una refinería, fortalecer la red de oleoductos y la industria petroquímica.

– Revisar el proceso de apertura en el sector agropecuario, para reparar los perjuicios que se le han causado y darle tiempo suficiente, a fin de que pueda prepararse para la competencia internacional.

– Poner en marcha un plan legislativo para la democratización de la propiedad mobiliaria e inmobiliaria, urbana y rural para disminuir la concentración de la propiedad y el ingreso, y para fortalecer la democracia.

– Ejecución de inversión de los recursos provenientes del petróleo y del carbón, con miras a impulsar el desarrollo del país.

– La privatización se justifica en aras de la democratización de la propiedad, pero hay sectores estratégicos que deben seguir siendo del Estado.

### Educación

– Destinar como mínimo el 5% del PIB para la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología.

– Asegurar la participación de los educadores, artistas y científicos en la formulación y definición de las políticas y en la asignación de recursos en esta área.

– Clave del desarrollo con justicia social.

– Cobertura universal de la educación preescolar, la educación primaria y la educación media básica, con contenidos adaptados a las diversas realidades culturales del país y calidad óptima.

– Impulso a un sistema de educación media vocacional.

**ERNESTO SAMPER PIZANO****ANDRES PASTRANA ARANGO****Agua y ambiente**

- Inversión en adecuación de tierras, protección de las fuentes de agua y saneamiento ambiental.
- Programas de control de la contaminación, siguiendo el principio de que el que contamina paga.

- El eje de la política ambiental para un desarrollo acelerado y sostenible debe ser el agua.

- Cerca de 11 millones de colombianos no tienen acceso a ningún servicio de acueducto y 16 millones, al de alcantarillado. Servicios públicos básicos como el elemento central de la lucha contra la pobreza.

- Impulso a políticas de riego y drenaje que permitan incorporar 520 mil hectáreas más a la agricultura.

- Promoción del turismo ambiental, para que los colombianos se conviertan en defensores de sus recursos naturales.

- Vinculación del sector empresarial a un ambicioso programa de reforestación y desarrollo adecuado de la silvicultura y la industria maderera.

**Agricultura y agroindustria**

- Plan de reconversión agropecuaria para superar en forma duradera coyunturas críticas, proteger el empleo rural y adecuar el sector a las cambiantes circunstancias del mercado internacional.
- Adopción de estímulos selectivos y reglas estables.
- Aplicación de una política cafetera orientada a la reducción de costos y al aumento de la participación en el margen de comercialización internacional.

- La apertura ha puesto en evidencia las debilidades de nuestro sector agropecuario. En consecuencia, se impone asegurarle a Colombia una agricultura estable y sostenible en el largo plazo, altamente competitiva a nivel internacional, confiable para los inversionistas y consumidores, manejada con criterios de equidad y productividad que ofrezca alternativas para el sector rural.

**Infraestructura**

- Solución a las deficiencias en materia de transporte, suministros de energía, comunicaciones, adecuación de tierras y manejo del agua que entorpecen la competitividad y el ritmo de expansión de actividades productivas.

- La infraestructura existente en Colombia es insuficiente, eleva los costos de producción y le resta competitividad a la economía. Por tanto, es preciso aumentar la inversión pública en infraestructura para hacer atractiva la inversión.

**Guerrilla**

- Profesionalización de las Fuerzas Armadas y fortalecimiento de las armas en zonas de conflicto, pero también presencia social del Estado. Diálogo, siempre y cuando se demuestre con hechos que hay sincera voluntad de paz y de reincorporación.

- El solo diálogo como un objetivo en sí mismo o como estrategia ante la prolongada violencia declarada no es posible. Sin embargo, en el esfuerzo por erradicar la violencia debe prevalecer el mayor liderazgo civil con el debido celo por el respeto a los derechos humanos, lo que impone reforzar los mecanismos de autocontrol de las Fuerzas Armadas, el DAS y de la Policía para evitar abusos.

**Narcotráfico**

- Desmovilización de los *carteles* de la droga. Acción basada en la prevención del consumo y el desarrollo de cultivos alternativos; política de sometimiento a la justicia y agresiva política internacional que exija responsabilidad a la comunidad internacional.

- La legalización significa un retroceso en el camino recorrido. Se deben crear las condiciones para que el tráfico y consumo sean rechazados. Ello implica formular un verdadero Plan de Prevención, Erradicación y Rehabilitación y hacer ajustes a la actual política de sometimiento a la justicia.

**ANTONIO NAVARRO****ENRIQUE PAREJO GONZALEZ****Agua y ambiente**

- Aumentar al 90% la cobertura de agua intradomiciliar y al 75% la de alcantarillado, invirtiendo 2.500 millones de dólares de crédito externo.
- Aplicar un programa de saneamiento básico subsidiado en los barrios subnormales y en las zonas rurales.
- Recuperar y conservar los ecosistemas con prioridad en la cuenca del río Magdalena, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Pacífico.
- Establecer veedurías ecológicas.

- Establecimiento de políticas integrales de planificación a todos los niveles para lograr un desarrollo sostenible que permita el mejoramiento del bienestar de la población. Estas políticas deben propender por una utilización racional de los recursos, manteniendo la calidad del ambiente y su potencial productivo.

- Cumplir los compromisos contraídos por Colombia en las conferencias internacionales, en especial los convenios sobre biodiversidad, cambio climático y la Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo.

**Agricultura y agroindustria**

- Crear un Fondo de Estabilización Agropecuaria que le brinde certeza a los precios del sector.
- Establecer un sistema nacional de información de precios y mercados y fortalecer la red de centros de acopio y de mercadeo.
- Apoyar e impulsar la investigación que tenga como base nuestra biodiversidad para nuevas alternativas de inversión y producción.

- Protección arancelaria justa y adecuada para aquellos productos que la requieran.

- Poner en marcha un proceso de reconstrucción y de consolidación del sector mediante estímulos a la producción, para garantizar la seguridad alimentaria del país y la competitividad internacional en un plazo razonable.

- Crear líneas especiales de crédito para la producción, reconversión y tecnificación del sector.

- Poner en marcha un programa acelerado y masivo de investigación científica y tecnológica y capacitación de los recursos humanos del sector.

- Reestructurar y fortalecer entidades tales como la Caja Agraria, el ICA, el IDEMA, el INCORA y el HIMAT, para el desarrollo de una política integral de apoyo al sector agropecuario.

**Infraestructura**

- Ejecutar un Plan Nacional de Infraestructura para la producción en puertos, aeropuertos y zonas industriales.
- Realizar el plan vial de integración nacional y subregional.

- Ampliar de la capacidad de generación eléctrica del país.

- Programa de construcción y mejoramiento de la infraestructura física del país.

- Pago anticipado de una parte de la deuda externa con el fin de liberar recursos del presupuesto para invertirlos en programas de desarrollo social.

- Aplicación directa de recursos a la solución de urgentes necesidades de los sectores más pobres de la sociedad.

**Guerrilla**

- Negociar la paz política con la Coordinadora Guerrillera, dentro de un límite y acorde con la Constitución, sin dejar de ejercer la autoridad.

- Se le debe dar una nueva oportunidad a las organizaciones guerrilleras para dialogar, si demuestran que están dispuestas a aceptar unos compromisos serios. Ello no se opone a que la Fuerza Pública cuente con los medios para garantizar el orden público.

**Narcotráfico**

- La legalización sólo tiene sentido como una decisión universal. Se requiere una ofensiva diplomática que explique la importancia de una medida de esa naturaleza.

- Revisión total de la mal llamada política de sometimiento a la justicia que ha sido un verdadero fracaso.

- El principal instrumento de la política contra el narcotráfico es la prevención; el segundo, la represión. En el mundo no existe un clima favorable a la legalización de las drogas prohibidas.

diferencias son más de matiz que de fondo. En realidad, ninguno de los programas analizados ha sido elaborado con espíritu partidista. Todos los candidatos hacen un llamado a todos los colombianos para que, haciendo de lado las "tradicionales diferencias entre partidos políticos", cambien sus fuerzas "para asegurar que el país no se queda anclado en el subdesarrollo".<sup>9</sup> Por ello el sujeto al que Samper, Pastrana y Navarro dirigen

su llamado es *la gente*: el programa liberal afirma que "la gente es el mejor recurso en el que se puede invertir"; el programa de gobierno de Andrés Pastrana habla de "sintonizar con la gente" y para Navarro se trata de "gobernar con la gente".

De hecho, como los partidos han borrado sus fronteras y ya no se les identifica en sus estructuras y comportamientos, aunque subsisten los nombres tradicionales, la elección del presidente dependerá sobre todo de la imagen que proyecten los candidatos y la confianza que logren despertar en los electores.

En la medida en que los partidos han dejado de representar intereses sociales –materiales o ideológicos– para convertirse en máquinas electorales manipuladas por intereses personales, los programas han perdido importancia en la vida de los mismos. Lo que se suele llamar programa definitorio de los ideales de un partido no pasa de ser un reflejo condicionado para situaciones de emergencia. En realidad, las campañas electorales se hacen hoy a la americana, es decir, son gigantescas operaciones publicitarias con las que se busca

CUANDO LLEGAN LAS ELECCIONES NUNCA SÉ A QUIÉN VOTAR...  
NO CONOZCO A NADIE



A MÍ ME PASA IGUAL:  
LOS CONOZCO A TODOS



atraer y formar la opinión pública mediante una adecuación de las propuestas partidistas al *país real* luego de sondeos que permiten conocer los deseos de la población y diseñar programas a la medida.

La democracia se ha convertido en un mercado político en el que los grupos más poderosos conquistan privilegios que acentúan la desigualdad, y los resultados electorales se comparan a balances empresariales. Ahora

Nuria Pompeia

bien, no se trata

de ignorar el sentido popular ni de separar la acción social de la acción política sino, por el contrario, de subordinar ésta a aquélla o, al menos, de colocar la acción social en su propio lugar, que es el de las mediaciones y los compromisos entre las exigencias del Estado, hoy inclinadas hacia la escena internacional, y las demandas sociales internas.

A pesar de todo, no deja de ser interesante saber qué piensan los principales aspirantes a la jefatura del Estado de los problemas fundamentales que hoy afectan a la sociedad colombiana y constatar que no difieren en lo sustancial. De hecho, ante la desideologización de la izquierda y la derecha, una visión política de centro apoyada en las tesis social-liberales se configura como un punto de referencia y en un lugar político social a conquistar por las posiciones situadas a su izquierda y a su derecha. Ante esta estrategia electoral, cabe preguntarse si será suficiente para cerrar la brecha entre lo que los colombianos consideran el *deber ser* político, valorando en términos positivos, y el *ser político*, calificado en general negativamente e identificado con prácticas corruptas y deshonestas ●

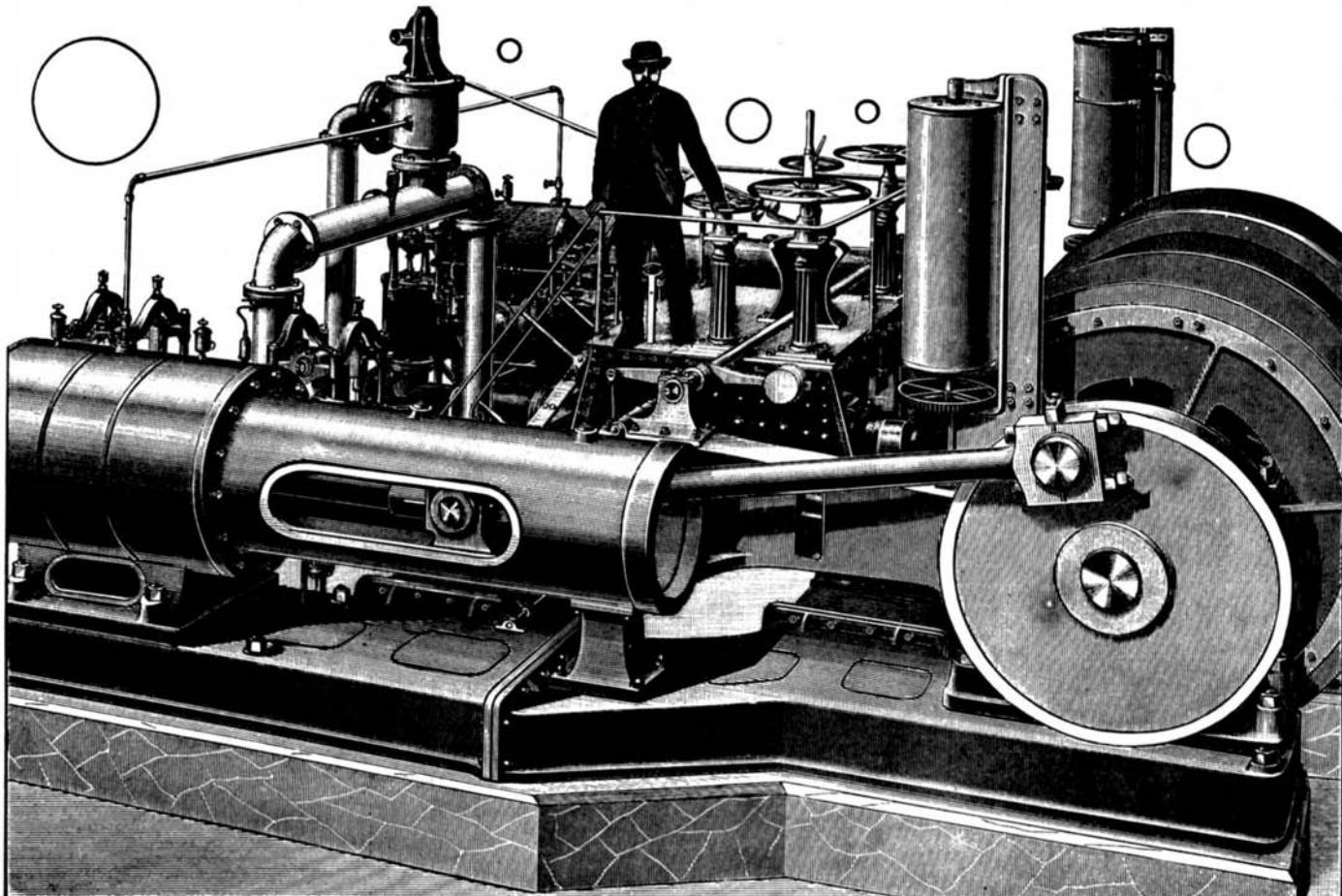
9. *Ibid.*, p. 16.

**Jorge Bernal Medina**  
Director de Desarrollo de la  
Corporación S.O.S. Colombia

Elecciones presidenciales 1994

# La política económica

Jorge Bernal M.



**E**l propósito de este trabajo es comentar las propuestas económicas que presentan los candidatos más representativos a la Presidencia de la República para el período 1994 - 1998. Con este fin se abordan dos asuntos muy relacionados entre sí. En primer término, se comenta el estado en que el

presidente Gaviria entrega la economía y el cumplimiento de algunas de sus metas más significativas; en segundo lugar, precisamos los grandes temas y retos de la política económica para los próximos años, y nos referimos a las propuestas de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Antonio Navarro.

## Apuestas de la administración Gaviria

**A**l igual que la mayoría de países de América Latina, Colombia en la administración Gaviria apostó a imponer el ajuste, la desregulación económica, la abolición de los subsidios, la reducción de los aranceles, la privatización de las empresas del Estado y a reducir a éste, cada vez más a funciones de orden público y administración de la justicia.

La meta era tener una economía abierta, eficiente, integrada, con altos niveles de crecimiento y gran reducción de la inflación. Según el director de Planeación Nacional, Armando Montenegro "La nueva teoría del desarrollo ha tenido que identificar instrumentos de acción que respeten la libre acción de los individuos, la eficiencia y la equidad, y que tengan un impacto más general. Para ello, la apertura del sector externo y la promoción de la competencia, así como el avance del cambio técnico amplían las posibilidades de un crecimiento más eficiente y sostenible. El propósito del Estado debe ser promocionar los mercados y la competencia porque genera mayor eficiencia".

Para que no quede ninguna duda sobre el nuevo papel del Estado, Montenegro enfatiza: "Al dejar las actividades donde el sector privado puede actuar con mayor libertad, el Estado se puede concentrar en la atención de los grupos más pobres y en asumir de manera eficiente las actividades en áreas como justicia, seguridad y defensa".

Hoy muy poca gente en Colombia y en América Latina discute sobre la necesidad de abrir la economía, de hacerla más eficiente y competitiva, de integrarse a los mercados internacionales, de tener un Estado desburocratizado y al servicio de toda la sociedad.

La gran diferencia, es que los neoliberales convierten esto último en el objetivo, la meta, el gran propósito, mientras que desde un enfoque democrático del desarrollo, estos son instrumentos, medios y estrategias al servicio de un propósito mayor que es tener una sociedad moderna, justa y democrática, en lo cual el Estado debe

cumplir un papel significativo y complementario. Convencido de que las leyes del mercado se encargarían por sí solas de regular la economía, lograr niveles importantes de crecimiento (la meta era una tasa de crecimiento del 4.5% promedio para los cuatro años) y a la vez mantener el equilibrio macroeconómico, en especial en términos de inflación (bajarla del 20%); Gaviria y sus colaboradores se empeñaron en sacar el Estado de toda actividad económica. Los resultados después de casi cuatro años están a la vista.

En términos de crecimiento, las tasas de los tres primeros años no han sido espectaculares, su promedio es de 3.6%, cuando su meta era del 4.5% y cuando el país requiere crecer a tasas mayores si quiere empezar a resolver sus problemas de equidad; para 1994 el pronóstico está entre un 4% (según Fedesarrollo) y un 5% (según el DNP). Más allá de estas frías cifras, lo verdaderamente importante es preguntarse por los sectores que han sustentado estos resultados. En efecto, tomando el año 1993 como referencia tenemos que el sector más dinámico continúa siendo el de la construcción (9.3%); le siguen los servicios del gobierno (7.7%); el sector financiero (6.5%); los servicios privados (5.9%). Por su parte, los dos sectores claves en un desarrollo sostenido, la industria y la agricultura sólo crecen el 1.9 y el 2.7% respectivamente.

Esto significa, en palabras de Fedesarrollo "un crecimiento montado sobre sectores coyunturales, sobre una burbuja". Lo que implica que en cualquier momento se puede desinflar.

Adicionalmente, hay que decir que la mitad de los sectores industriales tienen graves problemas y registran tasas de crecimiento negativas; basta mirar los textiles, el tabaco, cueros, calzado, papel, hielro, entre otros.

La crisis del sector agrícola es aún más profunda, según la SAC "entre 1990 y 1993 se registró una reducción, en términos reales del 30.4% en los ingresos percibidos por los productores de once de los cultivos más representativos de la agricultura (algodón, soya, cebada, café y arroz entre otros).



Para Fedesarrollo la situación social y la distribución del ingreso en el campo han sufrido un rudo golpe en estos años, el empleo ha caído en 3.7% en 1992 y 0.4% en 1993 y el porcentaje de la población rural en estado de pobreza se ha incrementado en un 26.7% y un 31.2% en los dos últimos años.

Es tan grave la situación de la agricultura, que el propio gobierno ha tenido que dar marcha atrás en su política de apertura indiscriminada y establecer precios de sustentación para algunos productos y mantener aranceles para este sector.

### ***El control de la inflación***

Este fue de uno de los propósitos centrales del Ministro de Hacienda, al cual debían someterse otras variables macroeconómicas, incluido el crecimiento de la economía y por lo mismo, uno de los puntos más negativos en la gestión económica de este gobierno. La meta era bajar la inflación por debajo del 20% y los resultados de los tres primeros años hablan de un categórico 25%. En 1994 se plantea la meta del 19% pero, por los resultados de los tres primeros meses (más del 9%), ésta no estará por debajo del 22%, en el mejor de los casos.

### ***Balanza comercial deficitaria***

El valor de las importaciones para 1993 se estima en 8.993 millones de dólares, esto es un 49% más que las de 1992; por su parte las exportaciones llegaron a 7.616 millones de dólares, lo que significa un escaso 4% de incremento y lo más grave un déficit comercial de 1.377 millones, que no ocurría desde 1984.

Esta es otra paradoja del actual proceso de apertura: se suponía que uno de los propósitos de la liberalización comercial era incrementar los ingresos del país con las divisas provenientes de las ventas de nuestros productos en el exterior, la verdad es que ha crecido la importación de bienes de consumo, bienes intermedios y algunos bienes de capital (en especial vehículos) que golpean duramente la producción nacional.

Adicionalmente hay que advertir sobre el poco valor agregado de buena parte de estas exportaciones. En efecto, en los últimos años se destacan las exportaciones del sector minero y del narcotráfico.

### ***La política cambiaria***

Es uno de los aspectos de mayor debate en la actualidad y requiere de ajustes en el corto plazo. El manejo del gobierno ha sido contradictorio en este campo: de un lado, facilita el ingreso de dólares al país (muchos de ellos provenientes del narcotráfico) y del otro lado, empeñado en bajar la inflación, decide revalorar el peso colombiano frente al dólar, manteniendo una tasa de devaluación del 12 y 13%, con tendencia a la baja, lo cual repercute duramente en el sector exportador colombiano, que pierde casi diez puntos al comparar las tasas de inflación con las de la devaluación.

En algunos puntos el gobierno ha tenido resultados un poco más satisfactorios: la política fiscal y la integración.

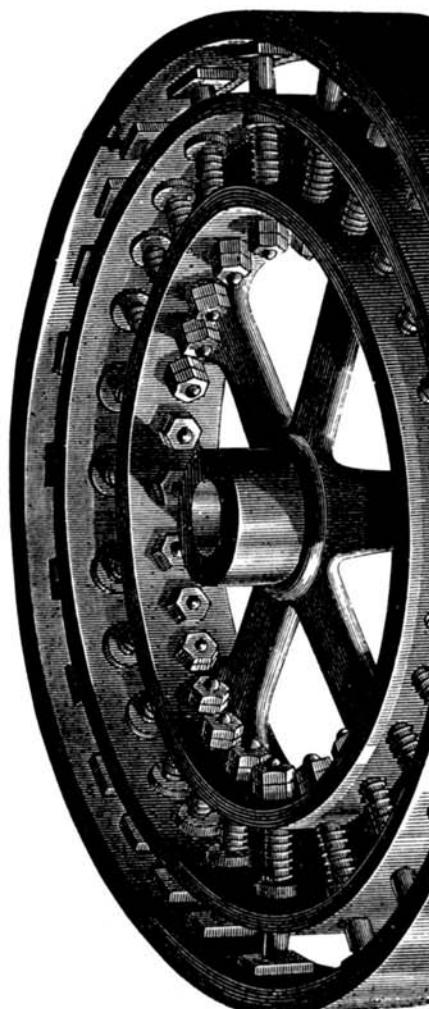
### ***Situación fiscal***

Los ingresos de la nación han mejorado, gracias a las dos reformas tributarias aplicadas en los últimos años y a los recursos provenientes de la venta a los particulares de importantes empresas estatales y los ingresos de la telefonía celular.

Esto ha permitido compensar el fuerte incremento en el gasto público, especialmente en lo relacionado con el orden público y el fortalecimiento de la justicia. De modo que el déficit fiscal se ha mantenido en niveles manejables, desde la perspectiva neoliberal; ésta es otra de sus grandes preocupaciones.

### ***El empleo***

Es tal vez de las variables que expresan una aparente mejoría en los últimos años al bajar la tasa de desempleo de los dos dígitos por lo menos en el conjunto de las grandes ciudades. El interrogante es ¿cómo se ha logrado esto, cuando los dos sectores claves de la economía (industria y agricultura) presentan bajas tasas de crecimiento? Al



respecto hay dos hipótesis, que pueden ser complementarias. De un lado, según Eduardo Sarmiento, se debe en gran parte a que la gente ya no busca empleo y la segunda por que éstos se crearon en sectores no productivos. Según Sarmiento, la economía que tradicionalmente creaba en las siete grandes ciudades alrededor de 200.000 empleos anuales, en los dos años de apertura plena sólo ha generado 75 mil anuales.

El propio Andrés Pastrana cuestiona el tipo de empleo que se ha generado en esta administración cuando afirma: "Los incrementos de la ocupación se han dado en empleos de baja calidad. Los niveles de subempleo han aumentado considerablemente al pasar de un 10.9% en 1988 a 13.3% en 1992, lo mismo que los empleos de tipo temporal –11.6% a 17.7%– e informal".

En materia de política y gasto social, los estudios de Libardo Sarmiento son elocuentes y se presentan con detalle en otro artículo de esta revista, por tanto sólo destacaremos un par de datos.

El gasto social como proporción del PIB fue de un escaso 8%, cuando en 1984 llegó al 9.4%. La tendencia hacia un crecimiento con mayor equidad se detuvo en los

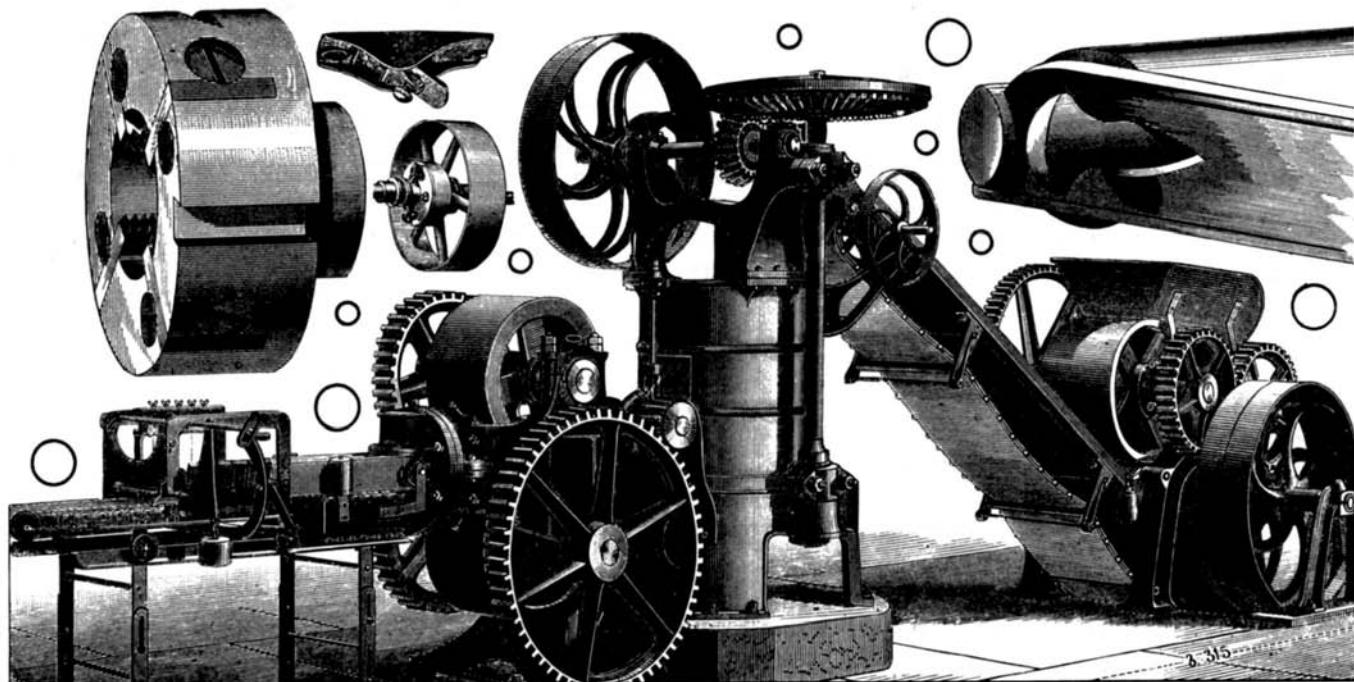
ochenta; el índice de concentración del ingreso, GINI, en los noventa se encuentra en un nivel similar a lo observado a fines de los setentas (0.48). La mitad más pobre del país continúa recibiendo menos del 20% del ingreso de los hogares a nivel nacional, de acuerdo con la información que aporta Libardo Sarmiento.

### *Integración*

En estos cuatro años se han hecho esfuerzos por avanzar en procesos de integración con algunos países de la región. Se ha buscado la integración comercial con México y Venezuela (Grupo de los Tres); la reactivación del Grupo Andino; la integración más estrecha con Venezuela y Ecuador; relaciones con el Grupo de Río; acercamientos con el Tratado de Libre Comercio, etc. Lo que no queda claro es la apuesta fundamental en este campo, pues se ha disparado en varias direcciones, pero los logros no son muy concretos al momento.

Como conclusiones de este primer punto podemos anotar las siguientes:

1. Para los sectores más ortodoxos del gobierno Gaviria, el gran propósito es la apertura económica y la reducción de las



funciones del Estado. El efecto práctico de este modelo ha sido el arrasar la producción agrícola nacional y golpear duramente buena parte de la industria. Esto demuestra que una apertura indiscriminada y acelerada es inconveniente.

2. Ante la reducida inversión en ciencia y tecnología, los niveles de productividad y de eficiencia de la economía colombiana continúan siendo bajos.

3. El ingreso y las condiciones de vida de una gran parte de la población, especialmente en el campo, se han deteriorado considerablemente. Esto en buena medida porque en estos cuatro años no se ha logrado conformar una política social integral y estratégica y la inversión social no se ha incrementado en los niveles que se demanda.

4. La tan temida enfermedad holandesa ya está en la economía colombiana. En efecto, la revaluación del tipo de cambio, el desplazamiento de la industria, la agricultura, las exportaciones menores y el empleo y el fortalecimiento de la construcción, los servicios públicos y privados y las exportaciones mineras y de droga, son todos síntomas de esta enfermedad, sin haber entrado Cusiana.

5. Todo lo anterior plantea que el país en los próximos años requiere de ajustes en su modelo de desarrollo y su política económica. Veamos a continuación que plantean los candidatos a este respecto.

### **Grandes retos del fin del siglo y las propuestas de los candidatos**

**A**ntes de entrar al análisis de las tesis de los tres principales candidatos a la Presidencia de la República (Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Antonio Navarro). Hay que anotar que el programa mejor estructurado es el del candidato conservador: señala propósitos, metas, estrategias, políticas, instrumentos, etc. En el otro sentido se destaca la parquedad y simpleza del candidato de Compromiso Colombia, quien no pasa de hacer una lista telegráfica de sus propuestas.

### **El modelo y el enfoque sobre el desarrollo**

**E**l gran propósito de una propuesta de desarrollo de tipo democrático debe ser contribuir a la construcción de una sociedad democrática, moderna, próspera, competitiva, equitativa y respetuosa del ambiente, que permita formar ciudadanos libres, iguales, participativos y con sus necesidades básicas satisfechas.

Este tipo de desarrollo corresponde con un enfoque del mismo que relaciona y complementa de manera adecuada y coherente los procesos de apertura política y democratización de las instituciones y de la vida social con el desarrollo económico. Y no entiende este último desligado de una política social estratégica que avance consistentemente en la equidad y la justicia social y que refuerce y estimule el propio crecimiento de la economía y de un desarrollo sostenible, no sólo desde una perspectiva ética de respeto por el ambiente, sino también económica y social.

Este enfoque replantea la estrategia de la focalización del gasto, por su carácter cortoplacista y asistencialista y desmiente la idea creada por los economistas clásicos en el sentido de que el crecimiento económico se encargará de *derramar* sus mieles al conjunto de la sociedad ("nuestro propósito es la gente").

De otro lado, en el tema del ambiente rompe con el *ambientalismo*, que no piensa en el desarrollo económico nacional, pero igualmente con el discurso formal y ético de preservación del ambiente, que *pegan* el tema al planteamiento general. En su lugar plantea la noción del desarrollo sostenible que hace parte del conjunto de la estrategia, de manera articulada y coherente.

En el tema del crecimiento, se deslinda de quienes poco se preocupan por este factor, como también de quienes sólo piensan en el crecimiento, sin importar en qué se basa el mismo. Es preciso crecer, pero apoyados fundamentalmente en los sectores productivos y generadores de valor agregado.

Los últimos trabajos de la Cepal y en particular de Osvaldo Sunkel, de Enzo





Faletto y otros teóricos de una mirada democrática del desarrollo, insisten en estas múltiples relaciones que supone una estrategia general de desarrollo para América Latina.

Ninguno de los tres candidatos (Samper, Pastrana y Navarro) maneja esta perspectiva y aunque hablan de algunos de los temas, lo hacen de manera incoherente y aislada.

Samper entra de manera directa en las metas del desarrollo y hace del empleo la principal de ellas y de otra parte, habla de una política social moderna que supere el asistencialismo y la focalización que aplicó Gaviria y que se propone continuar Pastrana, pero no precisa el enfoque que relacione democracia, desarrollo, política social y ambiental.

Pastrana hace un planteamiento bastante difuso al señalar que su propósito es la gente, pues esto aparentemente dice mucho, pero en el fondo no dice nada del enfoque y la concepción del candidato sobre las relaciones anotadas.

Por su parte Navarro hace un planteamiento más integral, pero que en su parquedad no da cuenta de cómo se puede plasmar en políticas, estrategias, programas, etc. Según su planteamiento hay que "aplicar un modelo de desarrollo para todos que sea solidario, redistributivo del ingreso y la propiedad, nacionalista y humanista, que apoye los sectores nacionales productivos, fortalezca la calidad y la competitividad, que amplíe el mercado nacional y fomente las exportaciones".

Un segundo punto que tiene que ver con el modelo y el enfoque general está relacionado con el manejo de la apertura de la economía y el proceso de internacionalización de la misma.

En un primer momento Samper presentó diferencias y formuló críticas al manejo que Gaviria venía haciendo de este proceso, sin embargo éstas son cada vez más escasas y tímidas; en su programa señala que "la apertura no se reversará y tampoco se estancará. Lo que ahora tenemos que asegurar es la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales". En una entrevista para *Portafolio* va mucho más allá y plantea que "el

gobierno (Gaviria) ha implementado con éxito el proceso de apertura económica que beneficia al país, porque ha estimulado la modernización de la economía nacional y nos ha integrado a los flujos de inversión y tecnología internacionales. La flexibilización laboral y del mercado cambiario, la modernización institucional del comercio exterior, la liberación de restricciones a la inversión extranjera, la eliminación de la licencia previa para importaciones y la disminución de aranceles, son medidas importantes y convenientes que aspiro a consolidar". Después de estos elogios al manejo de la apertura hecho por Gaviria, pocas diferencias quedan en este campo con Pastrana.

En efecto, éste reitera que "hemos apoyado el camino de la apertura de la economía y hemos acompañado al actual gobierno en los momentos más críticos de este proceso. Lejos de ser nuevos conversos, somos y hemos sido protagonistas del cambio. Sin embargo, apenas estamos dando los primeros pasos hacia la consolidación de una Colombia grande".

Navarro se limita a plantear el cambio de la política de apertura por otra de internacionalización de la economía desde adentro hacia afuera, dándole prioridad a la integración regional.

La estrategia de preparar al país para la apertura, de manera que no afecte, como hasta ahora, el aparato productivo nacional; de proteger, como hacen los grandes países industrializados y los del sudeste asiático, determinados sectores de su economía, no tiene mucha cabida en estos candidatos.

### **La concentración del ingreso y los grandes monopolios**

Ya se habló de la gran concentración del ingreso que registra la economía nacional y de la presencia cada vez más fuerte de unos pocos grupos financieros que controlan la industria, el sector financiero, el comercio, los servicios, los medios de comunicación...

En este sentido no hay nada nuevo ni nada contundente en los programas de los

candidatos. Al parecer, no hay voluntad de *tocarle un pelo* al gran capital, ni de hacerle ningún tipo de exigencia a los grandes grupos. Como bien lo señala Horacio Jaramillo, mientras el gran capital internacional y los países industrializados se preparan cada vez más para la gran batalla por las telecomunicaciones y la informática, bases de la revolución tecnológica moderna, en Colombia los grandes grupos y el gran capital siguen en la guerra de las cervezas que empezó desde 1890.

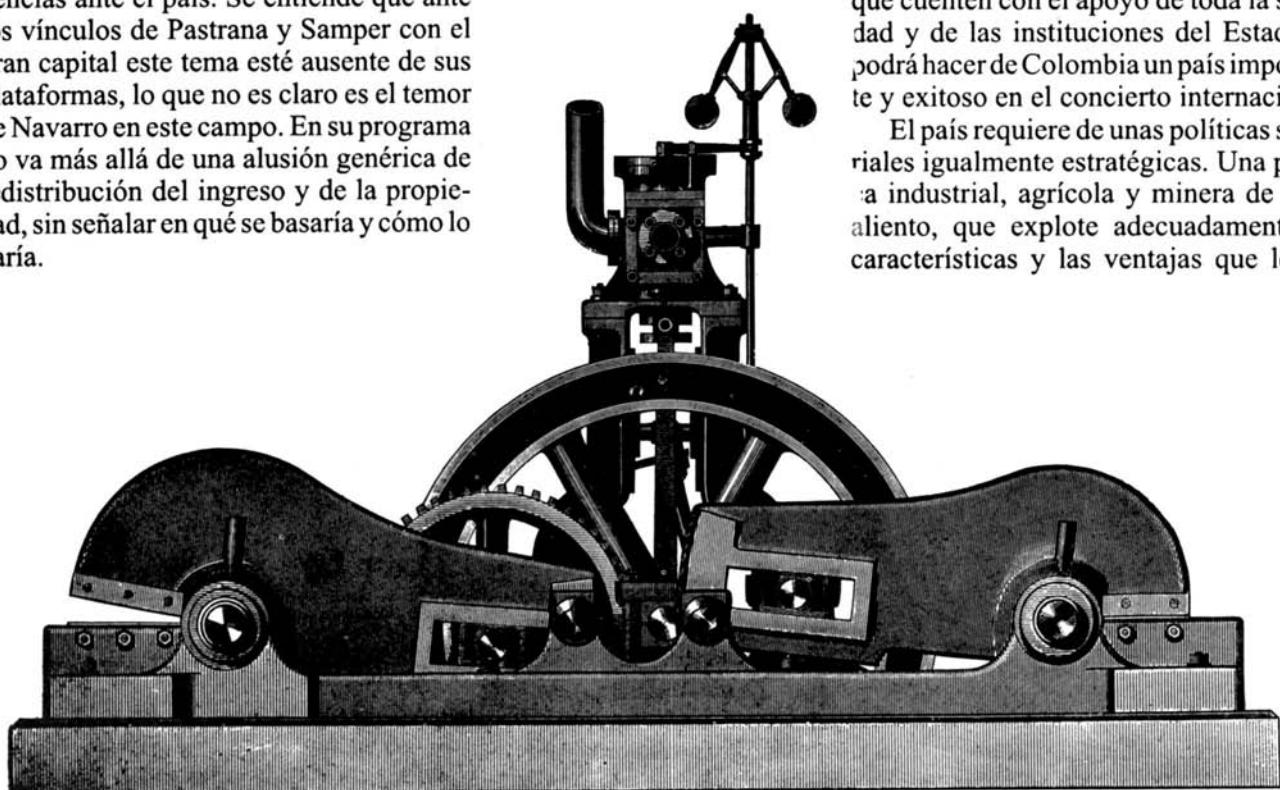
Ahora todo el mundo elogia a los nuevos países industrializados del sudeste asiático, pero muy a menudo se olvida que en este punto ellos aplicaron la política de "la zanahoria y el garrote". Apoyaron a las grandes empresas en tanto éstas ayudaban a cumplir las grandes metas que había propuesto el Estado; cuando éstas no cumplían con estos requerimientos, se aplicó el garrote.

En nuestro caso, el Estado sólo ha ofrecido "zanahoria", sin nada a cambio, ni siquiera la Asamblea Nacional Constituyente tuvo el valor de promulgar una norma que controlara la actividad de los grandes monopolios y les planteara claras exigencias ante el país. Se entiende que ante los vínculos de Pastrana y Samper con el gran capital este tema esté ausente de sus plataformas, lo que no es claro es el temor de Navarro en este campo. En su programa no va más allá de una alusión genérica de redistribución del ingreso y de la propiedad, sin señalar en qué se basaría y cómo lo haría.

## Grandes apuestas nacionales

**E**l país requiere definir de manera estratégica qué quiere ser en materia de desarrollo económico y social, que tipo de país, qué lo caracteriza y qué lo diferencia de otros en estas materias y lograr un gran *acuerdo nacional* con todos los actores del desarrollo para alcanzar esas metas. Estas decisiones demandan un estudio muy preciso de las principales tendencias y características de la economía internacional y algo similar en el caso de la economía nacional. Con ello se podría definir qué lugar se quiere que ocupe el país en el escenario económico mundial y cuáles son las posibilidades del propio mercado interno; se definirían los sectores y renglones estratégicos que puedan ganar esa competitividad en los disputados mercados internacionales y los que abastezcan adecuadamente el propio mercado; las demandas en ciencia y desarrollo tecnológico de esos mismos sectores; las adecuaciones en equipos e infraestructura; la capacitación de mano de obra; los requerimientos de capital, etc. Sólo con un plan estratégico de estas dimensiones, que cuenten con el apoyo de toda la sociedad y de las instituciones del Estado, se podrá hacer de Colombia un país importante y exitoso en el concierto internacional.

El país requiere de unas políticas sectoriales igualmente estratégicas. Una política industrial, agrícola y minera de largo aliento, que explote adecuadamente las características y las ventajas que le son



propias. Pero para definir estas políticas sectoriales es preciso definir previamente las grandes políticas y estrategias nacionales, que le den norte y coherencia al desarrollo del país.

Sobra decir que ninguno de los candidatos en cuestión se arriesga a buscar una política de desarrollo de largo aliento y a convocar al país a un ejercicio de deliberación y concertación sobre la misma. En el mejor de los casos, enuncian elementos de lo que serían las políticas en materia de industria y agricultura.

### Políticas sectoriales

**H**ablando de políticas sectoriales queremos destacar dos puntos. En primer lugar, que ninguno de los candidatos plantea en detalle una política minera de carácter estratégico; el asunto aquí se ha reducido a qué hacer con Cusiana. En efecto, los grandes debates se han centrado en el impacto que pueden tener los recursos de Cusiana.

Pastrana y Samper coinciden en sacar en su mayor parte estos recursos y crear con ellos un fondo "de inversiones y estabilización petrolera" (Samper) y "un fondo de ahorro" (Pastrana). Navarro precisa un poco más su propuesta y plantea una utilización de esos recursos en "ayudar a pagar la deuda social, completar la infraestructura de vías, ductos y puertos; el desarrollo de una política agrícola para los Llanos Orientales y una política industrial de mayor nivel técnico".

Lo cierto, lo evidente, es que ninguno arriesga un planteamiento de lo que debe aspirar a ser Colombia en materia minera y su relación con el resto del modelo y de las apuestas estratégicas. Sólo Navarro esboza la posibilidad de una industria petroquímica y la construcción de una nueva refinería, que fortalecería el sector petroleo; para el carbón, el níquel, las esmeraldas, etc. no hay propuestas de ningún tipo.

En segundo lugar, el asunto de la educación, la ciencia y la tecnología y su relación con el modelo de desarrollo. Pastrana es mucho más agresivo que sus rivales en definir un porcentaje del producto interno bruto a la ciencia y la tecnología. En efecto

éste plantea "pasar a fines de siglo a destinar como mínimo 1.5% del PIB a esta actividad". Navarro habla de 5% destinado a cultura, educación y ciencia y tecnología, que no significaría un porcentaje muy importante para la ciencia y la tecnología, si tenemos en cuenta que educación significó en 1993 cerca del 3.5% del PIB y al descontar cultura, estaremos hablando de un punto específico para ella. Samper, por su parte, no se compromete con una cifra determinada y en su lugar destaca la importancia que tendrá el tema en un eventual gobierno suyo.

Ahora bien, los desarrollos y las grandes inversiones en educación, ciencia y tecnología deberían responder a las grandes apuestas nacionales y a los sectores estratégicos, en consecuencia, al no definir ese norte, no queda claro a qué se van a dedicar estos sectores; tampoco se plantea una reforma educativa profunda que ligue esta actividad a las necesidades y características del desarrollo nacional.



### El papel del Estado

**A**cá, más que un debate teórico sobre el Estado y su tamaño, nos interesa definir su papel, sus funciones y su capacidad de concertar y gestionar con toda la sociedad una estrategia de desarrollo como la esbozada anteriormente.

Como lo establecen diversos autores, América Latina tiene la particularidad histórica de que el Estado fue el formador, en buena medida, de la sociedad civil. Lo grave de este proceso está en que un pequeño sector de esta sociedad (la oligarquía) terminó por imponer sus intereses particulares y poner el Estado al servicio de ellos y no de toda la sociedad. De allí que el debate sobre la reforma del Estado, su papel y la relación con la sociedad y con el mercado, debe comenzar por replantear esa apropiación particular del Estado.

De esta manera, se impone un acuerdo nacional para definir el carácter y el papel que debe desempeñar el Estado colombiano frente al desarrollo económico, a la integración social y el fortalecimiento de la sociedad civil. Esto último es definitivo,

pues sólo una fuerte sociedad civil democrática puede crear la base social y la presión política para hacer realidad estos cambios.

El país requiere un Estado moderno, eficiente, dedicado al interés general, garante del desarrollo económico y la justicia social y con una gran disposición y capacidad de negociación y concertación con el conjunto de la sociedad civil.

En el plano económico, la intervención del Estado es imprescindible a la hora de definir los sectores económicos estratégicos, los grandes propósitos nacionales, las políticas, los programas básicos y los recursos necesarios para un desarrollo adecuado del país. Esto no se le puede dejar a las leyes del mercado, pues éste actúa sobre coyunturas económicas, y el país requiere planear el desarrollo a mediano y largo plazo. Definidas estas prioridades, el Estado debe estimular, de distintas maneras y con diversos instrumentos, su desarrollo y materialización comprometiéndolo en ello a las distintas fuerzas económicas y sociales.

La intervención directa del Estado en el aparato productivo no es un problema de principios. Su sola presencia no es garantía de eficiencia y equidad, como tampoco es inconveniente e ineficaz su participación en algunos de esos sectores claves del desarrollo económico con el propósito de garantizar el cumplimiento de las metas acordadas en el plan general.

Son estas metas y las conveniencias nacionales las que sugieren de qué manera se da la intervención estatal. La evidencia de los países desarrollados y la más reciente de industrialización tardía es suficientemente clara en el sentido de la importancia y la necesidad de esta intervención en la orientación general del desarrollo.

Al respecto, Pastrana en su propósito de consolidar el modelo Gaviria, pretende reducir aún más el Estado y sus funciones, concentrándolo, como en toda propuesta de tipo neoliberal, en los asuntos de justicia y orden público, y de manera secundaria en la adecuación de infraestructura y en la focalización del gasto para los más pobres.

Navarro está por una mayor intervención estatal, pero la breve presentación de sus propuestas no permite hacerse una idea

más elaborada sobre este tópico. En cuanto a la concertación la refiere al sector industrial a través de un pacto social de "producción, productividad, calidad y calificación que contribuya a fortalecer la capacidad industrial y su competitividad", en el cual no queda claro qué ganan los trabajadores.

Samper destaca un poco más el lugar de lo público y de la concertación económica y social. Es claro en la necesidad de fortalecer la sociedad civil y de propiciar concertaciones entre empresarios y trabajadores. Su planteamiento sin embargo no llega hasta admitir cierto tipo de participación directa del Estado en la actividad productiva.

### **La planeación del desarrollo regional y local**

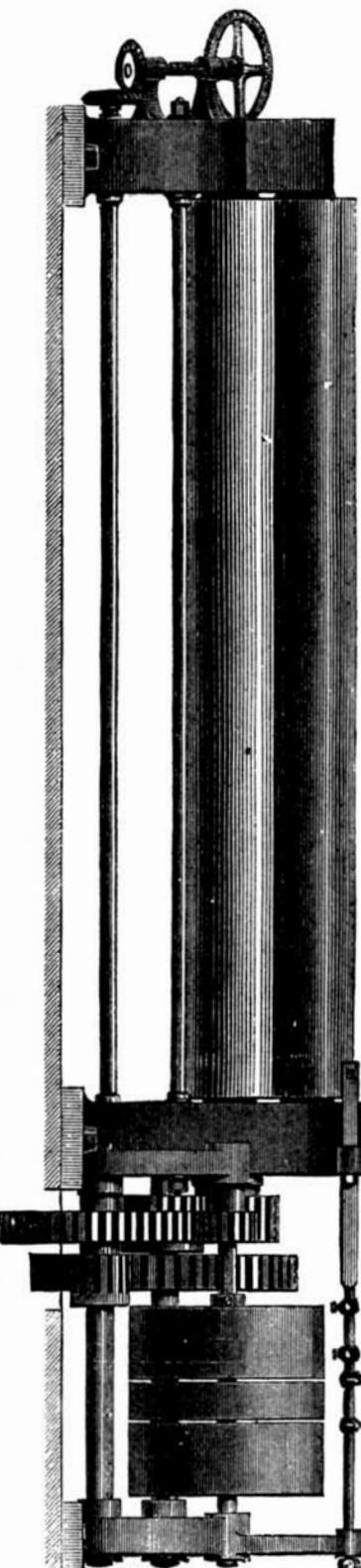
**E**l peso de las regiones en el país y sus potencialidades económicas obligan a pensar y acordar el desarrollo nacional, teniendo muy presente esta diversidad y propiciando su activa participación en la definición de las prioridades nacionales. El que más se aproxima a este criterio es Samper cuando plantea que "el gobierno nacional, los departamentos y municipios son socios en la empresa común del desarrollo". Sin embargo esto se sigue leyendo con el criterio de que hay que pensar en el desarrollo local y regional. Hasta donde no alcanza el discurso es a pensar la participación de las regiones en la definición de las apuestas y proyectos nacionales.

Pastrana para nada aborda el tema y Navarro apenas lo menciona en términos de descentralización.

### **El equilibrio macroeconómico**

**E**sta es la gran preocupación de los clásicos y neoclásicos, en especial el tema de la inflación y del déficit fiscal, y no deja de ser importante también desde una perspectiva democrática.

Pastrana es quien más insiste en este tema en particular en la reducción del gasto



público, "la hipertrofia del gasto público, que acabaría sofocando al sector privado bajo una avalancha tributaria"; respecto a la inflación señala que "si no perseveramos en bajar la inflación, no será posible aumentar la competitividad del país ni mejorar los ingresos reales de los colombianos". Sin embargo, no se compromete con una cifra determinada. Tampoco lo hacen Samper, ni Navarro, aunque también son partidarios de su reducción.

Samper y Pastrana, más el primero que el segundo, insisten en replantear los actuales niveles de revaluación del peso colombiano, en tanto está afectando notablemente los niveles de exportación de los productos colombianos.

Consideramos necesario el combate a la inflación, pero con una política y estrategia diferente a la del monetarismo. En efecto, como señala Eduardo Sarmiento, "su corrección, sin ocasionar otros traumatismos, sólo puede lograrse mediante la acción simultánea sobre diversas variables

de demanda y de costos, en particular se requiere la intervención sobre los salarios, los precios administrados y los precios industriales, dentro de un marco de concertación con los sindicatos y empresarios".

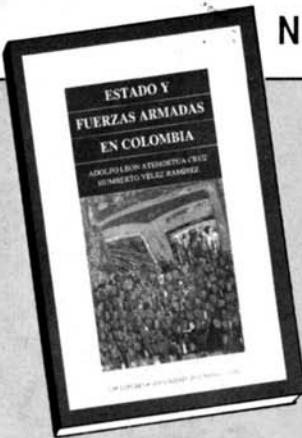
Así mismo consideramos vital reducir los actuales niveles de revaluación del peso, si se quiere incrementar las ventas del país al exterior y equilibrar la deficitaria balanza comercial.

Para terminar destacamos que un asunto como la política económica, que afecta al conjunto de la población del país, no puede ser resuelto exclusivamente por una élite de funcionarios y especialistas. Como expresión de la democracia que hemos señalado, es preciso dar paso a un gran debate nacional sobre las grandes apuestas y estrategias para el desarrollo nacional y establecer unos acuerdos a cumplir por el Estado y por la sociedad civil. Este debate y estos acuerdos deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir el próximo Plan Nacional de Desarrollo ●

## BIBLIOGRAFIA

- Departamento Nacional de Planeación, *Planeación y Desarrollo* Vol. 23, No. 1, Santafé de Bogotá, 1992.  
 Navarro, Antonio, *100 compromisos de gobierno*, Santafé de Bogotá, 1993.  
 Pastrana, Andrés, *Illegó el momento de Colombia!*, Santafé de Bogotá, 1994.  
 Portafolio, Santafé de Bogotá, febrero 28 y marzo 14 de 1994.  
 Samper, Ernesto, *Programa económico y social*, Santafé de Bogotá, 1993.  
 Sarmiento, Eduardo. "Inflación, el regreso", en *El Espectador*, Santafé de Bogotá, marzo 6 de 1994.  
 Sarmiento, Libardo. *La política social, estrategia para el desarrollo de una Colombia moderna*, Santafé de Bogotá, noviembre 1993, inédito.

## NOVEDADES



### Sociología y Política



Un llamamiento al estudio y la comprensión de uno de los actores más importantes de la vida contemporánea del país: las fuerzas armadas. Los problemas de la defensa y la seguridad nacional nos atan a todos los colombianos sin excepción, y el papel tanto pasado como presente y futuro de las Fuerzas Armadas debe ser objeto de un intenso debate nacional.

Eduardo Pizarro Leongómez

Esta es la historia —bien pensada y bien contada— del auge y las desventuras de la izquierda en América Latina, víctima de los voluntarismos propios y los dogmas ajenos. Y es también una propuesta —polémica pero menos ilusoria— para sobrevivir al naufragio aunque se pierdan los muebles.

Gabriel García Márquez

TERCER MUNDO DISTRIBUIDORES

Transv. 2a A No. 67-27 Tels. 3102745-2550737-2551695 - Fax 2125976 Santafé de Bogotá, D.C.

Es inaplazable en nuestra hora presente que en el momento de la defensa y la seguridad armonicemos nuestros planes internos y sincronicemos nuestras acciones internacionales, que construyamos nuevos acuerdos y que pongamos los existentes a andar al paso de las más modernas concepciones de la defensa y la seguridad, en concordancia con los nuevos aires que están ordenando el mundo.

Rafael Pardo Rueda

Tm DISTRIBUIDORES



**Gloria Rosero Acevedo**  
**Socióloga**  
**Asesora de la Corporación S.O.S. Colombia**

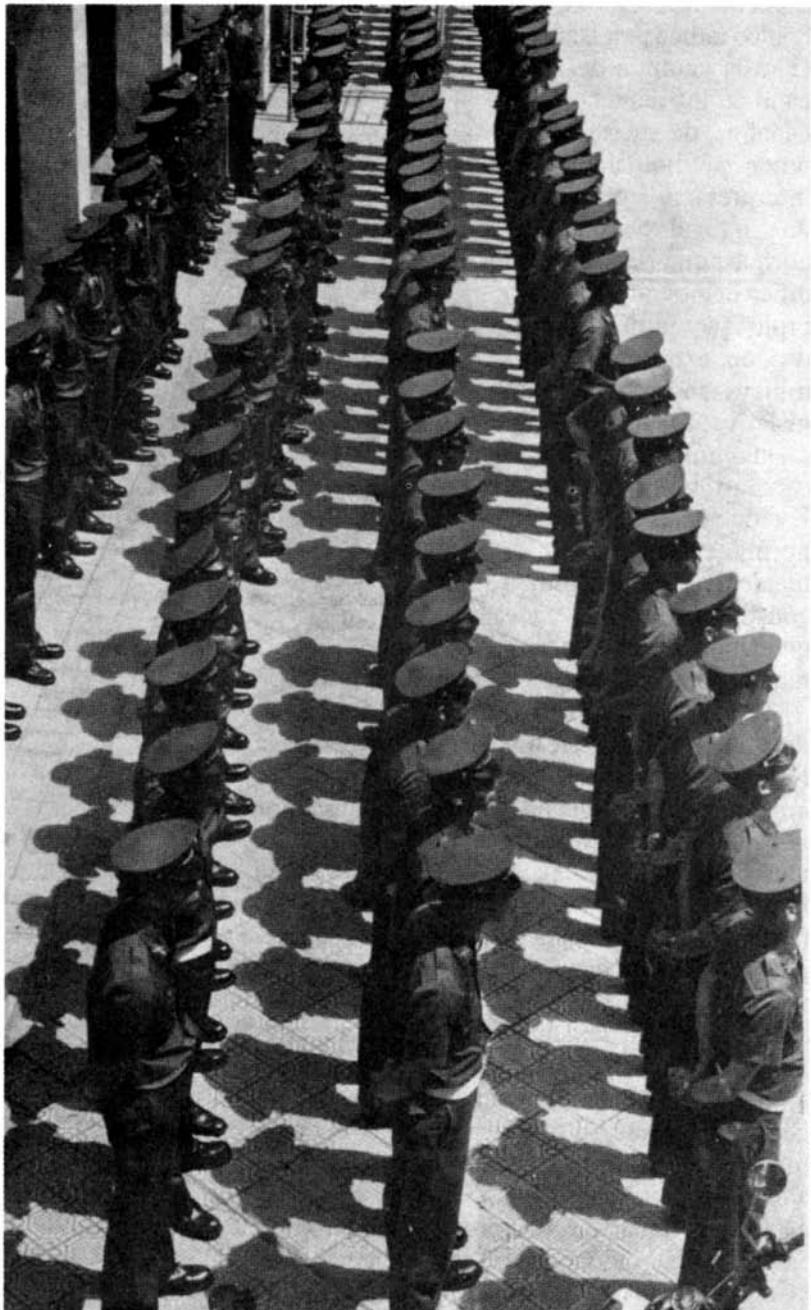
Elecciones presidenciales 1994

# El orden público y la paz

Gloria Rosero Acevedo

**E**l análisis del orden público puede ser enfocado desde varios puntos de vista. En lo que podríamos llamar el ala tradicional o conservadora se encuentran ubicados aquellos políticos, juristas y teóricos que sitúan el problema del orden público principalmente en el terreno de la defensa de las instituciones estatales, estableciendo una primacía de éstas sobre los propios derechos de los ciudadanos y de la sociedad civil. Es la primacía de la razón de Estado. En la medida en que las instituciones estatales son amenazadas, el gobierno tiene el derecho y la obligación de protegerlas a cualquier costo. El instrumento al que normalmente acude, no tanto por su eficacia como por la facilidad de decretarlo, es la declaratoria de estados de excepción o de emergencia durante el cual buena parte de los derechos ciudadanos se suspenden en aras del "orden público" y de la defensa de las instituciones.

En la otra orilla encontramos la posición de quienes conciben el orden público indisolublemente ligado al derecho a una vida digna, así como a la vigencia plena de las libertades políticas; el orden público es asimilado al bien común e interpretado como el conjunto de las normas que aseguran el funcionamiento del orden democrático de una sociedad. Lo fundamental dentro de esta óptica es el respeto por los derechos humanos y su estricto cumplimiento por parte de las autoridades y su pleno disfrute por parte del conjunto de ciudadanos que componen una Nación. El orden público implica no solamente la salvaguarda de las instituciones del Estado sino también como lo plantea Zovatto,<sup>1</sup> la seguridad de los



1. Daniel Zovatto, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

tres factores que lo constituyen, es decir, el territorio, el gobierno y la población. Si uno de estos tres elementos se encuentra alterado no se puede hablar de un Estado seguro y de derecho.

Podemos afirmar pues que la primera concepción enunciada olvida que el objetivo último de la seguridad de un Estado democrático radica precisamente en la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos, de suerte que el orden público no puede interpretarse como cosa diferente al conjunto de normas que aseguran el orden democrático. Con la prolongación de los estados de excepción se ha militarizando, por vía legislativa, la vida civil. Su mantenimiento indefinido es una forma de burlar el Estado social de derecho, permaneciendo formalmente dentro del régimen constitucional. Un Estado que viola los derechos humanos pone en cuestión su propia seguridad.

Desde esta perspectiva la seguridad del Estado es un problema que afecta a la totalidad de la Nación y por tanto su solución involucra íntegramente a la sociedad civil y no sólo a los poderes públicos. Ante inminente peligro o amenaza, los estados de excepción deben servir para la defensa nacional, más allá de fungir como mecanismo de custodia de una de las ramas del poder. Solo así quedará claro que el uso del poder está al servicio de la Nación y que no es un simple vehículo para que los grupos más fuertes se sirvan de él arbitrariamente.

Aunque los estados de excepción fueron concebidos precisamente para restablecer el orden jurídico cuando por alguna circunstancia fuese alterado, su aplicación no ha conservado el espíritu original de la norma y en América Latina han servido, por el contrario, para encubrir la ausencia de un verdadero Estado social de



El logro de un orden público democrático tiene como condición la redefinición de las relaciones entre ciudadanía y fuerza pública, caracterizadas hoy en día por la hostilidad y la insolidaridad.

derecho, la violación de las normas constitucionales y la alteración de la independencia e imparcialidad de los tres poderes. Se ha recurrido históricamente al uso de dichos estados de excepción para resolver problemas de orden interno, producto generalmente de desequilibrios sociales, desigualdades económicas y restricciones políticas.

### Estado y orden público

**H**ay dos problemas que tocan directamente con la supremacía de una u otra concepción del orden público. El uno es de carácter histórico y se refiere al desarrollo de los Estados en América Latina y de su correlato empírico o virtual, la Nación o la *sociedad civil* como suele llamarse. Después de las guerras de independencia, América La-

tina se vio enfrentada al dilema de construir sociedades nuevas. No había Estado ni Nación propiamente dichos y, por tanto, la tarea fue ante todo la de conformar un orden legal a partir del cual se pretendía desarrollar pautas de convivencia social. El Estado por este camino precedió a la formación de la sociedad civil, la cual se consideraba su apéndice o su resultado histórico. La norma se volvió el demiurgo de la sociedad y de allí se desprendió una tradición paradójica: el culto fetichista de la ley y su inoperancia ante la falta de instrumentos adecuados y consensuales para hacerla eficaz y legítima.

El orden público durante el siglo XIX, en el caso colombiano, estuvo referido a este esfuerzo por construir un Estado central ante las fuerzas dispersoras de caudillos y regiones. Por eso la Constitución del 86 se enarbó como el gran logro de la unidad nacional y durante más de cien años sirvió como parámetro normativo

de la vida política colombiana. Se trató entonces de construir un Estado que sirviera como premisa y como referente de la sociedad civil y que a su vez estimulara su conformación y desarrollo. No es extraño, por lo tanto, que ante cualquier conmoción social –desobediencia civil, protesta reivindicativa, movimientos sociales– se adujera la “estabilidad de las instituciones” como razón de Estado para enfrentarla.

Tampoco es sorprendente que en muchos países de América Latina se diera una interpretación particular a esta relación entre Estado y Nación: los teóricos de las dictaduras militares en la década del 60 sostenían que, ante la ausencia de una tradición civil y democrática, ante el caos institucional producido por los particularismos partidistas, ante la ausencia de una tradición ciudadana, era preciso construir Estados fuertes, dirigidos por un sector de la sociedad que a su juicio fuera lo suficientemente coherente, cohesionado y poderoso –los militares– cuya misión sería sentar las bases hacia el tránsito democrático, una vez se crearan los instrumentos jurídicos y políticos y las costumbres y hábitos ciudadanos. La dictadura, emulando el papel de las monarquías absolutas en Europa, sería la antesala necesaria e ineludible de la democracia. Así pues, la razón de Estado, bajo la forma de teoría de la Seguridad Nacional, debería primar sobre cualquier otra consideración.

La Constitución de 1991 cambia el punto de referencia al aceptar los desajustes y diferencias entre el Estado y la sociedad, reconociendo la pluralidad y diversidad de ésta y enfatizando los mecanismos y procesos a través de los cuales podría alcanzar el cumplimiento de sus objetivos. Asume la sociedad civil como la fuente de legitimidad de las instituciones y al Estado como entidad política cuya razón de existencia es el bienestar y la realización de la población. Sin embargo, todavía está inmersa en la idea de que la ley –en este caso la ley suprema– debe moldear la vida social mediante la exposición detallada de deberes y derechos, de espacios y territorios de participación, en virtud de la fragilidad de un tejido social que no ha podido consolidarse por las vías del régimen político anterior.

El segundo problema tiene que ver con la concepción misma del orden público. Hay dos vías posibles según se enfatice la palabra *orden* o la palabra *público*. Quienes optan exclusiva-

*La Constitución de 1991 cambia el punto de referencia al aceptar los desajustes y diferencias entre el Estado y la sociedad, reconociendo la pluralidad y diversidad de ésta y enfatizando los mecanismos y procesos a través de los cuales podría alcanzar el cumplimiento de sus objetivos. Asume la sociedad civil como la fuente de legitimidad de las instituciones y al Estado como entidad política cuya razón de existencia es el bienestar y la realización de la población.*

mente por la primera, se imaginan una sociedad armoniosamente unificada y se inclinan a considerar que los conflictos o tensiones que provienen de lo *público* tienen una inherente potencialidad desestabilizadora. Allí nuevamente se privilegia la razón de Estado, la libre actuación de los organismos de inteligencia y represión, el manejo secreto y excluyente de los asuntos *oficiales*, la penalización de la protesta ciudadana, en una palabra, la libertad de acción del Estado frente a la sociedad civil. Quienes, al contrario, subrayan únicamente el término *público* niegan toda posibilidad de consenso, por mínimo que sea, de negociación y búsqueda de intereses comunes pues se imaginan una sociedad *sin rey ni ley*, como los anarquistas, o un mercado perfecto como los liberales clásicos. Pensar las dos palabras como un solo concepto nos permite remitir el orden público a la relación más fructífera entre Estado y sociedad civil. La legalidad ya no se reduce a la coerción institucionalizada en manos de una formación burocrática ni a la supuesta existencia de “una voluntad democrática” o de “una propensión espontánea a observar la ley”. Como señala Norbert Lechner, “ninguna sociedad dividida puede reconocerse a sí misma en tanto sociedad de manera inmediata”.<sup>2</sup> Para ello es preciso que construya un orden público que permita a quienes la componen echar raíces, identificarse como parte de una Nación, aceptar que en medio de su diversidad existen elementos de unidad que los proveen de un sentido histórico común.

Esta reflexión no es solamente un problema teórico, por el contrario, es uno de los problemas políticos más relevantes actualmente en el conjunto de la región. En América Latina se viven procesos inconclusos que se resumen en las dificultades y obstáculos para la construcción de un orden público democrático. Ni siquiera en México o en Chile, mucho menos en países como Perú o Venezuela, se ha logrado conciliar el desarrollo del Estado con el de una sociedad civil democrática. Históricamente ha prevalecido la concepción tradicional de orden público y las explosiones violentas han revelado las profundas escisiones y dificultades de sociedades que todavía no logran identificarse como naciones democráticas. Por ello el recurso a los estados de excepción es reiterativo, la vigencia

2. Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile, Flacso, 1984.

institucional se muestra frágil y la apelación a soluciones de fuerza es el camino escogido para la reconstitución de una endeble convivencia social.

El gran desafío de estos países es alcanzar un desarrollo equitativo que sirva de base y de apoyo a la democracia política. Esto tiene que ver también con las diversas opciones políticas ligadas a los modelos de desarrollo económico. Lechner, en un reciente artículo, señalaba cómo el debate sobre Estado y mercado era “un eje de polarización política en América Latina” y, aunque tal ideologización del tema ha cedido terreno para darle paso a una visión más pragmática, más puntual y casuística, se corre el riesgo de caer en un enfoque coyuntural, apegado a los éxitos de corto plazo, sin reglas del juego estables y consistentes, y en abierta contradicción con las promesas electorales. Abogaba el autor, entonces, por una reflexión más profunda que se dirigiera a la reforma del Estado, es decir “a otro Estado (...) un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos”.<sup>3</sup>

La situación de orden público en Colombia no es ajena a estos problemas. El gobierno de Gaviria deja a su sucesor una complicada maraña de conflictos. La violencia política –guerrillera o paramilitar– y la violencia social –delincuencia común– no ceden y, por el contrario, parecen exacerbarse, aumentando la sensación general de inseguridad urbana y rural. La cifra de 27.000 muertes violentas al año no se presenta en ninguno de los países de la región –ni siquiera en el Perú de Fujimori y Sendero Luminoso–.

El poder de los narcotraficantes no disminuye a pesar de los pregonados éxitos de la guerra contra las drogas. Su capacidad de corrupción de funcionarios públicos y de control sobre muchas zonas del país no ha disminuido y se habla más bien de las ventajas de la apertura para la legalización de dineros *calientes* y de la presencia de éstos en la campaña electoral. Pero, desde hace unos meses el narcoterrorismo ha descendido lo suficiente para que otros problemas adquieran mayor visibilidad.

La guerrilla es un poder real en algunas zonas del país y su capacidad de intimidación es indudable, y es indudable también que desconoce cualquier posibilidad inmediata de negociación o diálogo para la desmovilización.

En la dialéctica de la guerra los grupos paramilitares se reproducen concomitantemente

con los grupos guerrilleros sin que demuestren ninguna voluntad, al menos en el corto plazo, de hallar caminos hacia la paz.

La industria del secuestro no se detiene y ni siquiera la adopción de un fuerte estatuto represivo pudo reducirla a límites manejables. La justicia parece sucumbir ante el poder intimidatorio de narcotraficantes, paramilitares, guerrilleros y delincuentes comunes; entre tanto los nuevos instrumentos constitucionales para su agilización y modernización son incipientes.

La reiterada aplicación de los estados de excepción en lugar de encontrar solución a las situaciones de fuerza, termina por justificarlas, alejando a la Nación de la normalidad jurídica. Así lo demuestran los siguientes datos: “mediante el Decreto 1793 de 1992 se declaró el estado de conmoción interior por un término de 90 días. Luego se prorrogó dos veces más para un total de 270 días. El 4 de agosto se levantó dicho estado, (...) pero mediante el Decreto 1515 volvieron a prorrogarse por otros 90 días 35 de los decretos legislativos de conmoción, para un total de 360 días de los 365 que tiene el año”.<sup>4</sup>

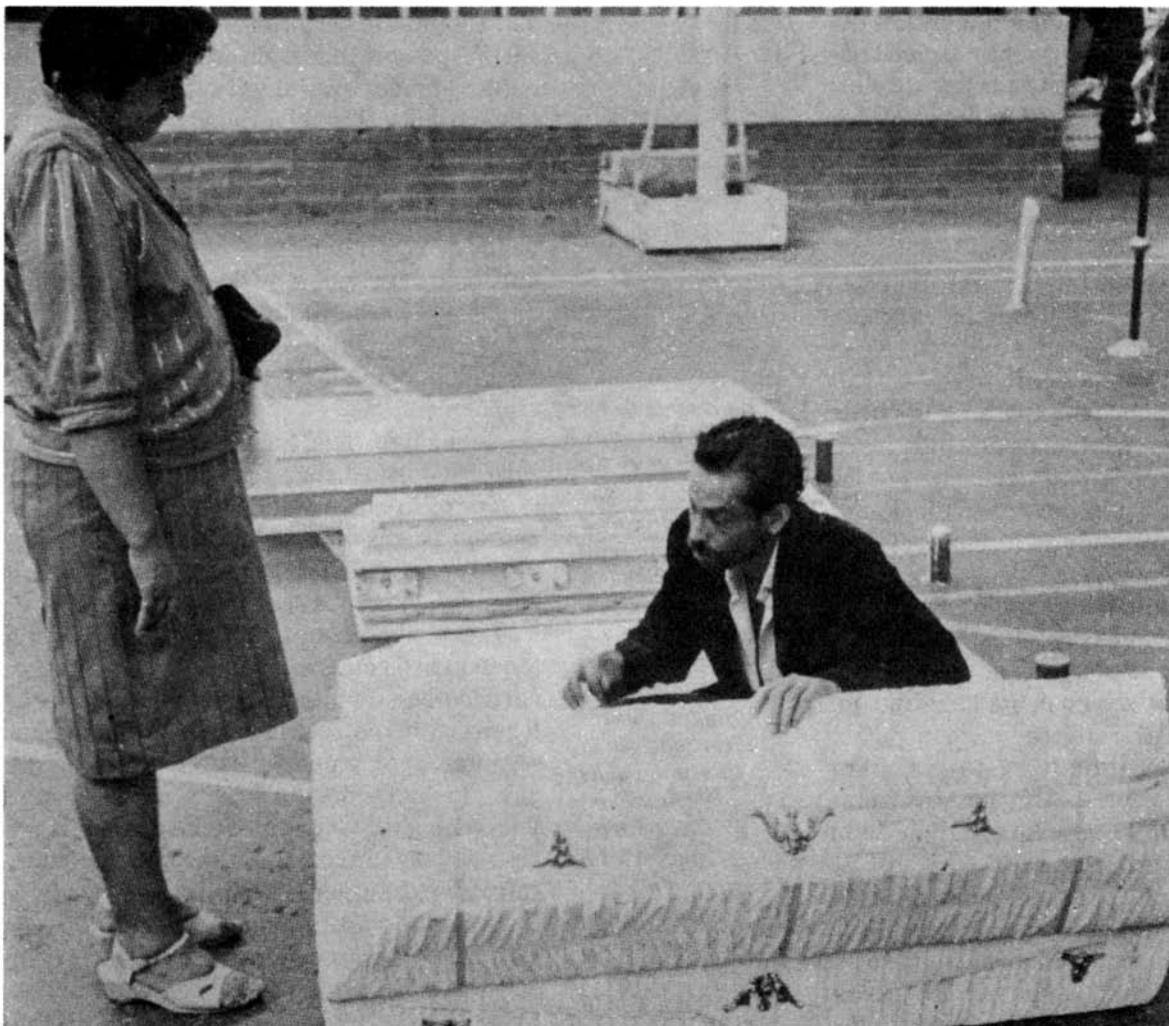
Precisamente, al amparo de esta figura, se han cometido la mayor cantidad de violaciones contra los derechos humanos. Como se dice popularmente, “el remedio ha resultado más dañino que la enfermedad”, porque un Estado no es seguro si no garantiza la vida de sus ciudadanos, requisito primario y fundamental para la existencia misma de una Nación. Si el Estado no es seguro para sus ciudadanos, entonces ¿para qué la seguridad?

El país ha sufrido una inversión de los términos, pues lo excepcional se ha convertido en lo permanente, en lo normal. En la historia del régimen político colombiano sin que se haya presentado una ruptura del sistema constitucional, sí se ha abusado de las leyes de excepción para resolver los conflictos internos: primero, las cuatro décadas de *estado de sitio*; luego los decretos extraordinarios convertidos en legislación permanente por el Congresito y ahora, cuando la Constitución de 1991 no cumple tres años de vigencia, contamos 360 días en

*El gobierno de Gaviria deja a su sucesor una complicada maraña de conflictos. La violencia política –guerrillera o paramilitar– y la violencia social –delincuencia común– no ceden y, por el contrario, parecen exacerbarse, aumentando la sensación general de inseguridad urbana y rural. La cifra de 27.000 muertes violentas al año no se presenta en ninguno de los países de la región –ni siquiera en el Perú de Fujimori y Sendero Luminoso–.*

3. Norbert Lechner, “El debate sobre Estado y mercado”, en Revista Foro No. 18, Santafé de Bogotá, septiembre 1992, pp. 65-75.

4. Martha Gutiérrez, *Contribución al debate*, Corporación S.O.S Colombia - Viva la Ciudadanía, noviembre de 1993, multicopiado



Fotoprensa 87 (El Mundo)

La violencia, en todas sus manifestaciones, no cede. Por el contrario parece exacerbarse, al punto que la cifra de 27.000 muertos anuales nos han colocado entre los países más violentos del mundo.

*estado de excepción*, con sus nefastas consecuencias para los derechos humanos.

La nueva Carta que la Asamblea Nacional Constituyente entregó al país contempla todos estos problemas y trata de enfrentarlos con una visión moderna y democrática pues establece criterios y principios orientados hacia la implantación de un modelo de desarrollo más próximo a los desafíos internos y externos que ha de afrontar nuestra nación en el siglo venidero.

### El debate electoral

**L**os programas electorales desempeñan ante todo una función simbólica, pues una cosa es el razonamiento del candidato y otra los afanes y urgencias del presidente. La Constitución consagra el voto programático para alcaldes y gobernadores pero

no para quienes aspiran a la primera magistratura, lo que permite una distancia entre las propuestas electorales y lo que posteriormente puede verse obligado a realizar el nuevo gobierno, cuyo perfil estará definido de manera más precisa por factores muy diferentes al programa de la candidatura: las fuerzas sociales y grupos de poder que lo apoyan, la representación parlamentaria con la que cuenta, los compromisos adquiridos durante la campaña, la fortaleza o debilidad de la oposición real o virtual, el origen, formación y adscripción personal de sus asesores y consejeros, la imagen internacional y las relaciones con los organismos financieros y, en alguna medida, su propia experiencia y características personales, su personalidad y talento intelectual, moral y político.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los programas hasta ahora divulgados pueden, en alguna medida, mostrar ciertos énfasis, así

como predecir las inclinaciones principales del futuro presidente. Veamos a continuación cuáles son las propuestas que en cada uno de ellos encontramos referidas a los temas de paz, orden público y justicia.

### **Ernesto Samper**

**E**n la Convención Liberal, una vez logrado el triunfo en la consulta, Samper definió su propuesta de paz en los siguientes puntos:

1. La paz “no puede tener límites ni puede dejar de ser nuestro objetivo principal”.
2. Para conseguirla “no dejaré de oír las voces que quieran hablar de reconciliación ni desestimaré los esfuerzos por abrir espacios de entendimiento”.
3. Reconoce el gran espacio logrado por la guerrilla y subraya que no se dejará aprisionar en el dilema “diálogo o represión”.
4. Con el terrorismo no habrá negociación.
5. Mantendrá “la política iniciada por el gobierno del presidente Gaviria para profesionalizar las Fuerzas Armadas y asegurar a través de ellas el monopolio legítimo de la fuerza en todo el territorio nacional”. Esto implicará también “un esfuerzo adicional en la mejora de los servicios de inteligencia, mediante su centralización en un organismo que coordine las operaciones que hasta ahora se vienen realizando de manera dispersa por los distintos organismos de seguridad del Estado”.
6. Igualmente seguirá estimulando los “mecanismos de inserción, en la economía y en el sistema político, para los alzados en armas que se atrevan a apostarle a la paz”.

7. Como medida inmediata ofrece reformar la Consejería de Paz “desgastada por el peso de los años”. Para ello, dice, “centraremos en una sola autoridad, de altísimo nivel, la responsabilidad de diseñar una nueva política (...) (El) Alto Comisionado entrará en contacto con todos los sectores de la vida nacional. Con las Fuerzas Armadas, los obispos, los académicos, los empresarios y todas las fuerzas sociales”. De esta manera espera perfeccionar “lo que llamaría la *Gerencia de la Paz*: todas las instancias del gobierno participarán en la creación de las condiciones que hagan factible la reinserción de los alzados en armas”.

En el tema de los derechos humanos, Samper se atrevió a hacer promesas que seguramente

van a comprometer su capacidad de liderazgo y gestión parlamentaria. En primer lugar, reconoce “los grandes avances alcanzados en la Constitución de 1991 (que) no pueden ser letra muerta”. En segundo lugar, señala que “una democracia (...) tiene la obligación, ante toda la Nación, de garantizar el estricto cumplimiento de los derechos humanos”.

Como conclusión, se declara “partidario de que Colombia ratifique el Protocolo II de los Convenios de Ginebra (...) que busca proteger a las víctimas civiles e inocentes del conflicto armado”.

Sobre la justicia, Samper declara: “Para un acceso a una justicia directa y eficaz impulsaré el desarrollo y la consolidación de las instituciones de participación ciudadana, con énfasis especial en la tutela, los jueces de paz, la acción de cumplimiento y las acciones populares”.

Frente al narcotráfico y la drogadicción ha repetido insistente que si se hubieran escuchado en su momento sus posiciones sobre legalización, no estaría el país afrontando tan gigantesco crecimiento del tráfico ilegal de drogas. Ha preferido, de manera cuidadosa, no intervenir abiertamente en relación con el proceso de sometimiento a la justicia que lleva a cabo la Fiscalía General y ha insistido en que su programa de empleo contribuirá definitivamente a tener “menos guerrilleros, menos delincuentes, menos milicianos populares, menos mulas”.

*En el tema de los derechos humanos, Samper se atrevió a hacer promesas que seguramente van a comprometer su capacidad de liderazgo y gestión parlamentaria. En primer lugar, reconoce “los grandes avances alcanzados en la Constitución de 1991 (que) no pueden ser letra muerta”. En segundo lugar, señala que “una democracia (...) tiene la obligación, ante toda la Nación, de garantizar el estricto cumplimiento de los derechos humanos”.*

### **Andrés Pastrana**

**S**us ideas en torno al problema del orden público están contenidas fundamentalmente en el capítulo “Una propuesta para reconquistar la paz y la seguridad”.

Si bien es cierto que plantea la apertura política y la descentralización como logros alcanzados durante la última década, con avances en el tratamiento de los problemas relacionados con el orden público; reconoce el reto ahora de consolidar la democracia participativa, enunciada en el proceso constituyente.

Para el logro de dicho propósito, Pastrana propone restablecer la seguridad ciudadana de la siguiente manera:

1. Solucionar los problemas con los grupos guerrilleros fundamentalmente mediante dos mecanismos:

1) Diálogo, "no como un objetivo en sí mismo, ni como una prolongada estrategia..." sino para terminar definitivamente con el conflicto.

2) Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas: "consolidar una presencia militar sólida en todo el territorio nacional (...) ampliando el pie de fuerza (...) como vigorización de los esquemas de inteligencia del Estado, son imperativos para cumplir con el mandato constitucional de controlar el orden público y preservar la seguridad ciudadana." Más adelante plantea que el respeto a los derechos humanos "impone reforzar los mecanismos de autocontrol de las Fuerzas Armadas; el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y la Policía..."

2. Enfrentar el problema del narcotráfico con una política eficaz que consistiría en:

1) Ubicar el problema en el marco internacional y efectuar la erradicación pero con sustitución de cultivos comprometiendo la ayuda de los países consumidores.

2) Castigar y reprimir la producción el tráfico, y el consumo. No categórico a la lega-

lización o a la despenalización de delitos relacionados con la droga en ninguna de sus etapas, pues sería como "sacrificar principios personales de la Nación".

3) Fortalecer a la Fiscalía General de la Nación y la justicia en general: "hacer uso de los jueces sin rostro, protección de testigos, estímulos a quienes cooperen con la justicia.."

3. Emprender un ataque frontal contra el secuestro:

1) Aumentando las penas hasta sesenta años y prohibiendo el otorgamiento de los beneficios de amnistía e indulto.

2) Fortaleciendo las Unidades Antiescisión y Secuestro, Unase.

3) Sancionando a quienes de cualquier forma se beneficien con el producto del delito o no lo denuncien oportunamente, a las instituciones financieras que faciliten dinero para pagar rescates y facultando a la Fiscalía para impedir la negociación de los bienes del secuestro y de sus familiares más cercanos.

4) Creando una Fiscalía delegada para el secuestro y decreto la caducidad de los con-



La guerrilla es un poder real en algunas zonas del país y su capacidad de intimidación es indudable. Su accionar, las más de las veces rayando en el terrorismo, aleja las posibilidades de una pronta y fructífera negociación de la anhelada paz.



Fotoprensa 88 (El Mundo)

Fotoprensa 88 (*El Mundo*)

tratos celebrados con el Estado, como sanción a las empresas que paguen rescate por sus funcionarios.

4. Garantizar la seguridad ciudadana, afectada por la acción de la guerrilla, el narcotráfico y la justicia privada.

Aunque la pobreza, el desempleo y la marginalidad urbana, no son la causa directa de la criminalidad, hay que tenerlas en cuenta en el tratamiento de la violencia.

5. Programa de Administración de Justicia. Opina que la actual Constitución hizo grandes aportes con mecanismos como la acción de cumplimiento y la tutela. Pero en relación con esta última piensa que ha habido una "generosa interpretación de los que constituyen derechos fundamentales" por lo cual pide restringirla solamente a derechos *definidos*, como los llama.

Si bien en estos aspectos está de acuerdo total o parcialmente con la Constitución Nacional, manifiesta sus discrepancias en lo que atañe a la Policía y a la justicia penal. En el primer caso considera que la Constitución de 1991 le quitó importantes funciones a la Policía afectando su eficacia. Por lo tanto, concluye, se las deben restituir todas sus funciones, muchas de las cuales desempeña actualmente la Fiscalía General de la Nación. En cuanto a la justicia penal señala que "la carencia de un sistema de investigación estructurado sobre la prueba técnica"

como la gran falla y propone organizar los Cuerpos de la Policía Judicial en todas las instituciones relacionadas con la administración de justicia.

Ante los problemas de congestión, lentitud y lejanía de las instancias judiciales, propone democratizar la justicia, lo que se materializaría en la medida en que se involucre a la ciudadanía y a las autoridades administrativas en la solución de conflictos judiciales a través de mecanismos como el de la conciliación, el arbitramento y los jueces de paz.

Reconoce que la Fiscalía es una "herramienta eficaz" pero que aún le falta madurez para asumir la totalidad de las investigaciones en este año, por lo que propone una reforma constitucional para extender sus funciones a los despachos penales municipales.

Su propuesta para la justicia se reduce a lo siguiente: represión contra la guerrilla, el narcotráfico y la delincuencia organizada, y conciliación para los delitos menores.

### Antonio Navarro

Bajo el título de "Gobernar en paz" plantea:

1. "Negociar la paz política con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, dentro de un límite de tiempo y acorde

Fotoprensa 88 (*El Mundo*)

a la Constitución".

2. "Desarrollar un plan de desarme y de pedagogía ciudadana para la paz y la no violencia".

3. "Ejecutar planes de reinserción para las zonas donde se firmen acuerdos de paz, con la participación de la comunidad, los ex-guerrilleros, las fuerzas armadas y el gobierno civil".

4. "Rediseñar y aplicar la política de sometimiento a la justicia para el narcotráfico".

A continuación, con el título "Gobernar con seguridad", propone "aplicar con gobernadores y alcaldes, planes específicos para cada problema concreto de seguridad, usando un enfoque epidemiológico".

En cuanto a la justicia, su programa enuncia estos propósitos:

1. "Restablecer las garantías del debido proceso, del derecho de defensa, de la eficiencia y la celeridad de la justicia".

2. "Trazar políticas de protección a las garantías de los jueces, abogados y auxiliares de justicia".

3. "Propiciar la aplicación de un régimen penitenciario que permita la resocialización efectiva de la población carcelaria".

4. "Establecer mecanismos severos de protección, vigilancia y control de los derechos humanos y las garantías individuales".

## Alcance de las propuestas electorales

**L**as propuestas globales de cada uno de los tres candidatos más opcionados podrían resumirse así:

Samper pone su empeño en un programa que gira en torno al empleo para cohesionar ideológicamente a las dos tendencias principales en las cuales estaba dividida la cúpula de su partido, dejar un margen de juego para atraer a quienes compitieron con él en la consulta liberal y ganar una imagen más acorde con el 'centro social' que dice representar. Sin comprometerse con medidas específicas en todos y cada uno de los campos prefiere mantener el eje del empleo y reservarse un amplio espacio de negociación para eventuales alianzas en la fase final de su campaña aun a riesgo de dejar vacíos ideológicos que podrían ser explotados por sus oponentes. Confía probablemente en su propia formación personal, en su capacidad de improvisación y adaptación y en su equipo de asesores para ir construyendo por el camino una agenda más específica.

Pastrana presenta un grueso y detallado volumen en el cual ofrece soluciones a todos los problemas nacionales, quizás como respuesta a las acusaciones sobre su 'silencio'. De todas



La sistemática violación del derecho a la vida en Colombia constituye una muestra de nuestra premodernidad política y cultural.

maneras, en su ruta hacia la candidatura, ha tenido que enfrentar menos obstáculos en su propio partido y por tanto no se ha visto compelido a dejar grandes vacíos para futuras negociaciones. Su programa es una clara intención de mantenerse a la cabeza de los aperturistas. Tiene tras de sí la experiencia de las relaciones del exministro Moreno con los sectores industriales, y prefiere mantener, al menos en el programa escrito, un mensaje claro para ellos: "hay que producir más, con mejor calidad, comprometerse con el desarrollo infraestructural, con la reconversión industrial, aprender a competir abiertamente". Aunque enfatiza la necesidad de descentralizar no parece tan preocupado por el carácter democrático de tal modelo como por su vinculación con la reforma del Estado y la apertura. Se compromete abiertamente con la calificación del narcotráfico y de la guerrilla como problemas de orden público, cuya eventual solución dependerá del fortalecimiento de

la justicia y de los organismos de investigación y represión del Estado.

El programa de Navarro, expuesto en un pequeño plegable con el título de *100 compromisos de gobierno*, tiene un tono reivindicativo que lo asemeja más a un pliego de peticiones, que a un programa de gobierno.

Su propuesta alternativa al modelo neoliberal no deja de ser curiosa: quizás, con cierto pudor, no quiso oponer al *capitalismo salvaje* de Pastrana o al *capitalismo social* de Samper algo que podría llamar un *socialismo democrático* y prefirió una fórmula más vaga y general: *desarrollo para todos*. A pesar de la estruendosa derrota electoral de la AD-M19, es posible que los *cien compromisos* tengan la virtud de mantener a Navarro y a su movimiento como una tercera fuerza política con alguna capacidad de negociación en el escenario nacional y local.

Al examinar en detalle las propuestas de los candidatos, se percibe que el gobierno Gaviria

es un punto de referencia obligado, no solamente por el papel personal y político que cumplieron Samper, Pastrana y Navarro en su gobierno, sino también por la serie de acontecimientos y de medidas que sucedieron y se asumieron durante él, especialmente en cuatro aspectos:

1. La realización de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de una nueva Carta Constitucional;

2. La decisión de acelerar el ritmo de la apertura económica y de privatizar buena parte de las actividades que tradicionalmente correspondían al Estado;

3. El replanteamiento de la política de paz después de alguna continuidad, en los primeros meses, con las directrices del gobierno Barco, del cual César Gaviria fue miembro destacado;

4. La política contra el narcotráfico que tuvo tres momentos cruciales: la entrega de Pablo Escobar, su posterior fuga y finalmente su muerte a manos de los efectivos del Bloque de Búsqueda. Con el protagonismo posterior de la Fiscalía han surgido nuevas fisuras en este tema una vez que el objetivo se desplaza hacia la reducción del *Cartel de Cali*.

## Derechos humanos y justicia

**U**n tema fundamental relacionado con los problemas de orden público y con la construcción de una agenda democrática, tiene que ver con la defensa de los derechos humanos. El magistrado Eduardo Cifuentes citando a Herbet Krüger, dice que “si antes los derechos fundamentales solo valían en el ámbito de la ley, hoy las leyes sólo valen en el ámbito de los derechos fundamentales”.<sup>5</sup> En la misma línea, la reciente sentencia de la Corte Constitucional, ante una demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos del Código de Policía expedido en virtud de facultades extraordinarias por el presidente en 1968, dice que aunque la Corte “no desconoce la aguda situación delincuencial que vive el país (...) tampoco puede desconocer la crítica situación de derechos humanos (...) en los últimos años”.

El tema de los derechos humanos es un aspecto que diferencia las propuestas de los candidatos: Pastrana considera que la Constitución ha sido *generosa* y que instrumentos como la tutela tendrían que ser reformados. Es probable, entonces, que trate de impulsar una

contrarreforma que restrinja los alcances que hasta ahora, de manera mucho más coherente y acertada, han venido definiendo los magistrados de la Corte Constitucional. Samper, aunque durante algún tiempo mantuvo cierto silencio evasivo ante estos problemas, prefiriendo darles más un manejo político que programático, en su discurso ante la Convención se mostró más decidido a impulsar el desarrollo constitucional y a enfatizar el tema de los derechos humanos alrededor del cual habría de estructurarse la acción del próximo gobierno. Navarro, finalmente, ha enunciado apenas la necesidad de establecer severos mecanismos de protección de los derechos humanos pero no es claro qué tipo de mecanismos tiene en mente, distintos a los ya consagrados por la Constitución.

*Un tema fundamental relacionado con los problemas de orden público y con la construcción de una agenda democrática, tiene que ver con la defensa de los derechos humanos.*

Esto se liga directamente con el tema de la reforma de la justicia, que no se limita a su tecnicificación, a la protección de jueces y testigos o al desarrollo de todas las formas que contribuyan a la descongestión de los juzgados y a la agilización de los procesos. Desde una perspectiva democrática, y a la luz de la Constitución vigente, es la defensa de los derechos humanos el eje alrededor del cual deben girar y ajustarse todas las medidas anteriores. Investigaciones recientes demuestran que la distancia entre justicia penal y derechos humanos no sólo se presenta en la jurisdicción de orden público sino también en los procesos por delincuencia común y que muchas veces las decisiones de los jueces están condicionadas por la forma como ha actuado la policía judicial en el proceso investigativo previo.

En una discusión sobre el derecho de tutela, el mismo magistrado Cifuentes decía: “La Corte Constitucional no está creando un caos jurídico. Lo trascendental en la Constitución de 1991 no es la organización del Estado. Son los valores de la justicia, la solidaridad, la intimidad, el pluralismo, etc. En la Constitución de 1991 el Estado-aparato es un Estado al servicio del hombre y un instrumento en la realización de los derechos individuales”.<sup>6</sup>

Aunque tanto Pastrana como Samper se comprometen en el apoyo a los procesos de modernización y tecnicificación de la justicia, su posición difiere en el énfasis que cada uno pone en

5. Eduardo Cifuentes, “Derechos fundamentales e interpretación constitucional”, en: Revista Foro No. 21, Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1993, pp. 13-28.

6. *El Tiempo*, septiembre 13 de 1992, p. 16A.

la relación entre justicia y derechos humanos. Para el candidato conservador se trata de fortalecer el *Estado-policía*, el grupo UNASE y los instrumentos de represión contra los delitos, subrayando básicamente los aspectos técnicos de la administración judicial; para Samper el tema de los derechos humanos es el referente de un conjunto de medidas administrativas.

## Narcotráfico

**L**a política contra el narcotráfico ha sido uno de los puntos problemáticos del gobierno Gaviria aunque la atención se ha desplazado hacia las acciones y declaraciones de la Fiscalía. Después de los fracasos y de la vergüenza nacional e internacional por la fuga de Escobar, tal política tuvo como objetivo primordial la captura del prófugo y el sometimiento de los jefes reconocidos del *Cartel de Medellín*. Pero las soluciones de largo alcance diseñadas por el gobierno no muestran grandes resultados. La internacionalización del problema del tráfico de estupefacientes no parece andar por el sendero trazado por el Gobierno, se multiplican las quejas por la falta de cooperación internacional: Estados Unidos, a pesar de las reformulaciones que en la política interna ha hecho la administración Clinton, sigue mirando a la región andina como una zona de conflictos de baja intensidad y deja el peso del control en los gobiernos locales bajo la amenaza de ponerlos en la lista de países *no cooperantes*. La internacionalización, por el contrario, parece ser la nueva estrategia de los *carteles* que han tenido éxito en su empeño por encontrar formas más sofisticadas y nuevas de procesamiento y comercialización.

Como se demostró en los foros promovidos el año pasado por el Congreso y por la Corporación S.O.S.-Viva la Ciudadanía, no existe ninguna política clara para afrontar de manera coherente los diversos aspectos del ciclo producción-distribución-consumo.

Pastrana enfatiza en descartar cualquier posibilidad de legalización de las drogas prohibidas, y en este punto se distancia de Samper, quien ha dado diversas respuestas al problema. Sin embargo, ambos coinciden en que el tema global del narcotráfico debe tratarse en los escenarios internacionales, y que en el plano interno la sustitución de cultivos sigue siendo la mejor posibilidad. No obstante, ninguno de los dos

candidatos ha profundizado en un asunto que, durante una década, ha dado lugar para numerosos estudios que demuestran los alcances limitados de las políticas de sustitución de cultivos en diversas partes del mundo. La discusión parece quedar a la espera de una definición mundial que no se vislumbra cercana y es probable que el próximo gobierno, cualquiera que sea el ganador, se sentirá inclinado a mantener, por inercia y conveniencia, los lineamientos generales de la política norteamericana y los procedimientos de sometimiento a la justicia que viene adelantando la Fiscalía.

## Negociación o represión de los conflictos políticos

**C**omo señala Néstor Raúl Correa,<sup>7</sup> el gobierno se propuso combatir los tres factores perturbadores del orden público -narcotráfico, guerrilla y luchas sociales- en ese estricto orden de prioridades. Para enfrentar los dos primeros optó paulatinamente por una solución militar, aunque también se ensayaron algunas soluciones políticas a través del diálogo y la negociación, pero siempre supeditadas a un manejo represivo y centralizado. Este modelo se extendió, quizás por razones de "economía de esfuerzos y decisiones" al tratamiento de los problemas de orden estrictamente reivindicativo de las poblaciones y sectores sociales, y de esta manera la legislación de excepción produjo el fenómeno que quería evitar: la politización de la protesta social en lo que se ha llamado un típico 'efecto boomerang'. A pesar de las medidas descentralistas adoptadas al tenor de la nueva Constitución, del mayor cúmulo de competencias creadas o delegadas a los entes locales y regionales, el gobierno central decidió no recurrir a las autoridades de segundo y tercer nivel para la solución de las protestas locales; al contrario, optó por fortalecer mecanismos institucionales paralelos: de carácter transitorio durante los estados de excepción mediante poderes a los militares, o de carácter permanente y centralizado como las consejerías presidenciales.

*El gobierno de Gaviria, después del fracaso de las conversaciones de paz, decidió suspender cualquier diálogo con los grupos armados mientras estos no manifestaran expresamente, y con hechos, su real voluntad de reincisión. Posteriormente prohibió los diálogos regionales, aun a riesgo de entrar en conflicto con autoridades locales que, urgidas por la presión guerrillera, se habían manifestado proclives a este tipo de negociación restringida. El conflicto reciente con la Iglesia Católica es una muestra de la inflexibilidad de la política de Gaviria en este punto.*

7. Néstor Raúl Correa, *Contribución al debate*. Corporación S.O.S Colombia - Viva la Ciudadanía, noviembre de 1993, multicopiado.

El gobierno de Gaviria, después del fracaso de las conversaciones de paz, decidió suspender cualquier diálogo con los grupos armados mientras éstos no manifestaran expresamente, y con hechos, su real voluntad de reincisión. Posteriormente prohibió los diálogos regionales, aun a riesgo de entrar en conflicto con autoridades locales que, urgidas por la presión guerrillera, se habían manifestado proclives a este tipo de negociación restringida.

El conflicto reciente con la Iglesia Católica es una muestra de la inflexibilidad de la política de Gaviria en este punto. Sin embargo, la presencia guerrillera no ha disminuido; por el contrario, parece aumentar a pesar de que el fortalecimiento de la fuerza pública se presentó como una alternativa a la negociación.

Las posiciones de los candidatos sobre este tema presentan diferencias que, con el tiempo, pueden convertirse en estrategias encontradas. Pastrana confía mucho más en una política de derrota total, pues considera que el diálogo será pertinente si conduce a "terminar definitivamente con el conflicto" lo que, en términos prácticos, puede significar una negativa rotunda a cualquier posibilidad de negociación.

Samper se muestra más inclinado a abrir una puerta a la negociación mediante el Alto Comisionado para la Paz y advierte que no se dejará "aprisionar en el dilema diálogo o represión". Habrá que esperar a que esta propuesta se desarrolle de manera práctica para apreciar su alcance. Así pues, aunque ambos candidatos han manifestado su desacuerdo con la apertura del diálogo con la guerrilla mientras persista en no dar pruebas de su voluntad de paz, difieren, sin embargo, en el énfasis que el tema mismo tiene en su propia agenda.

Navarro propone expresamente la negociación con la Coordinadora Guerrillera, confiando probablemente en la capacidad de intermediación que su propio movimiento pudiera tener en ese proceso.

En lo que respecta a la protesta social reivindicativa, los dos candidatos mayoritarios tienden a utilizar una lógica similar: la descentralización debe ser el bombero de tales conflictos, en la medida en que las regiones cuenten con mayor poder de decisión y con mayores instrumentos económicos, políticos y represivos para mantener el conflicto dentro de unos límites manejables. Sin embargo tal lógica tiene un



Fotoprensa 88 (*El Mundo*)

gran inconveniente: el desarrollo regional es desigual, inarmónico, heterogéneo. La capacidad de las regiones para actuar varía mucho, por ejemplo, entre el Chocó y Casanare. Así, aunque la descentralización de los conflictos podría dar resultado en algunas zonas, en otras la presencia del Estado central seguirá siendo ineludible e impostergable por un larguísimo período.

Con el examen de los programas, quedan en claro varias cosas: la primera se refiere a las diferencias significativas –y de matiz– que es posible encontrar en cada candidato. Pastrana se empeña en continuar el programa económico del presidente Gaviria. En su opinión, éste es el mejor camino, tal vez el único, para superar las trabas del subdesarrollo y en eso prueba ser el seguidor más consecuente del viejo desarrollismo pregonado por su aliado de última hora, Alvaro Gómez Hurtado.

Samper, decidido a recuperar el arraigo popular del liberalismo, propone también mantenerse en el camino gavirista, pero atendiendo a los desajustes sociales que la apertura ha originado. Para ello busca comprometer con su programa a los diferentes sectores sociales, a las organizaciones no gubernamentales y a todas las formas de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. El éxito que pueda alcanzar dependerá en gran medida de la capacidad de apertura democrática que un gobierno bajo su dirección demuestre, pero también de la capacidad de concertación y de juego político que los diversos sectores sociales desplieguen ante las iniciativas del nuevo gobierno.

La segunda, y tal vez la más importante, es que la necesidad de desarrollar la nueva Constitución permanece en vigor y que, por lo tanto, las organizaciones sociales no gubernamentales, los gémenes de organizaciones democráticas y populares y los colombianos interesados en lograr su plena vigencia todavía tendrán por delante una tarea de gran envergadura. En consecuencia, se tratará de encontrar el espacio político más adecuado para llevar a cabo dicha tarea. Las amenazas y los peligros de marcha atrás se mantienen, pero el desafío consiste precisamente en hallar un terreno que permita un margen mayor de acción para las fuerzas democráticas.●

## Aclaración (im)pertinente e (in)necesaria



Fieles al espíritu pluralista, y en especial tolerante, presentamos disculpas a los candidatos presidenciales (con su respectivo vice) que, por razones que desconocemos, no fueron mencionados en los completos, complejos y complicados análisis de los articulistas invitados.

Hacemos *votos* porque esta omisión involuntaria no afecte la credibilidad de sus programas y no les reste votos.

Esperamos que los espacios asignados en la T.V. y el tarjetón que publicamos suplan, en parte, nuestra omisión (reiteramos involuntaria).

**Los Editores**

**Juan G. Tokatlian**  
**Director Centro de Estudios Internacionales, CEI,**  
**Universidad de los Andes**

**Daniel García-Peña**  
**Investigador Asociado del CEI**  
**Profesor del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes**

## Elecciones presidenciales 1994

# La política exterior

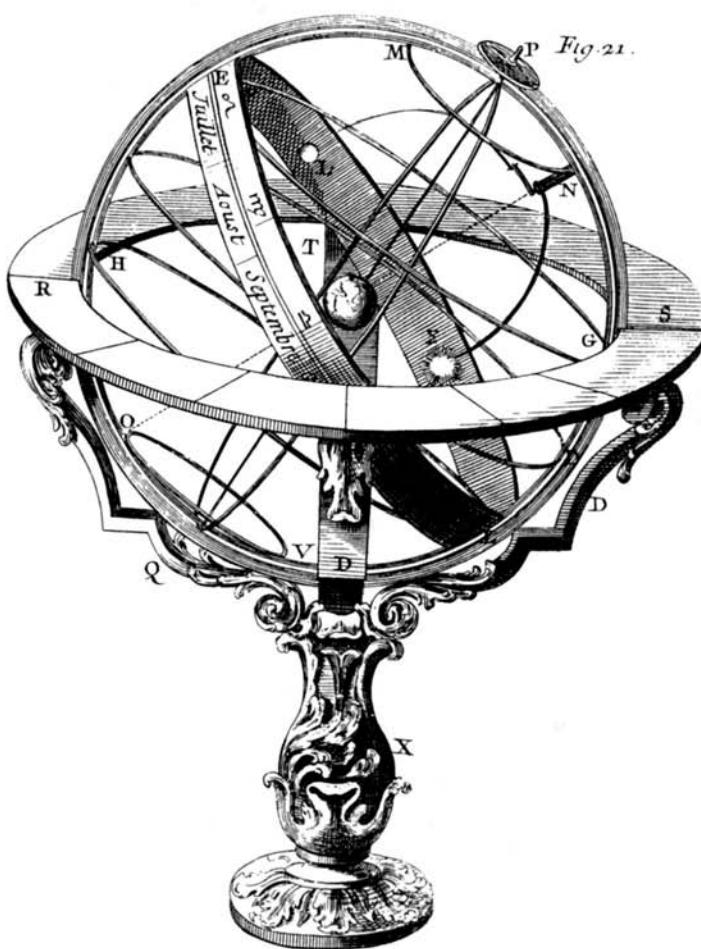
Juan G. Tokatlian y  
Daniel García-Peña

**E**l tema de la política exterior rara vez ha sido importante en las contiendas presidenciales colombianas. El destino del probable comportamiento internacional del país no ha ocupado un lugar destacado en los debates entre candidatos, ni es percibido como una cuestión crucial por el electorado. Sin embargo, en momentos en que se persigue la internacionalización de la economía, de acuerdo con las tendencias de globalización predominantes, y se tornan mucho más importantes los asuntos regionales y mundiales por su impacto real y potencial sobre el crecimiento económico, la estabilidad política, el bienestar social, la seguridad nacional y la autonomía diplomática del país, es predecible que la campaña política de 1994 sea relativamente diferente a otras. Las propuestas y posiciones de las distintas fuerzas hasta ahora hacen prever que más

que la iniciativa propia de los candidatos o la claridad de planteamientos de diversas visiones acerca de la futura conducta externa colombiana, serán los acontecimientos mismos durante la controversia electoral los que obliguen a los presidenciables a pronunciarse sobre dicho tema.

### Programas, planteamientos y posiciones

**E**n esa dirección, entonces, al evaluar el contenido de las posturas programáticas de los partidos políticos aparece un dato bastante elocuente y es que escasamente se observan propuestas de política exterior novedosas, sólidas y elaboradas por parte de los partidos y de los candidatos con mayor opción de ser electos.<sup>1</sup>



*L'Encyclopédie* de Diderot et D'Alembert

1. El único candidato con una propuesta detallada de política exterior es Andrés Pastrana. En su pro-

No obstante, existen tópicos de política internacional, en tanto cuestiones de la actual agenda del gobierno del presidente César Gaviria, que exigen reacciones y afirmaciones de los candidatos. De ello, en algunos casos, se puede derivar la eventual orientación que le otorgará cada presidenciable a su política exterior. Existe muy poco en los documentos oficiales de campaña que indique que en la ‘era de la apertura’, los partidos se hayan modernizado suficientemente como para tener estrategias de política exterior distintivas y preparadas para su ejecución por parte de sus candidatos a la hora de ocupar el gobierno. Parecería que los partidos –independiente de sus ideologías– se han quedado retrasados y son los hechos, imprevistos y esporádicos, vinculados al terreno externo y con efectos internos los que motivan una opinión de los contendores por la presidencia.

Esto se debe, en parte, a que históricamente ha existido un relativo consenso elemental –de manera particular a nivel de los partidos Liberal y Conservador– en torno al rumbo de la política internacional del país; lo que ha llevado a que las diferencias se hayan dado más en términos de procedimientos y de formas que de contenido y de criterio.<sup>2</sup> El intento del gobierno Gaviria de internacionalizar la economía colombiana, por ejemplo, ha generado un cierto acuerdo interno en las clases dirigentes que hace difícil suponer que algún candidato defienda, aunque sea para fines electorales, un mínimo proteccionismo asertivo, una actitud nacionalista ante el capital foráneo o el fin de la apertura.

Lo anterior obedece por lo menos a tres condiciones que operaron con mayor intensidad e influencia hasta finales de 1993. Primera, que el gobierno Gaviria había logrado en el campo externo algo semejante a lo conseguido en torno a temas como la paz, el ajuste neoliberal, el manejo del orden público y el gasto militar:

estableció un parámetro ante el cual los contendores con más posibilidades de ser elegidos no querían distanciarse demasiado, a riesgo de confrontar a la administración y de desconocer las encuestas que mostraban un ejecutivo con mayor respaldo de opinión de lo que tradicionalmente le ha ocurrido a otros mandatarios en su último año de gestión.

Segunda, prevaleció una comprensión de la política exterior, a través de los exiguos pronunciamientos al respecto, más como relaciones económicas internacionales que como asunto político: la búsqueda de la inserción comercial colombiana pareció resultar más prioritaria que el fortalecimiento de una diplomacia efectiva y de mayor perfil.<sup>3</sup>

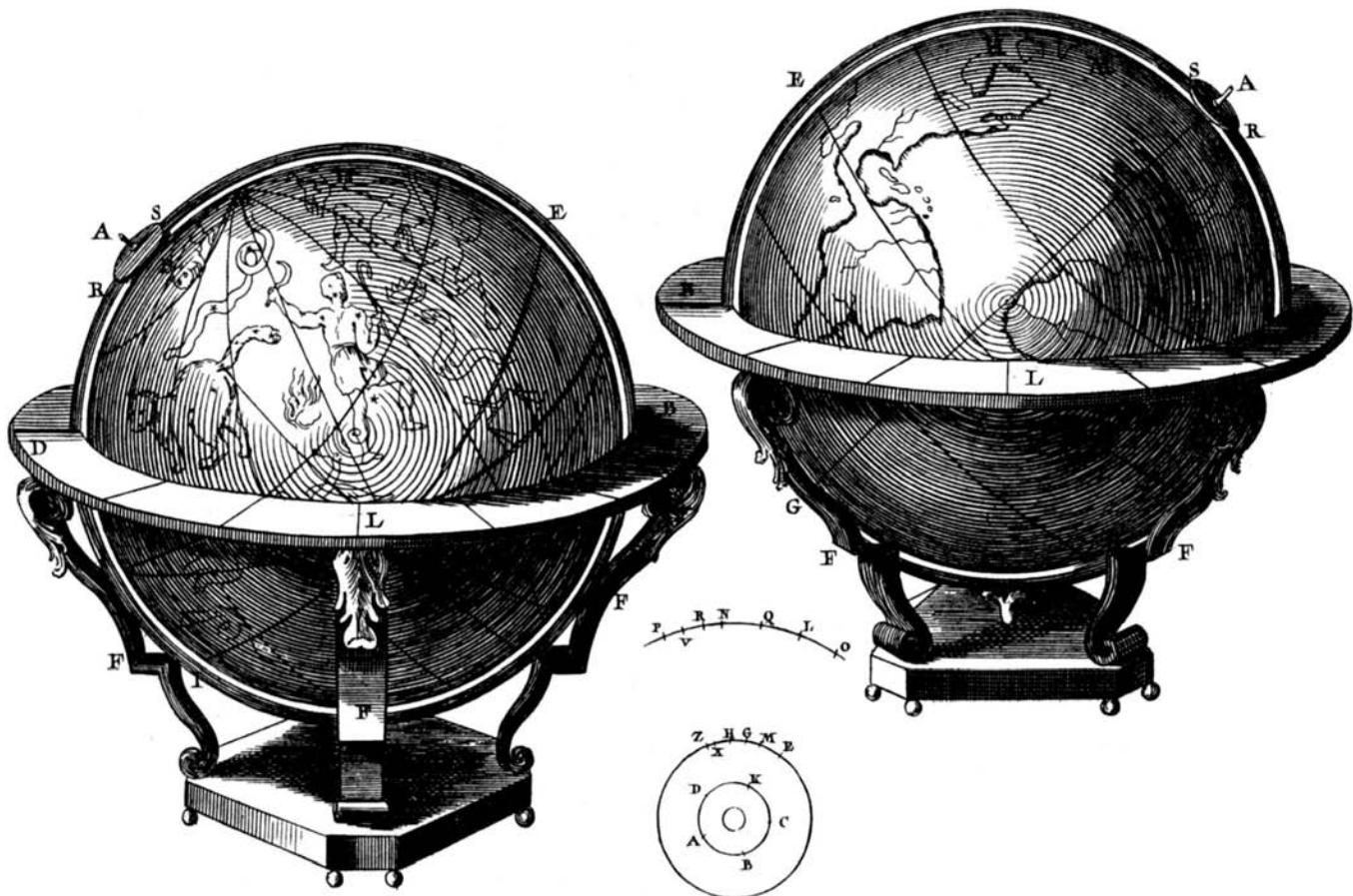
Tercera, fue bastante intrincado discutir asuntos político-diplomáticos polémicos porque la misma administración se preocupó para que no ocurriera así. Por ejemplo, cuando el candidato conservador Andrés Pastrana intentó hacer una serie de sugerencias de política frente al caso venezolano en lo relacionado con la cuestión de las aguas marinas y submarinas, se esgrimió el argumento de que no era el momento adecuado y que no se debía incidir en la campaña electoral venezolana pues eso podría producir consecuencias negativas para los vínculos bilaterales entre Santafé de Bogotá y Caracas. No parecía prudente ni oportuno tratar este tema.<sup>4</sup> Frente a los Estados Unidos la administración pretendió que la llegada de tropas de esa nación a Colombia también se mantuviera, por lo menos hasta comienzos de 1994, bastante congelada en virtud de que era necesario aceptar como lógica y correcta la postura del gobierno al solicitar la presencia de tropas estadounidenses en el país. Así, ante la posibilidad de politizar la agenda diplomática colombiana a través de planteos y averiguaciones durante la primera fase de la campaña presidencial en 1993, la administración logró imponer, con

grama de gobierno 1994-1998 presentado durante el lanzamiento de su candidatura este año, dedica un extenso capítulo a lo que denomina “Diplomacia para un nuevo orden internacional”. Allí, entre otros puntos, menciona su interés por fortalecer la dimensión económica de las relaciones internacionales del país, por conformar una “Comunidad Latinoamericana y Caribeña”, por revitalizar la política multilateral de Colombia, por impulsar una política de fronteras, y por modernizar la Cancillería, entre otras. Ahora bien, este documento prolífico y específico contiene ciertos apartes que parecen escritos hace bastante tiempo. Por ejemplo, en la página 262 se dice: “Respaldamos integralmente la intención de las Naciones Unidas de otorgar a los derechos humanos una perspectiva universal e integral. Encaminaremos nuestros esfuerzos a que se presente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en Viena, la propuesta colombiana de llevar a cabo una evaluación global del sistema internacional de derechos humanos, para adecuarlo a las circunstancias y dotarlo de mayor dinamismo” (subrayado nuestro). Lo interesante es que esa Conferencia ya se llevó a cabo en junio de 1993 en Austria. Véase, Andrés Pastrana, *¡Llegó el momento de Colombia!*, Santafé de Bogotá, 1994, pp. 253-268.

2. Sobre el consenso bipartidista en la política exterior del país, véanse, entre otros, Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo, “La política exterior colombiana (1930-1986)”, *Nueva Historia de Colombia*, tomo III, 1989; Gerhard Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, CEREC-CEI, 1983; y Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá, Tercer Mundo Editores-Editiones Uniandes, 1988.

3. Un buen ejemplo de ello se desprende del análisis de los documentos programáticos presentados por la campaña de Ernesto Samper hasta su triunfo en la consulta del Partido Liberal.

4. Según Tokatlian, “probablemente, por primera vez en varias décadas el tema inicial de debate electoral presidencial en el país resultó ser uno vinculado a la política exterior de Colombia. En efecto, el tópico de Venezuela, el diferendo colombiano y las relaciones bilaterales, condujo a pronunciamientos concretos de todos los pre-candidatos a la presidencia (...) Este hecho positivo e inusual (...) comenzó a diluirse (...) (cuando se estableció) que no se podía ni debía hablar más del tema en cuestión (...) (así) las campañas electorales silenciosas, esterilizadas de controversia, vaciadas de contenido, en muchos sitios han sido el preámbulo a manipulaciones omnímodas y autoritarias, cuando los elegidos –casi siempre en elecciones con alta abstención– asumen el gobierno (...) En Venezuela, Colombia puede ser un referente de abierta polémica electoral. En Colombia, hablar sobre Venezuela parece casi un atentado a los intereses nacionales. En Venezuela, a través de las distintas posturas de los partidos respecto a Colombia, los gobiernos resultantes obtienen un consenso elemental para fortalecer la estrategia del Estado. En Colombia, mediante la no diferenciación de posiciones entre los partidos respecto a Venezuela, los mandatos resultantes logran una homogeneidad frágil que debilita la estrategia del Estado. En Venezuela, cuando en una campaña presidencial se controvierte sobre Colombia, nadie piensa que así se pone en jaque la democracia colombiana sino que se vigoriza el frente interno venezolano. En Colombia, cuando



L'Encyclopédie de Diderot et D'Alembert

discreción y firmeza, un límite sutil que evitó una polémica electoral más elocuente alrededor de las distintas perspectivas de política exterior de Colombia.

En la medida que a partir de 1994 la contienda electoral adquiere impulso y dinamismo, pero al mismo tiempo hay pocos tópicos que entusiasman y motivan al votante, inesperadamente temas como la estancia de militares estadounidenses en Juanchaco, el estado de los derechos humanos de los colombianos en Venezuela, incidentes contra nacionales en Ecuador, la evolución de las relaciones con Cuba, le han dado cierto color y calor al debate entre presidenciables. Así, surgió una ola creciente, aunque de proporción tímida aún, de oposición a Gaviria; la cual fue aprovechada primero por Antonio Navarro y Andrés Pastrana, y luego por Ernesto Samper. Ahora bien, con excepción del tema

de Cuba –donde las posturas disímiles fueron nítidas– más que diferencias entre el candidato liberal y el conservador, prevalecieron discrepancias, menos de fondo que de oportunidad.<sup>5</sup> Ninguno de los más opcionados a la presidencia estableció todavía cómo manejaría concretamente las relaciones con Venezuela en cuanto al diferendo limítrofe, o la ampliación del poder negociador externo del país, o el futuro de la política exterior colombiana hacia Washington o la actitud ante los organismos multinacionales en proceso de replanteamiento y cambio.

en una contienda presidencial se habla sobre Venezuela, algunos sostienen que tiembla la democracia del vecino país y que se fractura el frente doméstico en Colombia. En realidad, lo anterior surge, entre otras varias razones, de una pobre comprensión de los asuntos globales. Las relaciones internacionales se basan en el conflicto y las políticas exteriores de los países buscan mitigarlo y resolverlo. La

conflictividad es natural en la política mundial y la diplomacia apunta a disminuir las diferencias y a manejar los intereses divergentes (...) En la agenda externa colombiana podría ser contraproducente desconocer esta realidad". Véase, Juan G. Tokatlian, "Elecciones y política exterior", en *El Espectador*, junio 20 de 1993, p. 2D.2. Sobre el consenso bipartidista en la política exterior del país, véanse, entre otros, Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo, "La política exterior colombiana (1930-1986)", *Nueva Historia de Colombia*, tomo III, 1989; Gerhard Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, CEREC-CEI, 1983; y Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores-Editiones Uniandes, 1988.

5. Respecto al tema cubano, Pastrana indicó que "mientras que el gobierno de Fidel Castro siga apoyando al ELN, que asesina a nuestros dirigentes, como ocurrió con la muerte del Vicepresidente del Senado, Dario Londoño Cardona, volando oleoductos y sembrando terror, Colombia no debe tener relaciones con Cuba" en: *El Tiempo*, marzo 11 de 1994, p. 17A. A su vez, el senador de la Nueva Fuerza Democrática, Eduardo Pizano, se manifestó enfáticamente opuesto a la eventual venta de petróleo colombiano a Cuba durante la primera sesión legislativa de 1994 del Senado, véase, *El Tiempo*, marzo 17 de 1994, p. 6A. Samper se pronunció claramente a favor de las relaciones diplomáticas con Cuba y del comercio de crudo con la isla.

La necesidad de diferenciarse llamativamente ha emanado del frente económico. La apertura y la internacionalización, a pesar del relativo y ambiguo apoyo que concita entre los distintos candidatos, ha conducido a explicitar matices entre ellos. Pastrana se ha adherido con fuerza a la política económica del presidente Gaviria: profundización del ajuste y la liberalización ya establecidas, de manera firme y sin condiciones especiales frente a diversas contrapartes comerciales y financieras del país.<sup>6</sup> Samper parece deseoso de reorientar la estrategia aperturista, mediante una promoción más decidida y agresiva de las exportaciones colombianas en el marco del principio de reciprocidad y mejorando los conductos de comercialización en el exterior.<sup>7</sup>

Navarro, urgido por el lento viraje de Samper en cuanto a la apertura, se ha movido hacia posiciones aún menos unilaterales y con mayor ingrediente proteccionista: por ello, se muestra interesado en "cambiar la política de apertura (...) dándole prioridad a la integración regional".<sup>8</sup>

A su vez, Miguel Maza señaló que la apertura debía "desarrollarse de manera gradual y selectiva (...) (pues) la forma como se aplicó este modelo en Colombia trajo consecuencias desastrosas para nuestra economía".<sup>9</sup>

Enrique Parejo, por su parte, ha indicado la necesidad de un "replanteamiento" sustantivo de la apertura con "énfasis en la autosuficiencia alimentaria".<sup>10</sup>

Por fuera de lo económico, el tema internacional aparece en algunas campañas indirectamente a través de cuestiones que son en apariencia de carácter nacional. Parejo, por ejemplo, incluye en un tópico que a primera vista interno, como el proceso de paz, el asunto de la mediación internacional de Naciones Unidas, tanto para supervisar inicialmente un cese bilateral y simultáneo de fuego entre gobierno y guerrilla como para verificar *a posteriori* un pacto de paz entre las partes.<sup>11</sup>

Navarro propuso acudir a organismos internacionales para que éstos cumplieran una función de veeduría en materia de derechos humanos. Y Samper reiteró su intención de incrementar la cooperación bilateral entre Colombia y Venezuela y así recuperar "la idea de fronteras vivientes".<sup>12</sup>

Estos tres ejemplos puntuales, pero que también se dan en otros terrenos, demuestran no solamente que hay una lenta 'repolitización' de los temas internacionales, sino también el hecho de que los nexos entre situación interna y entorno externo son cada vez más difíciles de evitar. Desde mediados de los setenta, en general, y con más fuerza durante los ochenta, se hizo explícito y notorio el vínculo entre la realidad nacional y el contexto global. Mientras la compleja agenda de los asuntos más prioritarios en lo interno ha tenido una influencia manifiesta (y hasta determinante en algunos casos) en el diseño y la ejecución de la política exterior del país, variables externas y agentes estatales y no gubernamentales en el plano mundial han incidido de modo creciente en la formulación y concreción de la política doméstica. De allí, que para los noventa sobresale una suerte de *internacionalización* de las cuestiones locales.<sup>13</sup> Es así como la dimensión internacional de varios aspectos de la agenda nacional se ha transformado en un punto importante del debate entre candidatos en la campaña de 1994.

Probablemente el tópico doméstico que de manera más obvia y frecuente manifiesta su faceta internacional es el fenómeno de las drogas ilícitas. Hace algunos años y como presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, Ernesto Samper propuso la legalización de la marihuana, pero en esta contienda abandona aquella tesis y opta por un lenguaje menos crítico de la política prohibicionista.<sup>14</sup> Enrique Parejo ha dicho que prefiere la pre-

vención a la represión, afirmando que "en el mundo no existe un clima favorable a la legalización".<sup>15</sup> Mientras Andrés Pastrana rechaza categóricamente la opción de legalizar las drogas, para Antonio Navarro "la legalización tiene sentido solamente como una decisión universal (...) (De allí que) es necesaria una ofensiva diplomática que explique la importancia de una medida como esa".<sup>16</sup>

Otro componente ligado al asunto de las drogas presente en la campaña y

6. Andrés Pastrana, *Op. cit.*

7. Ernesto Samper, *Toda Colombia trabajando!*, Santafé de Bogotá, 1994, pp. 13-15.

8. Antonio Navarro, *100 compromisos de gobierno*, Santafé de Bogotá, 1994, propuestas 44 y 45.

9. Véase la opinión de Maza sobre este tema en "La guía del elector", en *Semana* No. 599, octubre 26-noviembre 2 de 1993, p. 76.

10. Enrique Parejo, *Los 10 programas prioritarios que Enrique Parejo González impulsará y pondrá en marcha durante sus primeros seis meses de gobierno para buscar la justicia social, la moralización y la paz de Colombia*, Santafé de Bogotá, 1994, pp. 5-6.

11. *Ibid.*, p. 4.

12. Este planteamiento lo ha formulado Samper desde su primera precandidatura presidencial en 1990. Véase, al respecto, Ernesto Samper, *Colombia sale adelante!*, Bogotá, E.C.M. Impresores, 1990, p. 97.

13. Así, por ejemplo, el tópico de las drogas incide decisivamente en las relaciones externas de Colombia, al tiempo que la problemática internacional de los narcóticos y su tratamiento interno condicionan de manera dramática las posibilidades de paz y de aplicación de las reformas políticas contempladas en la Constitución de 1991. Los altos niveles de violencia nacional repercuten en la imagen, la proyección y las iniciativas regionales y globales del gobierno, y comprometen a varios actores externos, tanto para su exacerbación como para su probable resolución. Las relaciones con los vecinos inmediatos y el tipo de orientación hacia ellos en virtud de la multiplicidad de asuntos que ocupan las diversas agendas bilaterales (medidas macroeconómicas, tráfico de drogas, armas, y precursores, migraciones, movilización de grupos insurgentes entre territorios, dificultades limítrofes pendientes, entre otros temas) producen un notable impacto fronterizo y nacional, en lo político, económico, social y militar.

14. Véanse, ANIF, *Marihuana: Legalización o represión*, Bogotá, Biblioteca ANIF, 1979 y ANIF, *La legalización de la marihuana*, Bogotá, Fondo Editorial ANIF-Tercer Mundo Editores, 1980.

15. Véase la opinión de Parejo en *Semana*, *Op. cit.*, p. 77.

16. La opinión de Navarro aparece en *Ibid.*, p. 77.

que puede alcanzar más centralidad en razón del tipo, nivel y condicionalidad de la colaboración estadounidense con la Fiscalía General de la Nación, es el de la cooperación. Por un lado, Samper y su candidato a la vicepresidencia, Humberto de la Calle Lombana, han señalado, respectivamente, que se requiere "una mucho más agresiva política exterior que exija responsabilidad de la comunidad internacional" en la lucha anti-narcóticos conjunta y concertada y que el país debe "acudir a todos los foros internacionales para buscar una solución integral (al problema de las drogas) que incluya elementos de orden médico, económico y cultural".<sup>17</sup>

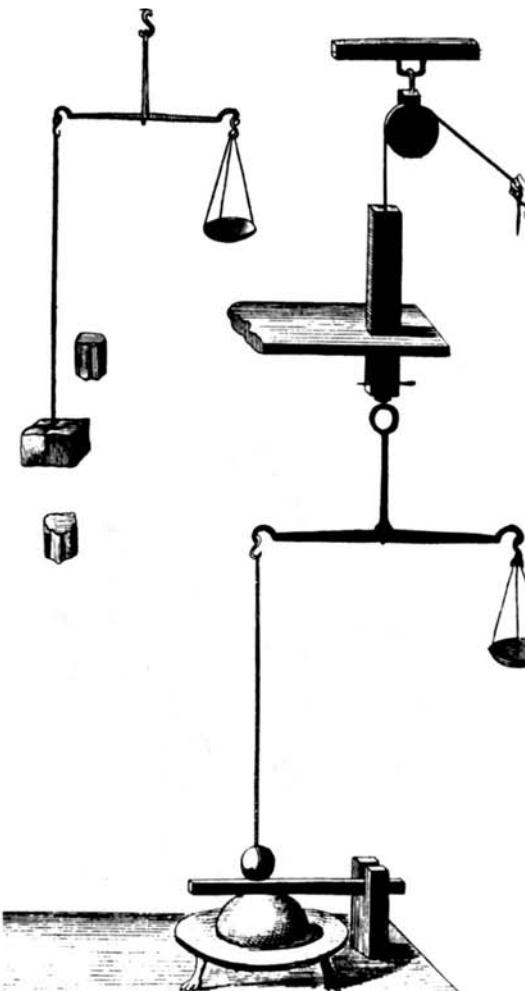
Por otro lado, el distanciamiento de candidatos como Navarro y Samper, en particular, del manejo que le dio el gobierno Gaviria al *affaire Juanchaco* permite suponer que ellos eventualmente puedan esbozar posiciones y prácticas algo distintas a las vigentes en materia de cooperación anti-drogas.

Un último componente de la problemática de las drogas que tiene repercusiones en el ámbito internacional y que está influido por el comportamiento de contrapartes externas, es el manejo de lo que se ha llamado la política de "sometimiento a la justicia" de los barones del narcotráfico. Parejo y Maza se han caracterizado por ser los más duros críticos de esta estrategia gubernamental, mientras Pastrana, Navarro y Samper, con algunas variaciones menores, han apoyado este esquema y aseguran su hipotética continuación. De esta manera, el tema de las drogas ilícitas se constituye en uno que se piensa como netamente interno pero que obliga a realizar una reflexión que contempla la multiplicidad de aspectos externos que inciden en su evolución y tratamiento y que, eventualmente, se conviertan en elementos relevantes para propuestas ligadas a la política exterior del país.

El asunto de la paz es otro de los tópicos en los cuales la discusión so-

bre lo interno lleva a lo externo. Si en anteriores contiendas electorales se afirmaba que la paz era partidista (liberal o conservadora o de izquierda) o que la paz era nacional (con, de, entre, y para colombianos) parece que en esta elección la paz va a incorporar un factor internacional significativo. Lo que más ha influido en los noventa para *internacionalizar* el tema de la paz no es un fenómeno guerrillero externo y sus reales o supuestos vínculos con la insurgencia interna o la violencia en las cercanías –por ejemplo, Centroamérica– con sus efectos de inestabilidad y vulnerabilidad para Colombia, sino la relevancia que ha adquirido el tópico de los derechos humanos y su trágica violación sistemática en el país por parte de los contrincantes armados, lo cual también produce vulnerabilidad al país. Por tanto, los derechos humanos, la urgencia de su protección y vigencia, ha contribuido a precisar y potenciar el debate sobre la paz en Colombia, y a partir del mismo se ha internacionalizado el planteamiento sobre una futura negociación política gobierno-guerrilla genuina, madura y realista.

Si bien es cierto que Andrés Pastrana ha sido poco asertivo en torno a este tema hasta ahora, no se puede olvidar que su padre, Misael Pastrana Borrero, ha sido históricamente uno de los más activos proponentes de la veeduría internacional de un potencial acuerdo interno de paz. Así mismo, aunque Samper ha hecho escasos pronunciamientos al respecto, en su alocución ante la Convención del Partido Liberal, y luego de su victoria en la consulta, afirmó que era "partidario de que Colombia ratifique el Protocolo II de los Convenios de Ginebra (...) que busca proteger a las víctimas civiles e inocentes del conflicto armado" (algo que ya tiene el respaldo del actual Ministro de Defensa, Rafael Pardo), que nombraría "una sola autoridad... (para) diseñar una nueva política" de paz y que en la búsqueda de la pacificación nacional no dejaría



L'Encyclopédie de Diderot et D'Alembert

17. Las opiniones de Samper y de la Calle aparecen en *Ibid.*, pp. 72 y 78.

de "oir las voces que quieran hablar de reconciliación ni (desestimaría) los esfuerzos por abrir espacios de entendimiento" (subrayado nuestro).<sup>18</sup> Tanto Navarro desde el M-19, como el Partido Comunista que respalda al candidato de Convergencia Nacional, Alberto Mendoza M., han insistido sobre la necesidad y conveniencia de internacionalizar las soluciones a favor de la paz. Todo lo anterior hace pensar que podría existir, para después de la elección presidencial, un consenso tácito de las diversas fuerzas políticas sobre las bondades de mecanismos internacionales, especialmente de mediación y verificación, para lograr acuerdos pacíficos y negociados en el país.

Finalmente, otro de los temas internos que tienen una importante dimensión internacional es el de las fronteras. Es interesante observar la importancia que han adquirido las relaciones con los pares latinoamericanos, en particular respecto a Venezuela.<sup>19</sup> Los logros, las dificultades y los dilemas que marcan los vínculos colombiano-venezolanos están provocando cambios sugestivos: los países cercanos en especial y el futuro de la política colombiana hacia ellos comienzan a generar cierto nivel básico de interés en el electorado. La mayoría de los candidatos se ha pronunciado a favor de fortalecer las fronteras nacionales en general, pero no con un ánimo expansionista o belicista, sino con el fin de incrementar la presencia positiva y activa del Estado en zonas tradicionalmente desprotegidas y conflictivas. Ello como parte de una ascendente significación de los pronunciamientos políticos en torno a la soberanía, la no intervención, la resolución pacífica de las controversias entre países, la des-ideologización de las prácticas externas y la integración entre las naciones.

Adicionalmente, y desde una perspectiva que busca evaluar tanto los rasgos individuales como los planteamientos propiamente dichos de los

contendores por la presidencia, resulta pertinente detenerse ante los perfiles de los candidatos y sus grupos de apoyo para el discernimiento y comprensión de la eventual política exterior del próximo mandatario colombiano. En ese sentido cabe destacar a Ernesto Samper. Además de ocupar recientemente la Embajada de Colombia en España, luego de pasar por el Ministerio de Desarrollo al principio del mandato Gaviria, su activa presidencia al frente de ANIF entre finales de los setenta y principios de los ochenta, lo llevó a estimular estudios y debates valiosos así como a comprometerse con afirmaciones en torno a cuestiones como las drogas y las relaciones con Venezuela; temas claves para el futuro inmediato y a largo plazo del país.<sup>20</sup>

Entre las personas vinculadas directamente a su campaña o amigos del



*L'Encyclopédie de Diderot et D'Alembert*

18. Véase lo referente a la política de paz de Samper en el texto de la intervención del candidato presidencial liberal ante la Convención de su partido en *El Tiempo*, marzo 19 de 1994, p. 3A.

19. Conviene recordar que la Constitución de 1991 reivindica de modo preciso la búsqueda de la integración latinoamericana y caribeña por parte del pueblo y del Estado en Colombia. Por ejemplo, el Preámbulo dice: "El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano (...) y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia". El artículo 9 dice: "Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe". El artículo 227 dice: "El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones". Y el artículo 289 dice: "Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial límitrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".

20. Véanse ANIF, *Marihuana...*; ANIF, *La legalización...*, y ANIF, *No a Venezuela*, Bogotá, Editorial Carrera 7a. Ltda., 1981.

candidato liberal se encuentran conocedores del tema internacional y participantes recientes de la política exterior del país. Por ejemplo y entre otros, Rodrigo Pardo fue asesor de asuntos internacionales durante la administración del presidente Virgilio Barco y Vicecanciller y Embajador de Colombia en Venezuela durante el gobierno del presidente Gaviria. Enrique Peñaloza fue Embajador ante Naciones Unidas durante el mandato Barco y le correspondió presidir la delegación colombiana cuando el país fue escogido por dos años para un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, al tiempo que encabezó, en el presente gobierno, la Comisión Nacional Preparatoria de la Cumbre de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El encargado de política externa de la campaña, Enrique Gaviria L., incursionó en la diplomacia y es experto en aspectos jurídicos internacionales con particular conocimiento del derecho del mar. Julio Londoño, de cercana amistad a Samper, ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores durante los cuatro años de gestión del presidente Barco y actualmente está al frente de la Embajada ante la Organización de Estados Americanos. En síntesis, en el grupo más próximo y afín a Samper se encuentra el núcleo de personas con mayor experiencia en el terreno de la política mundial.

Por su parte, el candidato por el conservatismo, Andrés Pastrana, estudió en el exterior y en años recientes busca ampliar sus contactos y experiencias en el extranjero. Esto le permite presentarse como un político con acceso y competencia frente a los asuntos internacionales; lo cual le sirve para contrarrestar la ventaja que en esta materia pueda tener Samper y su equipo de colaboradores. De hecho, los individuos más comprometidos y activos en su campaña, no se destacan por tener una formación o una práctica en cuestiones de política exterior. Ahora bien, en la medida que avanza

la contienda presidencial y Pastrana se inclina más por asegurar el voto conservador, figuras de su partido conocedoras de la política mundial –Alvaro Gómez, Rodrigo Lloreda, Augusto Ramírez O., Guillermo Fernández de Soto, entre otro– podrán contribuir a delinejar el sendero de su eventual conducta internacional en el momento de llegar a la presidencia.

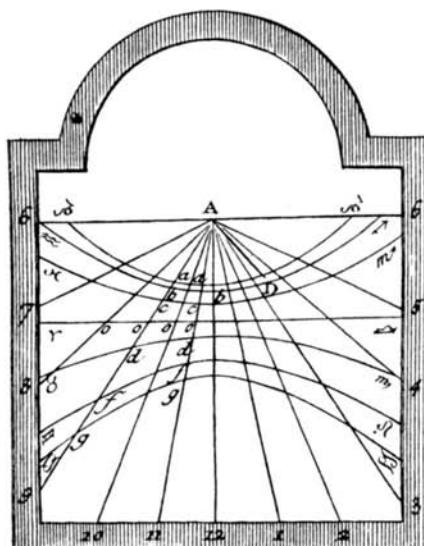
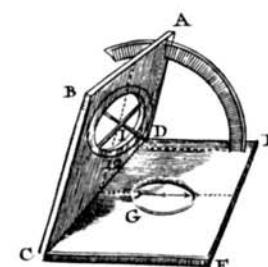
En el caso de Navarro, su pasado en la guerrilla le permitió, desde una perspectiva bastante distinta de los otros dos contendores políticos, observar, analizar y reconocer el entorno internacional que confronta un país como Colombia. A diferencia de Samper y Pastrana cuyos mayores conocimientos de lo externo están vinculado a experiencias en Europa y Estados Unidos, el candidato del M-19 aparece como un conocedor de Latinoamérica.<sup>21</sup> Ello se refuerza por la identificación de su movimiento como una de las nuevas fuerzas de centroizquierda con despliegue en la región, a pesar de la abrumadora derrota sufrida en las elecciones del 13 de marzo para el Congreso. Entre los allegados a la campaña no se ven personas con trabajo y experiencia en el terreno internacional.<sup>22</sup>

### Breve reflexión final

**S**i bien este conjunto de elementos y variables relacionado al tema de la política exterior incide de manera marginal en el comportamiento del electorado a la hora de depositar su

21. Uno de sus dos únicos compromisos de gobierno para una "nueva política internacional" hace referencia a "propender por la integración de la Comunidad Económica Latinoamericana sobre la base de convenios y tratados de cooperación técnico-científica, económica, educativa y cultural" (propuesta 97). Véase, Antonio Navarro, *Op. cit.*

22. Aunque cabe indicar que dos simpatizantes del M-19 presentaron hace tres años un texto que contiene un capítulo inicial bastante detallado sobre las condiciones y características de "una política exterior democrática y de integración". Véase Darío González Posso y Carlos Calderón Llantén, *Colombia: El sueño de la democracia*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Gente Nueva, 1991, pp. 15-32.



voto, la significación de aquel podría crecer en una eventual segunda vuelta presidencial. Por lo general, en esa etapa electoral en otros casos nacionales, la ciudadanía busca más certeza y precisión en los pronunciamientos de los dos presidenciables que se disputan la elección. Se prefiere, en esta instancia, el pensamiento directo y claro de los candidatos.

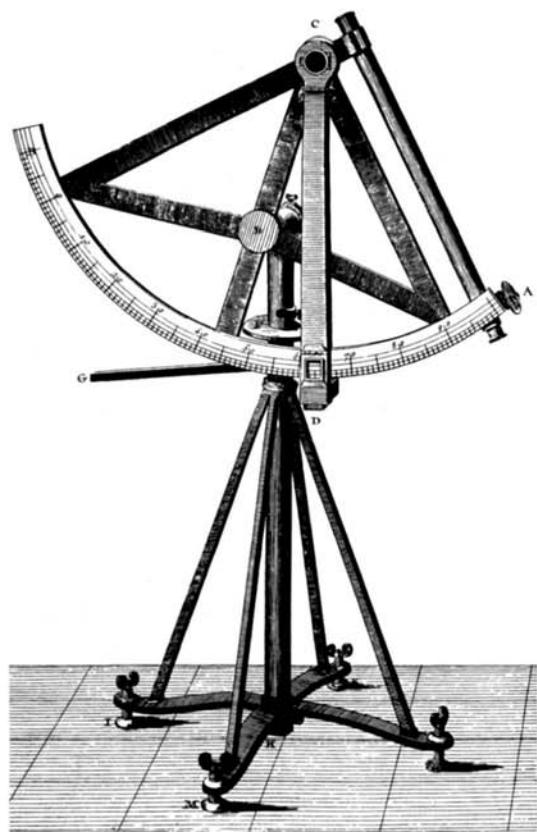
Así, las exigencias de los votantes tienden a ser mayores. Ello, de producirse en Colombia, posiblemente motive aseveraciones más claras y específicas de los dos aspirantes a la presidencia: ¿Cómo se van a manejar las complejas relaciones con Venezuela en virtud de los cambios que se han venido sucediendo en ese país y en razón de los que podrían darse en Colombia? ¿Cuál es el lugar de Estados Unidos en la estrategia económica, política, diplomática, militar de Colombia hacia el futuro? ¿Qué tipo de inserción internacional y de comportamiento diplomático se persigue para Colombia por parte de cada candidato y con miras al siglo XXI? Estas cuestiones y otros interrogantes e inquietudes bien pueden ser fuente de debate en una hipotética segunda vuelta. Las potenciales demandas del electorado por una parte y la necesidad de diferenciarse entre los candidatos ante la probable convergencia frente a varios temas nacionales, por otra, junto a fenómenos inesperados que requieran de pronunciamientos concretos por parte de los presidenciables, podrían combinarse para elevar y clarificar la polémica en torno a las perspectivas de política exterior de Colombia.

Lo anterior no significa que los tópicos de política internacional resulten fundamentalmente gravitantes en la próxima elección presidencial. Pueden sí adquirir relieve o convertirse en referentes de cierta preponderancia coyuntural. Pero en Colombia como en otros casos semejantes, las elecciones del ejecutivo están fuertemente marcadas y condicionadas por elementos de política interna: son las

dificultades y encrucijadas domésticas las que acaparan la atención, el interés y la preocupación de los electores.

Ahora bien, en un país como Colombia no pueden los candidatos presidenciales desconocer y eludir los efectos positivos o negativos, favorables o desfavorables, alentadores o restrictivos, de un entorno regional y mundial altamente cambiante, mutable, laberíntico y contradictorio. Más temprano que tarde las consecuencias de las acciones, medidas y políticas de múltiples actores externos incidirán sobre la conducta, las reacciones y determinaciones de sectores internos estatales y no gubernamentales. La agenda colombiana será nacional pero el componente o la dimensión internacional de aquella ya resulta casi inexorable. Colombia no debería volver a ser el *Tibet de Suramérica* —como alguna la vez la definiera el expresidente Alfonso López— pues eso sería muy costoso para el país.

En ese contexto, en los últimos gobiernos—desde Belisario Betancur en adelante particularmente— se ha notado una suerte de *pedagogía*, indirecta e informal, con el propósito de mostrar y explicar cómo, por qué y de qué modo Colombia es parte del sistema internacional: el país tenía y tiene intereses y compromisos económico-comerciales y geopolíticos en Centroamérica y el Caribe; la paz subregional e internacionalizada es funcional a la búsqueda de alternativas pacíficas internas con el concurso de agentes e instrumentos externos legítimos y creíbles; las relaciones con Washington son esenciales para el país independiente de la ideología que se sostiene; una actitud diplomática tanto moderada y conciliadora como vigorosa y activa, contribuye a afianzar una autonomía externa relativa y a fortalecer la seguridad nacional; el proceso de internacionalización no sólo involucra elementos económicos, comerciales y financieros, sino también políticos, culturales y científico-tecnológicos y ello exige un prota-



gonismo exterior tanto del Estado como de los actores no oficiales; la política exterior no puede desvincularse del peso y valor de las fronteras terrestres y marítimas pues éstas son cruciales para la paz, el crecimiento y la integración nacional; la defensa de los derechos humanos no se logra con conductas chauvinistas ni tácticas presuntamente autárquicas, etc.

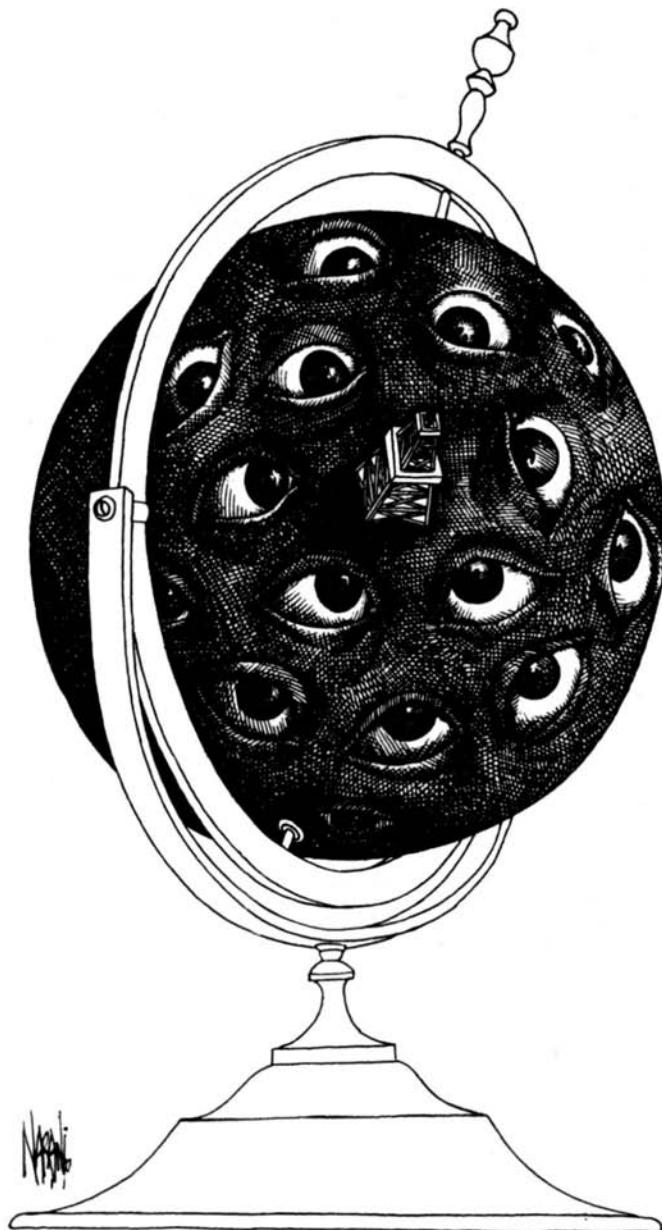
Los asuntos anteriores y su desarrollo comienzan a ser percibidos como generadores de un impacto directo sobre la vida cotidiana de las personas, tanto en lo político y social como en lo económico y cultural. De allí que se manifieste una incipiente e importante sensibilidad a los asuntos internacionales. Todo lo cual constituye un marco referencial valioso para que los contendores por la presidencia, en una eventual segunda vuelta, expliciten más y mejor sus posiciones, criterios y estrategias respecto al futuro de la política exterior de Colombia. ●

**Carlos Guillermo Alvarez H.**  
Profesor del Departamento de Economía  
Universidad Nacional de Medellín

Elecciones presidenciales 1994

# La política petrolera: ¿Qué hacer con Cusiana?

Carlos Guillermo Alvarez



**E**n estas líneas abordamos las propuestas electorales en materia energética de los que parecen ser los tres finalistas en la primera vuelta de la carrera presidencial: Samper, Navarro y Pastrana.

### Pastrana

**E**n los documentos disponibles la propuesta más elaborada, en cuanto presenta una referencia a todo el sector energético y a la coyuntura de Cusiana, es sin duda la pastranista.<sup>1</sup>

De manera global la propuesta mencionada en su conjunto difiere muy poco de la política que en la práctica ha impuesto la administración Gaviria para el sector.

En las referencias al sector eléctrico, Pastrana recoge las estadísticas y propuestas que el gobierno central presentó para la discusión del proyecto de ley eléctrica además del proyecto 'indicativo' de expansión y la mezcla deseable de potencia instalada (70% hidráulica, 30% térmica) para reducir riesgos. La privatización y la competencia son el *Deux ex Maquina* de la propuesta pastranista y gubernamental en este terreno.

El candidato conservador recoge también la razonable propuesta oficial (desde hace dos administraciones) de masificación del gas, tanto para valorizar un recurso natural, como para reducir la presión de consumo de electricidad, energético más costoso en ciertas condiciones que el hidrocarburo. Es

Rogelio Naranjo

1. Andrés Pastrana, *¡Llego el momento Colombia!*, 1994.

evidente que no faltan también las referencias a la privatización de segmentos de la industria (la parte más rentable, claro está).

El análisis del subsector carbón se efectúa para el "fortalecimiento de la industria y el mercado de los explotadores pequeños". Anotemos que sus propuestas de tipo general (y sin duda racionales por ello mismo), manejan un grado de contradicción con el neoliberalismo al mando. En efecto, propone que "para contrarrestar el bajo dinamismo del mercado internacional, las empresas mineras deberían iniciar un programa de ventas a mayor escala y a precios competitivos con destino a la industria eléctrica". Sin embargo el desarrollo competitivo de la producción de electricidad térmica con carbón debe ser subsidiado, pues el costo de generación es superior al hidráulico y algún agente en la cadena debe asumir el sobrecosto. ¿Quién será? ¡El gobierno!

El elemento más importante de una política energética, por su importancia coyuntural, es sin duda la política petrolera. A tal tema el candidato de la casa Pastrana, el joven Andrés, le dedica amplio espacio. Digamos de entrada que la propuesta va un poco más allá de las 'propuestas' oficiales, pues se preocupa de conjunto por "la consolidación del desarrollo petrolero del país" y le parece vital para el corto plazo "definir un esquema para disminuir la vulnerabilidad del sistema de oferta de gasolina".

Hasta ahí sus progresos. En materia práctica las propuestas siguen siendo casi las mismas del Departamento Nacional de Planeación. En su parte coyuntural (del manejo de los recursos de Cusiana) a Pastrana le parece "prioritario generar instrumentos contractuales que incentiven la participación del sector privado en la construcción de infraestructura".<sup>2</sup> Recordemos que el director del Departamento Nacional de Planeación, DNP, indica que "...debe insistirse en la importancia de que buena parte de las inversiones requeridas para el desarrollo y explotación de Cusiana sean adelantadas por el sector privado" ya que "puede presentarse un crecimiento excesivo de la empresa estatal que maneja el petróleo". El peligro radicaría, según

Montenegro, en que "numerosos estudios muestran que, de hecho, los mayores peligros se encuentran precisamente en que el sector público sea el responsable de la administración de los ingresos de las bonanzas".<sup>3</sup>

La propuesta privatizadora, del DNP y del candidato reseñado, de la infraestructura de transporte implica de un lado un sobrecosto de más de US\$ 3.000 millones; de otro lado, tal suma de la renta petrolera de la nación colombiana, suficiente para invertir dineros públicos en un plan de expansión del sector eléctrico, iría a parar a las arcas de unas multinacionales de ingeniería civil pues es "peligroso" que Ecopetrol crezca.<sup>4</sup>

Digamos entre paréntesis que la preventión contra nuestra compañía estatal es infundada: no se conoce ningún estudio que indique la ineficiencia de nuestra empresa estatal; al contrario, podemos afirmar que Ecopetrol está ¡en el rango de las empresas petroleras más eficientes del mundo! (Ver cuadro No. 1)

Es claro que Ecopetrol administra y hace rendir tanto su capital propio como el ajeno en sus activos; si miramos los rendimientos del capital propio los resultados son del mismo tipo. No se puede argumentar que la empresa maneja un recurso de costo cero, pues es petróleo de la nación, pero la muestra reseña grandes compañías estatales, incluyendo la noruega Statoil, de la cual no hay duda en su eficiencia y competencia internacional. Incluso la gigantesca e integrada Shell tiene un rendimiento sobre activos menor que nuestra empresa bandera. ¿Habrá que asfixiar a Ecopetrol privándola del sector transporte porque es eficiente?

Continuando con la presentación de las tesis pastranistas de coyuntura insistimos en que las propuestas son las mismas oficiales (y algunas iguales a las de Samper que presentaremos más adelante); propone,

*El elemento más importante de una política energética, por su importancia coyuntural, es sin duda la política petrolera. A tal tema el candidato de la casa Pastrana, el joven Andrés, le dedica amplio espacio. Digamos de entrada que la propuesta va un poco más allá de las 'propuestas' oficiales, pues se preocupa de conjunto por "la consolidación del desarrollo petrolero del país" y le parece vital para el corto plazo "definir un esquema para disminuir la vulnerabilidad del sistema de oferta de gasolina".*

*Hasta ahí sus progresos. En materia práctica las propuestas siguen siendo casi las mismas del Departamento Nacional de Planeación.*

2. Andrés Pastrana, *Op. cit.*, p.23.

3. Departamento Nacional de Planeación, DNP y Banco Mundial, *Cusiana: un reto de política económica*, 1994.

4. Véase, Carlos G. Alvarez, "La contratación petrolera y el caso colombiano", en *Ensayos de Economía* No. 7, Departamento de Economía, Universidad Nacional, Medellín, 1993.

**CUADRO 1**  
**RENDIMIENTO SOBRE ACTIVOS COMPARADO**  
**INDUSTRIA PETROLERA INTERNACIONAL (1990- 1992)**

Compañía	1990	1991	1992	Total Activos 1990 US\$ Millones
Ecopetrol (Colombia)	8.23	8.55	9.27	2.645,56
Petrobras (Brasil)	4	n.d.	----	----
ENP (Chile)	5	13.3	----	----
Pemex (México)	3	2.18	----	----
PVSA (Venezuela)	4.6	1.5	----	----
Shell (Gran Bretaña)	6.1	4	----	106.431
Yukong Oil (Corea)	1	0.6	----	3.824
Statoil (Noruega)	4.2	3.3	----	12.561,5
Pertamina (Indonesia)	5.48	----	----	11.827

Fuente: *Oil and Gas Journal*, varios números; *Informe Ecopetrol*, varios años, citados en: Carlos Guillermo Alvarez, *El mercado mundial de contratos petroleros*, Universidad Nacional, Departamento de Economía, Medellín, investigación en curso.

lo cual es sin duda lógico, un plan de desarrollo coordinado con las regiones: "la responsabilidad del gobierno central será la de coordinar conjuntamente con aquellas, a través del Plan de Desarrollo, las prioridades de inversión".<sup>5</sup> La misma propuesta se encuentra en el planteamiento de Hommes.<sup>6</sup>

En fin, para la política de coyuntura se propone, al igual que Samper-Perry-Fedesarrollo un "fondo de ahorro" en el exterior para diferir el gasto, la entrada de reservas. Adicionalmente, tal como lo sugiere el actual gobierno, prepagar la deuda más costosa, ejecutar obras prioritarias, disciplina fiscal, etcétera.

Ahora, como política estructural Pastrana propone, razonablemente, promover la exploración como requisito para conocer la geología nacional, primer paso de la prospección. Reconoce la disminución mundial de la exploración, aunque erróneamente piensa que se presenta una mayor disponibilidad casi que permanente de prospectos para exploración, cuando es evidente que el nivel de propiedad de las reservas continua altamente concentrado y quizá un 10% máximo, 15% si incluyéramos el 5% soviético, de las reservas del planeta se encuentra en manos de unos 18 agentes. Es claro que las expectativas rusas

y exsoviéticas tocan fondo y el sector petrolero mundial lo sabe de sobra.<sup>7</sup>

Es decir, la gran cantidad de posibles prospectos se concentra hoy en no más de 15 países de cierto potencial.

Desde esa errónea perspectiva Pastrana, como también lo hace un cierto grupo de presión del capital petrolero,<sup>8</sup> estima que las condiciones tributarias y la calidad de las zonas, causan "una reducción en la actividad exploratoria".

De hecho, el elemento determinante de la reducción en la exploración mundial son las condiciones de bajos precios en el mercado que reducen el flujo de caja de las multinacionales, fuente casi única de fondos para la actividad petrolera. La perforación de pozos ha caído en América Latina de 662 en 1983 a 367 en 1992, es decir un 45%, aunque los kilómetros de sismica han aumentado un 11% en el mismo período. Simultáneamente, no se puede afirmar que la legislación y los elementos contractuales de los cuales se desprende una cierta

*El candidato liberal se mueve también en las perspectivas de coyuntura que recoge la administración Gaviria y propone un Fondo de Inversiones y Estabilización Petrolera.*

*En general la propuesta de centrar la política petrolera en un fondo de estabilización tiene un sesgo: se parte de estimar la situación de los nuevos hallazgos en el pie de monte llanero como un accidente y no como un indicio de que se abre una importante provincia petrolera en el hemisferio occidental que puede cambiar la perspectiva de la sociedad colombiana si se adopta una política tendiente a fortalecer conscientemente por la acción del Estado, el sector petrolero nacional.*

5. Andrés Pastrana, *Op. cit.*, p. 26.

6. DNP y Banco Mundial, *Op. cit.*, p. 436.

7. Véase por ejemplo "Black cloud over White Nigts", en *Oil and Gas Journal*, nov. 8 de 1993.

8. Véase "Fuga de petróleo" en: el suplemento "Diner No. 11" de *Semanal*, 1994; M. López, "Petróleo: Futuro incierto", en *El Tiempo*, enero 23 de 1994.

rentabilidad de la inversión o una distribución del excedente. Podemos afirmar que la actual contratación colombiana (incluyendo los últimos impuestos) otorga en contratos grandes como Caño Limón una

pues razones de mercado para proponer reformas que favorezcan indiscriminadamente al capital multinacional. Incluso, para contratos de pequeño tamaño (menores de 20 MM. BB), habría más bien que aceptar un mecanismo que distribuya el excedente de acuerdo a ciertos umbrales de rentabilidad en el mercado, tal como lo propone el reciente estudio de Naciones Unidas sobre la contratación colombiana y como investigadores colombianos ya lo habíamos propuesto.<sup>9</sup>

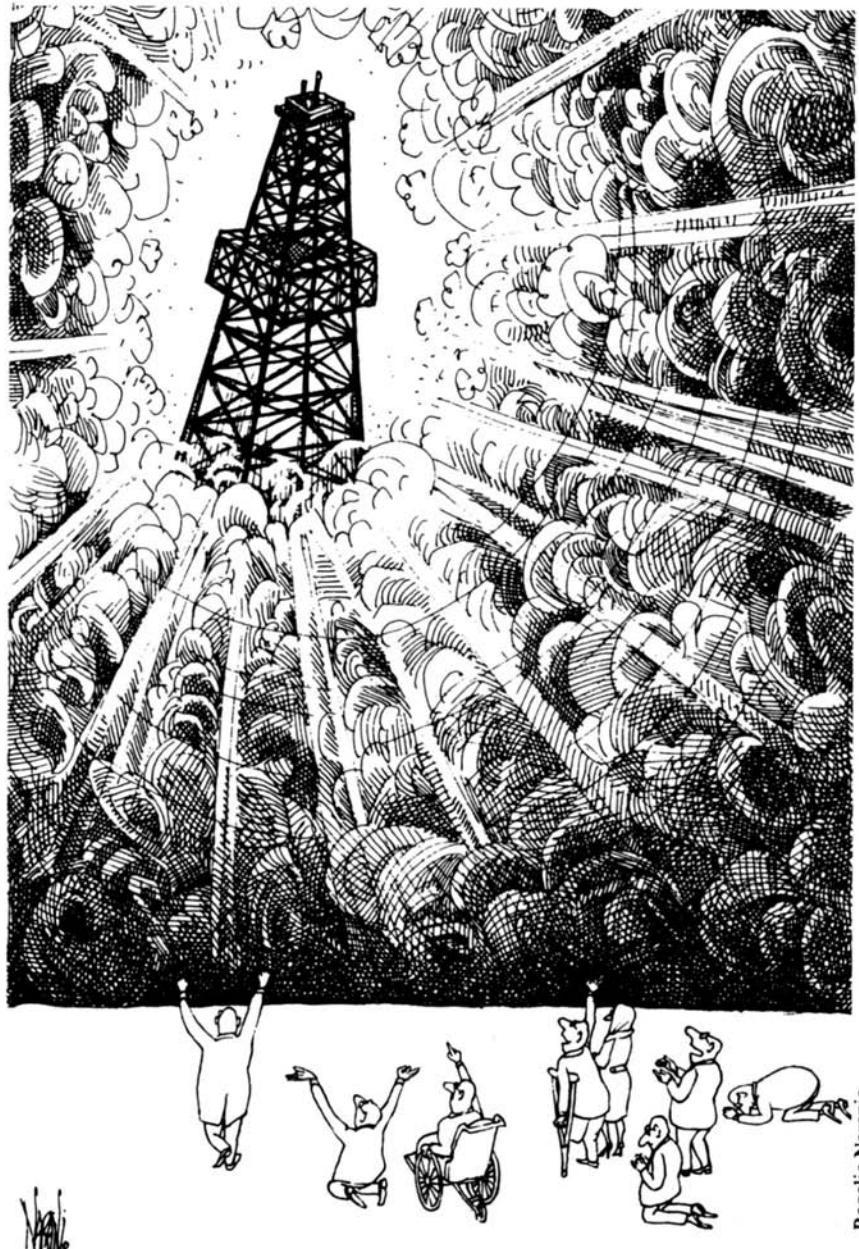
En fin, la propuesta de Pastrana de vincular el capital privado a la refinación o la importación privada de combustible, es necesario matizarla. Podría pensarse más bien en la asociación con el capital multinacional en operaciones de tecnología más avanzada como el procesamiento de crudos pesados, pero el negocio pulpo de refinación de crudos livianos, en momentos en que el mercado de refinados tiende a quedarse corto de capacidad de procesamiento, cuando el país importa más de US\$ 300 millones anuales de gasolina y uno de los problemas parecería ser el gasto productivo de la renta petrolera, con pocos efectos sobre la revaluación del peso, la construcción de una refinería para incluso exportar refinados es una posibilidad a considerar ya seriamente.

## Navarro

**N**a propuesta de Navarro se inscribe en la óptica de *Cien compromisos de gobierno* y sólo presenta dos propuestas puntuales, pero completamente razonables: "Balancear la política petrolera entre los intereses nacionales y la inversión extranjera", que coincide con la propuesta de Naciones Unidas comentada antes y promover la inversión pública en la refinería, los oleoductos y la petroquímica.

Navarro no se pronuncia sobre los elementos coyunturales que impone la explotación de Cusiana.

9. Veáse Alvarez, *Op. cit.* y Carlos G. Alvarez, "La modelación y la legislación petrolera", en: *Energética No. 9*, Facultad de Minas, Universidad Nacional, Medellín, 1993.



tasa de retorno superior en un 50% a cualquier contrato del mismo tipo en cualquier país exportador de petróleo. Si se le agregara al mismo contrato la distribución progresiva que contempla el Decreto 2782/89, la contratación colombiana otorgaría una rentabilidad superior a cualquier contrato vigente, inclusive el argentino bastante favorable al capital multinacional. No hay

## Samper

**E**l candidato liberal se mueve también en las perspectivas de coyuntura que recoge la administración Gaviria y propone un Fondo de Inversiones y Estabilización Petrolera.

En general la propuesta de centrar la política petrolera en un fondo de estabilización tiene un sesgo: se parte de estimar la situación de los nuevos hallazgos en el Pié de Monte llanero como un accidente y no como un indicio de que se abre una importante provincia petrolera en el hemisferio occidental que puede cambiar la perspectiva de la sociedad colombiana si se adopta una política tendiente a fortalecer conscientemente por la acción del Estado, el sector petrolero nacional. Las acciones tendrían que ser múltiples y por ello la propuesta de un Fondo es estrecha y reducida a la condición, bastante irracional, de que sólo las fuerzas espontáneas del mercado cuando los precios sean exorbitantes, dirija sus esfuerzos a la prospección en la más prometedora zona de exploración en el hemisferio occidental. La propuesta de moda de entregarle a la *mano invisible* la

política petrolera es coherente con la asfixia de Ecopetrol (privatizando el transporte, la refinación, la distribución minorista, la petroquímica).

De todas maneras la propuesta de fondos se tiene que considerar cuando se presentan bonanzas coyunturales de precios y el mecanismo del Fondo Nacional del Café ha mostrado sus bondades.

Ahora bien, debemos resaltar en la propuesta de Samper su desarrollo presentado en el semanario *Portafolio* No. 27 de "liderar un amplio acuerdo político, de alcance nacional y regional, para garantizar el manejo adecuado y la inversión eficiente de los recursos de Cusiana".

Tal propuesta recoge la gran inquietud nacional sobre el evidente despilfarro de las regalías de Caño Limón y reconoce la cantidad de aspiraciones nacionales sobre los mencionados recursos.

En conclusión, se debe discutir abierta y públicamente *toda la política petrolera* para buscar una concertación nacional sobre el tema, alejándola de los oscuros salones donde tradicionalmente se ha implementado, por fuera de las aspiraciones e inquietudes de la sociedad entera ●

## educación y cultura

Revista del Centro de Estudios e Investigaciones  
Av. 28 No. 36 - 07  
TEL.: 269 69 19 FAX: 454433  
A.A. 14373 SANTAFE DE BOGOTA

## SUSCRIBASE

DEL No. \_\_\_\_\_ AL \_\_\_\_\_  
1 AÑO \$ 6.500  
2 AÑOS \$ 12.000 Válido hasta Dic./ 94.

Fecha \_\_\_\_\_  c.c. No. \_\_\_\_\_  
 Nombre \_\_\_\_\_ A.A. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
 Dirección \_\_\_\_\_  
 Ciudad \_\_\_\_\_  Depto. \_\_\_\_\_ Tel.: \_\_\_\_\_  
 Profesión \_\_\_\_\_  Institución \_\_\_\_\_

### Elige la forma de pago deseada

**Consignación DAVIVIENDA Cta. Nat.: No. 0089 - 0065 047 - 7 La Magdalena - Bogotá**  
Favor enviar recibo de consignación con éste cupón

Tarjetas: Credibanco  Credencial  Bic  Diners  No. Cuotas \_\_\_\_\_

Banco \_\_\_\_\_ Fecha de Vencimiento: Mes \_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_



Cárgease a mi tarjeta de Crédito  
La suma de \$

Firma \_\_\_\_\_  
NOTA: Este cupón debe ser diligenciado sin enmendaduras

**Arturo Escobar**  
**Profesor asociado de Smith College en Massachusetts**  
**Profesor visitante de la Universidad del Valle**

# El desarrollo sostenible: diálogo de discursos\*

Arturo Escobar



Collage Hernán Mauricio Suárez A.

## Del problema al discurso

**E**l concepto de 'desarrollo sostenible', o sustentable, aparece en condiciones históricas muy específicas. Es parte de un proceso más amplio, que podríamos llamar de problematización de la relación entre naturaleza y sociedad, motivada por el carácter destructivo del desarrollo y la degradación ambiental a escala mundial. Esta problematización ha sido influenciada por la aparición de los movimientos ambientalistas, tanto en el Norte como en el Sur, todo lo cual ha resultado en un complejo proceso de internacionalización del ambiente.<sup>1</sup> Como en toda problematización, han aparecido una serie de discursos que buscan dar forma a la realidad a que se refieren.<sup>2</sup> Estos discursos no son necesariamente descripciones *objetivas* de la realidad –como en general se pretende– sino reflejo de la lucha por definir la realidad en cierta forma y no en otra. Estas luchas siempre están ligadas al poder, así sea sólo por el hecho de que de unas percepciones y definiciones dadas saldrán políticas e intervencio-

\* Trabajo presentado en el Seminario "La formación del Futuro: Necesidad de un compromiso con el Desarrollo Sostenible", organizado por la Universidad Complutense de Madrid y el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, en El Escorial, agosto 23-27 de 1993.

1. Buttell, Hawkins y Powe, 1990.

2. El estudio de las "problematisaciones de la verdad" como la historia de los discursos a que ellas dan lugar ha sido propuesto por Foucault (1985).

nes que no son neutras en relación a sus efectos sobre lo social.<sup>3</sup>

A principios de los setenta, especialmente con la conferencia de Estocolmo (1972) y los informes del Club de Roma sobre *los límites del crecimiento*, apareció una categoría de análisis inusitada: *los problemas globales*. Dentro de esta perspectiva, el mundo es concebido como un sistema global cuyas partes están interrelacionadas, requiriendo por tanto formas de gestión igualmente globalizadas y globalizantes.

En el presente artículo, analizaremos tres de estas respuestas a la problematización de la relación entre naturaleza y sociedad desde la perspectiva de la globalización del ambiente. Para facilitar el argumento, calificaremos estas respuestas con los epítetos de *liberal*, *culturalista* y *ecosocialista* respectivamente. Las tres primeras partes del trabajo estarán dedicadas al recuento crítico de los tres discursos. En la cuarta y última parte, se presenta un breve análisis de la reinención de la naturaleza que está siendo producida por ciencias tales como la biología molecular y la genética y por tecnologías biológicas e informáticas.

Se arguye que estamos pasando de un régimen de naturaleza orgánica (de origen premoderno, hoy minoritario) y de naturaleza capitalizada (moderno, hoy dominante), a un régimen de naturaleza construida (posmoderno y ascendente). La pregunta general es entonces: ¿qué está ocurriendo con la naturaleza en el umbral del siglo XXI? ¿Qué forma está tomando la lucha por la naturaleza, y cómo esta lucha se refleja en los discursos y las prácticas?

## **“Nuestro futuro común”: El discurso liberal del desarrollo sostenible**

**E**s innegable que el esfuerzo por articular la relación entre naturaleza y sociedad más difundido en los últi-

mos años lo representa el famoso *Informe Brundtland*, publicado en 1987 bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega. El informe, publicado en varios idiomas bajo el título de *Nuestro futuro común*, lanzó al mundo la noción de *desarrollo sostenible*. Su párrafo introductorio reza así:

En la mitad del siglo XX, vimos nuestro planeta desde el espacio por primera vez. Tarde o temprano los historiadores encontrarán que esta visión tuvo un impacto mayor sobre el pensamiento que la revolución de Copérnico del siglo XVI, la cual cambió por completo la imagen de nosotros mismos al revelar que la tierra no es el centro del universo. Desde el espacio, vimos una pequeña y frágil esfera dominada no por la actividad humana, sino por un patrón de nubes, océanos, áreas verdes y suelos. La incapacidad de la humanidad para encuadrar sus actividades dentro de este patrón está cambiando los sistemas planetarios en formas fundamentales. Muchos de estos cambios vienen acompañados de amenazas letales. *Esta nueva realidad, de la cual no hay escapatoria, debe ser reconocida y gerenciada.* (Subrayado nuestro).<sup>4</sup>

El discurso del *Informe Brundtland* parte del corazón mismo de la modernidad occidental. Es por esta razón que lo llamamos liberal, no en un sentido moral o político, sino en un sentido fundamentalmente antropológico y filosófico. El mundo de Brundtland, en efecto, da por sentadas una serie de realizaciones de la modernidad liberal del Occidente: la creencia en la posibilidad de un conocimiento científico objetivo, cuya veracidad está asegurada por el ejercicio instrumentado de la vista (la visión desde el espacio es la misma visión a través del microscopio del biólogo, es decir, la visión científica); una actitud frente al mundo que exige que este sea considerado como algo externo al observador, pudiendo entonces ser aprehendido como tal, conocido y

manipulado (la famosa división entre sujeto y objeto del cartesianismo); la insistencia en que la realidad social puede ser *gestionada*, que el cambio social puede ser *planificado*, y que la gestión de lo social puede ser mejorada paulatinamente, ya que los nuevos conocimientos pueden ser retroalimentados en los esquemas vigentes de la realidad para así modificar y afinar las intervenciones.

Pero tal vez el rasgo de la modernidad que el discurso liberal del desarrollo sustentable asume con mayor claridad es el de la existencia de una cultura económica dada. Es sabido que la modernidad descansa no sólo en una estructura epistemológica particular, sino en una serie de concepciones y prácticas llamadas *económicas*, también inusitadas desde el punto de vista antropológico e histórico. El desarrollo de la cultura económica de Occidente, y su consolidación hacia finales del siglo XVIII, requirió de procesos sociales muy complejos, que sólo pueden ser mencionados brevemente en este trabajo. La expansión del mercado, la mercantilización de la tierra y el trabajo, las nuevas formas de disciplina en las fábricas, escuelas, hospitales, etc., las doctrinas filosóficas basadas en el individualismo y utilitarismo y, finalmente, la constitución de la economía como una esfera *real*, autónoma, con sus propias leyes e independiente de *lo político*, *lo social*, *lo cultural*, etc., son tal vez los elementos más sobresalientes de la *construcción histórica* de la cultura económica occidental.

3. “Las distintas percepciones ideológicas de la problemática ambiental se han traducido en diferentes formaciones discursivas (sobre las causas de la crisis de recursos, sobre las desigualdades del desarrollo económico, sobre la distribución social de los costos ecológicos, sobre los beneficios y desventajas de la dependencia tecnológica y cultural), y ha establecido las condiciones de apropiación y de utilización política de un discurso, de ciertos conceptos ambientales”. (Leff, 1986a, p. 80).

4. World Commission, 1987, p. 1. Esta y las traducciones subsiguientes del inglés son nuestras.

Para el ser moderno, el hecho de que exista algo llamado economía no puede ser puesto en duda. Esto significa dudar de la modernidad misma. Desde el punto de vista antropológico, sin embargo, eso que hoy se nos aparece como una realidad indubitable –la existencia de los mercados, los precios, las mercancías, etc.– es una concreción relativamente reciente. Si miráramos al Occidente desde una de las mal llamadas sociedades *primitivas*, o desde una sociedad campesina del Tercer Mundo actual, percibiríamos sin grandes dificultades que el comportamiento económico de los modernos es bastante peculiar. La misma distinción entre lo económico, lo político, lo religioso, etc. –distinciones esenciales para la modernidad– no existen en estas sociedades. Esto tiene consecuencias serias para la relación naturaleza-sociedad, como veremos.

La cultura económica occidental cuenta muchas historias de importancia para los ecologistas. Nos habla, por ejemplo, de que la naturaleza está compuesta de *recursos*, de que estos son *limitados* y, por tanto, con valor *monetario* y sujetos a ser *poseídos*. Nos habla también de que los deseos del hombre son *ilimitados* y que, dada la escasez de los recursos, sus necesidades sólo pueden ser satisfechas a través de un sistema de mercado regulado por precios; de que el bien social se asegura si cada individuo persigue su propio fin en la forma más eficiente posible; nos instiga a pensar, finalmente, que la bondad de la vida, su *calidad*, se mide en términos de productos materiales, de tal forma que los otros elementos de la cultura se desvanezcan en los intersticios de esa estructura ya sólida y estable que es la civilización económica de Occidente.

Estas premisas culturales están implícitas en el discurso dominante del desarrollo sostenible; se repiten en todos los espacios en donde circula el discurso liberal, desde el Banco Mundial hasta muchas de las ONGs que actúan a nivel local. Quien fuera pre-

sidente del Banco Mundial en el momento de la publicación del *Informe Brundtland* resumió en forma sucinta el enfoque economicista del discurso al decir, que “una ecología sana es buena economía”.<sup>5</sup> Y agrega: “La planificación ambiental puede maximizar los recursos naturales, de tal forma que la creatividad humana pueda maximizar el futuro”. La economización de la naturaleza que supone esta situación histórica puede ser llevada a sus conclusiones lógicas, como la propuesta cada vez más audible de que se privatice todos los recursos naturales. Según estos economistas, esto involucraría una simple operación: la asignación de precios generalizada. La solución no sería otra que la de aceptar que “todos los recursos deben tener títulos, y todo el mundo debe tener derecho a estos recursos”, como lo expresaba un economista recientemente.<sup>6</sup> Se trataría de extender el sistema de precios a todos los aspectos de la naturaleza que sea posible, incluyendo el aire, el agua, los genes, etcétera.

Es necesario mencionar que la tendencia privatizante de los recursos se está convirtiendo en realidad en muchos países del Tercer Mundo, particularmente en América Latina, en el marco de las políticas de ajuste económico y de *apertura* de corte neoliberal (y posneoliberal). Sin embargo, la teorización latinoamericana del desarrollo sostenible difiere en forma significativa del discurso de Brundtland, así no constituya una propuesta radical. La perspectiva latinoamericana del desarrollo sostenible comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, sin caer en una peligrosa homogenización del ambientalismo global. Se le da importancia a aspectos no tocados por Brundtland en forma adecuada, tales como la deuda externa, la caducidad de los modelos de desarrollo convencionales, las desigualdades mundiales y la deuda ambiental histórica de los países del Norte, la equi-

dad, la importancia de respetar el pluralismo cultural, y la protección del patrimonio natural y genético de la región. Más claramente que sus contrapartidas en el Norte, y a pesar de una persistencia del enfoque tecnocrático de la planificación, los teóricos latinoamericanos del desarrollo sostenible se ven abocados a una conceptualización de la ecología como sujeto político.<sup>7</sup>

Hasta aquí lo fundamental del discurso liberal del desarrollo sostenible. Sugerimos como metodología que *antropológicemos* nuestra propia cultura occidental, es decir, que tomemos cierta distancia de lo que hace posible nuestra práctica diaria, para así ver, desde la distancia que nos permite el análisis, las estructuras históricas de donde surge el discurso del desarrollo sostenible. Digamos por lo pronto que este discurso, como cualquier discurso, no es ni verdadero ni falso en sí mismo, sino que produce ‘efectos de verdad’, como lo explica Foucault. El discurso del desarrollo sostenible, en otras palabras, entra a participar en la producción de la realidad. Veamos qué dicen los críticos culturalistas de esta propuesta.

### El discurso culturalista: la muerte de la naturaleza y el nacimiento del ambiente

**M**ás que una propuesta en sí, el discurso culturalista constituye una crítica al discurso liberal que acabamos de analizar.<sup>8</sup> Lo llamamos culturalista simplemente

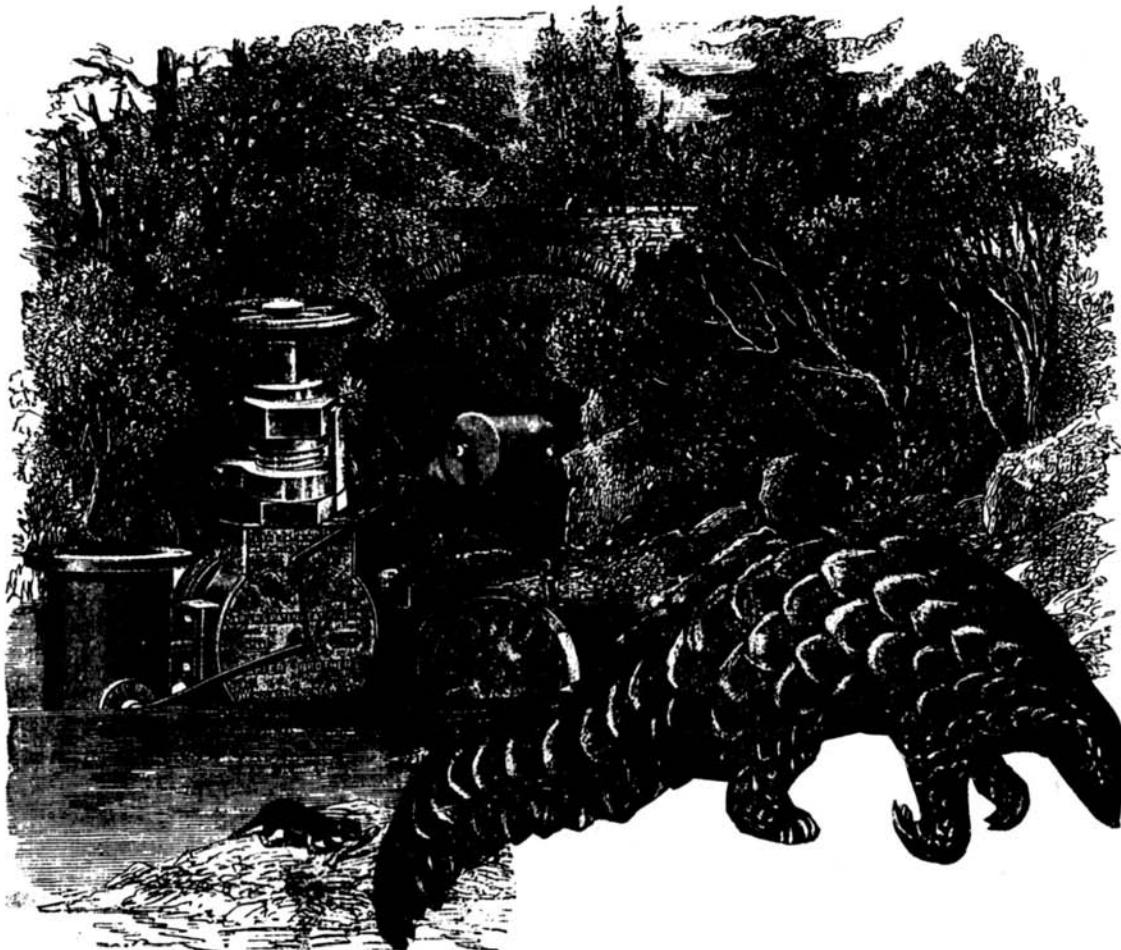
5. Conable, 1987, p. 6.

6. Panayotou, 1991, p. 362.

7. CEPAL, 1990; 1990a; Glico, 1991.

Véanse los trabajos de la CEPAL y de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA, tales como CEPAL (1990a, 1990b, 1991a, 1991b). Véase también Dourojeanni (1991). Una útil recopilación de reseñas sobre el tema ha sido editada por CEPAL (1992).

8. Aunque el grupo de culturalistas no es homogéneo, la mayoría comparten ciertas posiciones, tales como su oposición radical al desarrollo, su



Hernán Mauricio Suárez Acosta

porque pone énfasis en la cultura como instancia fundamental de nuestra relación con la naturaleza. De hecho, el discurso culturalista comienza por someter a juicio aquello que el liberal da por sentado: la cultura economicista y científica de Occidente. En efecto, es en esta cultura donde los culturalistas encuentran el origen de la crisis ambiental actual. La objetivización de la naturaleza por la ciencia moderna reduccionista; su explotación como recurso por las economías de mercado; el deseo ilimitado de consumo instigado por el postulado de la escasez; la subordinación de la mujer por el hombre (que algunos analistas ven como la otra cara de la moneda del control de la naturaleza por el humano); y la explotación de los no occidentales por los occidentales, son los mecanismos culturales principales que han llevado al mundo

moderno a la destrucción sistemática de sus entornos biofísicos, de acuerdo a la crítica culturalista. Analicemos en detalle algunos de estos aspectos.

Uno de los puntos claves a que se refieren los culturalistas es el tratamiento de la naturaleza como mercancía. El presupuesto de la escasez, por otro lado, contribuye a cimentar la opinión de que lo que cuenta es encontrar formas más eficientes de usar los recursos, no sacar a la naturaleza del circuito del mercado. Como lo anota claramente el *Informe Brundtland*, el objetivo de la gestión ambiental debe ser "producir más a partir de menos".<sup>9</sup> La Comisión no está sola en afirmar este punto. Año tras año, esta convicción es renovada por los reportes anuales del World Watch Institute (los *State of the World reports*), otra de las grandes fuentes de los ecodesarrollistas. La ecología, como lo afirma

perceptivamente Wolfgang Sachs (1988), se reduce en estos reportes a una forma de mayor eficiencia. Más grave aún, la economización de la naturaleza permite que hasta las comunidades más remotas del Tercer Mundo sean arrancadas de su contexto local y redefinidas como recursos a ser gerenciados. Comienzan así estas comunidades su largo y peligroso viaje hacia la economía mundial.

postura crítica frente a la ciencia, y su defensa de los movimientos alternativos de base. Nos referimos a autores tales como Wolfgang Sachs, Ivan Illich, Barbara Duden (Alemania); Jean Robert y Gustavo Esteva (Méjico); Ashis Nandy, Vandana Shiva, Shiv Visvanathan, y Claude Alvares (India); Frédérique y Steve Marglin (E.U.). Las revistas *The Ecologist* (Londres), *Alternatives* (Delhi/New York), e *IFDA Dossier* (Suiza) incluyen con frecuencia contribuciones de este grupo de autores y otros similares. El autor del presente artículo ha participado en algunas reuniones con miembros de este grupo. Una obra colectiva del grupo es *The Development Dictionary* (Sachs, ed. 1992).

9. World Commission, 1987, p. 15.

En general, los culturalistas ponen de relieve las consecuencias de la cultura economicista dominante sobre la forma en que nos relacionamos con la naturaleza. Más aún, se rehusan a aceptar propuestas tales como la del *reverdecimiento de la economía*<sup>10</sup> y los intentos por subordinar la economía a los intereses sociales y ecológicos. Para estos críticos es simplemente imposible racionalizar la defensa de la naturaleza en términos económicos. Aquellos ecologistas y economistas ambientales que así lo hagan sólo estarían contribuyendo con sus bien intencionados argumentos a extender la sombra que la economía tiende sobre la vida y la historia.

Una denuncia hecha tanto por culturalistas como por ecosocialistas sobre el discurso liberal del desarrollo sostenible es la imposibilidad de reconciliar crecimiento económico y ambiente. Al adoptar el concepto de desarrollo sostenible, en efecto, se intenta reconciliar a estos dos viejos enemigos.<sup>11</sup> Esta articulación de ecología y economía está encaminada a crear la impresión de que sólo se necesitan pequeños ajustes en el sistema de mercados para inaugurar una época de desarrollo ecológicamente respetuoso, encubriendo el hecho de que el marco de la economía –tanto por su individualismo metodológico como por su estrecho marco disciplinario y su cortoplacismo– no puede llegar a acomodar las demandas ambientalistas sin una modificación muy sustancial a su estructura, como arguyen los culturalistas.<sup>12</sup>



En el discurso liberal del ecodesarrollo, no hay duda que el crecimiento económico es necesario para erradicar la pobreza. Como se piensa que la pobreza es tanto causa como efecto de los problemas ambientales, el crecimiento económico se hace necesario para eliminar la pobreza, con el objetivo, a su vez, de proteger el ambiente. Este círculo vicioso se presenta dado el empirismo del discurso liberal, el cual ha llevado a los analistas de ecosistemas a concentrarse en las actividades *depredadoras* de los pobres, sin discutir satisfactoriamente la dinámica social que genera la actividad eco-destructiva de los pobres. La

razón no es otra que los mismos procesos de desarrollo económico que han desplazado a las comunidades de indígenas y campesinos de sus entornos habituales, empujándolos a sitios y ocupaciones donde necesariamente tienen que afectar negativamente el ambiente. Así, la economía de visibilidades efectuada por el discurso liberal del desarrollo sostenible tiende a colocar la culpa de la crisis ecológica en los pobres del Tercer Mundo, más que en las grandes fuentes de contaminación en el Norte y los estilos de vida antiecológicos propagados desde el Norte a través del colonialismo y el desarrollo.

Como lo manifiesta enfáticamente el ecosocialista catalán Juan Martínez Alier, “la idea de que el crecimiento económico es *bueno* para el ambiente no puede ser aceptada... Un crecimiento económico generalizado puede agravar, en vez de disminuir, la de-

gradación ambiental, aunque la misma riqueza permita destinar más recursos a proteger el ambiente contra los efectos causados por ella misma”.<sup>13</sup> Más aún, la ilusión del crecimiento económico continuado es alimentada por los ricos del mundo para tener a los pobres en paz. Por el contrario, la idea correcta es que el crecimiento económico lleva al agotamiento de recursos (y a la contaminación) y eso perjudica a los pobres. Existe un

10. Marglin, 1992, manuscrito.

11. Martínez Alier, 1992; Redclift, 1987; Escobar, 1994a.

12. Norgaard, 1991; Gligo, 1991a.

13. Martínez Alier, 1992, p. 11.

conflicto entre la destrucción de la naturaleza para ganar dinero y la conservación de la naturaleza para poder sobrevivir... La supervivencia de estos grupos (indígenas y campesinos) no queda garantizada por la expansión del sistema de mercado sino que es amenazada por este.<sup>14</sup>

En resumen, la redefinición del crecimiento económico que el discurso de desarrollo sostenible intenta realizar no logra pasar por los filtros conceptuales de culturalistas y ecosocialistas. Un conocido crítico del discurso liberal del ecodesarrollo, el ecologista alemán Wolfgang Sachs, ha resumido este problemático aspecto de este discurso al señalar que, a diferencia de las propuestas de los años setenta (como la de los reportes del Club de Roma), los cuales se centraban en los *límites del crecimiento*, el discurso liberal de los ochenta se centra en el *crecimiento de los límites*.<sup>15</sup>

Una de las principales contribuciones de los culturalistas es su interés en rescatar el valor de la naturaleza como ente autónomo, fuente de vida no sólo material sino también espiritual. Esta insistencia en el valor de la naturaleza en sí proviene del contacto que muchos de ellos han tenido con poblaciones indígenas y campesinas del Tercer Mundo, para las cuales la naturaleza no es ni un ser aparte, ni algo externo a la vida humana. Como es bien sabido, en muchas de las culturas llamadas *tradicionales* hay una continuidad entre el mundo material, el mundo espiritual, y el mundo humano. El ecofeminismo igualmente resalta la cercanía que ha existido en numerosas sociedades entre la mujer y la naturaleza.<sup>16</sup>

Es indudable que la *naturaleza* ha cesado de ser un actor social importante en gran parte de la discusión sobre el desarrollo sustentable. Si revisáramos la mayoría de los textos al respecto, probablemente encontraríamos que la palabra *naturaleza* rara vez se menciona. Se mencionan recursos naturales, ambiente, diversidad biológica, etc., pero no la aparentemente anticuada noción de naturaleza. La desaparición de la naturaleza es un resultado inevitable del desarrollo de la sociedad industrial, la cual ha efectuado la transformación de naturaleza en *ambiente*. Para aquellos dados a una visión de la naturaleza como recurso, el ambiente se convierte en un concepto indispensable. En la forma en que se usa el término hoy en día, el ambiente representa una visión de la naturaleza de acuerdo al sistema urbano-industrial. Todo lo que es indispensable para este sistema deviene en parte del ambiente. Lo que circula no es la vida, sino materias primas, productos industriales, contaminantes, recursos. La naturaleza se reduce a un éxtasis, a ser un mero apéndice del ambiente. Estamos asistiendo a la muerte simbólica de la naturaleza, al mismo tiempo que presenciamos su degradación física.<sup>17</sup>

Implícito en el discurso liberal del desarrollo sostenible es la creencia de que debe ser (¡una vez más!) la mano benevolente del Occidente la que salve la tierra. Son los padres del Banco Mundial, junto a las ecócratas del Tercer Mundo que circulan en el jet-set internacional de consultores ambientales, quienes habrán de reconciliar a la humanidad con la naturaleza. Siguen siendo los occidentales los que hablen por la tierra. Sólo en una segunda instancia se invita a las comunidades del Tercer Mundo a compartir su *conocimiento tradicional* en los augustos templos del saber occidental y las organizaciones internacionales. Es por todo esto que un prominente crítico indio, Shiv Visvanathan, se refiere al mundo de Brundtland como a *un cosmos desencantado*. Constituye una renovación del contrato entre la ciencia moderna y el Estado que resulta en una visión empobrecida del futuro. Como otros culturalistas, Visvanathan manifiesta su preocupación por la influencia del lenguaje del desarrollo sostenible entre los ecologistas, y hace un llamado ardiente a estos a resistir la cooptación:

“Brundtland busca cooptar los mismos grupos que están creando una nueva danza de la política, para la cual la democracia no es solamente orden y disciplina, donde la tierra es un cosmos mágico y la vida todavía un misterio a ser celebrado (...) Los expertos del estado globalizado y globalizante querían cooptarlos, convirtiéndolos en un mundillo de consultores de segunda clase, en un orden venido a menos de enfermeros y paramédicos condenados a asistir a los *verdaderos* expertos (...) Debemos ver al Informe Brundtland como una forma de analfabetismo letrado, y decir una oración por la energía gastada y los árboles desperdiados en publicarlo. Y, finalmente, decir una pequeña oración, una apología por el árbol que suministró el papel para este documento. Gracias, árbol”.<sup>18</sup>

### La capitalización de la naturaleza: visiones ecosocialistas

**L**a crítica ecosocialista al discurso liberal del desarrollo sostenible comparte muchas de las observaciones de los culturalistas. Se diferencia de estas últimas, sin embargo, por la mayor atención que presta a la economía política como base conceptual de la crítica. El punto de partida es una economía política reformada, centrada en la teorización de la naturaleza del capital en lo que se ha dado en llamar su *fase ecológica*.<sup>19</sup> En esta fase, arguyen los teóricos ecosocialistas, el capital opera en dos formas

14. *Ibid.*, p. 17.

15. Sachs, 1988.

16. La relación entre ciencia reduccionista, sociedad patriarcal y capitalismo ha sido analizada exhaustivamente por la física y ecóloga indio Vandana Shiva (1989). Para Shiva, la violencia contra la naturaleza y la violencia contra la mujer son aspectos del mismo fenómeno, es decir, la construcción de una sociedad sobre las bases de un “conocimiento científico” que, por su marcado sesgo reduccionista, hace violencia sobre el objeto de conocimiento. Véase también el trabajo de Merchant (1980).

17. Sachs, 1992.

18. Visvanathan, 1991, p. 384.

19. M. O’Connor, 1993.

distintas e interrelacionadas. Llamémoslas las formas moderna y posmoderna del capital ecológico.

### **La forma moderna del capital ecológico**

**L**a primera forma que el capital toma en su fase ecológica opera de acuerdo a la lógica de la cultura y racionalidad capitalistas modernas. Se resalta, sin embargo, un cambio en el modo de operación del capital mismo. Este cambio es entendido en términos de lo que James O'Connor (1988, 1992) llama *la segunda contradicción* del capitalismo. Recordemos que, de acuerdo a la teoría marxista clásica, la contradicción fundamental del capital es entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, o entre la producción y realización del valor y la plusvalía. Esta primera contradicción es bien conocida por los economistas políticos. Hay, sin embargo, un segundo aspecto de la dinámica del capitalismo que se ha convertido en acuciante con el agravamiento de la crisis ecológica contemporánea. Este aspecto define la llamada *segunda contradicción* del capitalismo. La hipótesis central de este concepto es que el capitalismo se reestructura cada vez más a expensas de las llamadas *condiciones de producción*. Una *condición de producción* se define como cualquier elemento que es tratado como una mercancía, aunque no se produzca como tal (es decir, aunque no sea producido de acuerdo a las leyes del valor y el mercado). La fuerza de trabajo, la naturaleza, el espacio urbano, etc. son condiciones de producción en este sentido. Vale la pena recordar que Karl Polanyi (1957) se refirió a la tierra (es decir, la naturaleza) y al trabajo (la vida humana) como *mercancías ficticias*. La historia de la modernidad, de esta forma, puede ser vista como una capitalización progresiva de las condiciones de producción. Para dar algunos ejemplos, el

cultivo de árboles en plantaciones capitalistas, la privatización de derechos a la tierra y al agua, y la formación de la fuerza de trabajo son instancias de la capitalización de la naturaleza y la vida humana.

Al degradar y destruir sus propias condiciones de producción (por ejemplo, la lluvia ácida, la salinización de las aguas, la congestión y contaminación, etc., todo lo cual redonda en costos para el capital), el capital tiene que encarar este hecho para mantener los niveles de ganancia. Esto lo hace de muchas maneras, tales como el aceleramiento del cambio tecnológico, el abaratamiento de las materias primas, mayor disciplina y menores salarios para la fuerza de trabajo. Estas maniobras, sin embargo, requieren cada vez mayor cooperación e intervención estatal, haciendo más visible la naturaleza social y política de los procesos de producción; al hacerse más visible el contenido social de políticas aparentemente neutras y benignas (incluyendo los planes de desarrollo, tales como el Plan Pacífico, que cada vez más tienen que entrar a mediatar la relación entre naturaleza y capital), también se hacen más susceptibles de teorización y oposición por parte de los movimientos sociales o los sectores afectados por ellas. Los *lobbies* montados por las ONGs o grupos ambientalistas del Tercer Mundo para ejercer un control mínimo sobre el Banco Mundial, por ejemplo, son instancias de esta creciente socialización del proceso de acumulación de capital motivado por la segunda contradicción.

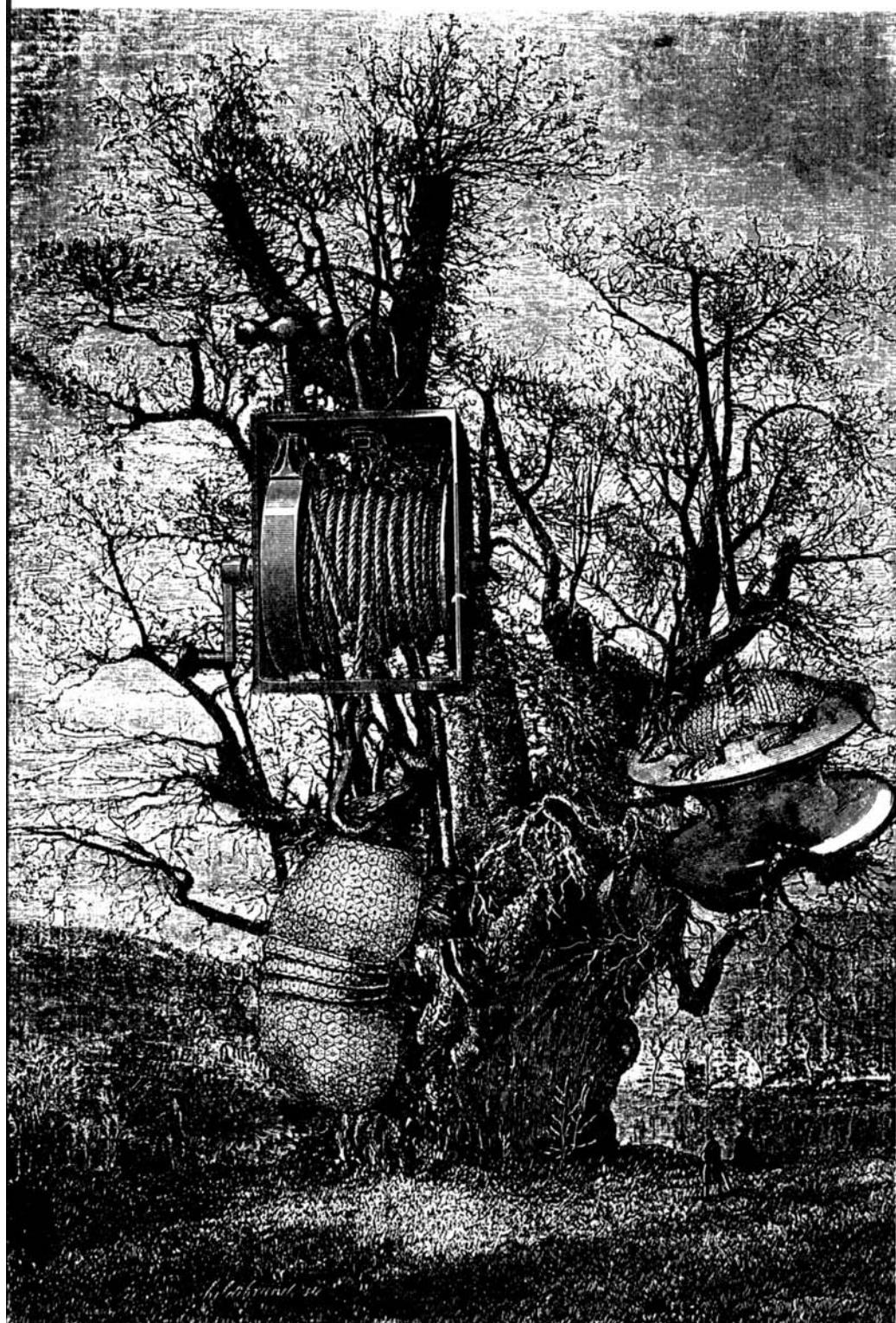
El otro lado de la moneda es que las luchas sociales por la defensa de las condiciones de producción –el ambientalismo en general, las luchas de las mujeres por el control del cuerpo, las movilizaciones en contra de los basureros tóxicos en los vecindarios pobres del Norte y el Sur, las luchas contra la destrucción de la biodiversidad y la privatización de los servicios, etc.– también contribuyen a

hacer más visible el carácter social de la producción de la vida, la naturaleza, el espacio, etc., y pueden por tanto constituir una barrera para el capital. Estas luchas tienen dos caras: luchas por proteger las condiciones de producción ante la lógica destructiva del capital, y las luchas por el control de los programas y políticas estatales y del capital para reestructurar las condiciones de producción (usualmente a través de una mayor privatización y capitalización). En otras palabras, los movimientos sociales tienen que enfrentar simultáneamente la destrucción de la vida, el cuerpo, la naturaleza y el espacio y la restructuración de estas condiciones inducida por la crisis ecológica creada por el capital mismo,<sup>20</sup> todo lo cual requiere a su vez la democratización del Estado, la familia, y las comunidades locales.

Para los ecosocialistas, las luchas contra la pobreza y la explotación son luchas ecológicas. Existe un cierto *ecologismo de los pobres* que deriva del hecho de que “los pobres, al pedir acceso a los recursos contra el capital y/o contra el Estado, contribuyen al mismo tiempo a la conservación de los recursos. La ecología de la supervivencia hace a los pobres conscientes de la necesidad de conservar los recursos”.<sup>21</sup> Debe añadirse que tanto los culturalistas como algunos ecosocialistas resalta el hecho de que con frecuencia estas luchas son también luchas de género. En efecto, la destrucción de las condiciones de producción –reflejada, por ejemplo, en mayores dificultades para acceder a agua, leña y alimentación– afecta a la mujer en forma especial, y contribuye a transformar las relaciones de clase y género, en detrimento de las mujeres pobres. Se ha probado también que las llamadas políticas de ajuste impuestas por el FMI afectan más duramente

20. James O'Connor, 1988, 1992.

21. Martínez Alier, 1992, p. 19.



Collage Hernán Mauricio Suárez A.

a las mujeres de las clases populares.<sup>22</sup> La pregunta que surge, desde la perspectiva de la economía política de la ecología, es cómo se debe integrar la variable de género y las luchas de la mujer a la teorización de la relación entre capital y naturaleza. Tanto los culturalistas como los ecosocialistas reconocen que hay que avanzar mucho más en la elaboración de un marco teórico adecuado del género en los análisis y conceptos alternativos de ecología y sociedad.

### *La forma posmoderna del capital ecológico*

Martin O'Connor, ecosocialista neozelandés, sugiere que el capital está adquiriendo una nueva modalidad en lo que denomina la *fase ecológica*. Ya la naturaleza no es vista como una realidad externa a ser explotada por cualquier medio, como en la concepción predominante de la modernidad; ahora la naturaleza es vista como una fuente de valor en sí misma. Por tanto, “la dinámica primaria del capital cambia de forma, de la acumulación y crecimiento con base en una realidad externa, a la conservación y autogestión de un sistema de naturaleza capitalizada cerrada sobre sí misma”.<sup>23</sup> Este nuevo proceso de capitalización de la naturaleza -más profundo que el precedente- es efectuado a nivel de la representación: aspectos que antes no estaban capitalizados, ahora se convertirán en internos al capital por medio de una nueva *conquista semiótica*. Expliquemos este concepto de reconversión semiótica de la naturaleza.

En el discurso de la biodiversidad, por ejemplo, la naturaleza es vista no tanto como materia prima a ser usada en otros procesos, sino como reserva de valor en sí misma; este valor, por

22. Benería y Feldman, 1992.

23. M. O'Connor, 1993, p. 2.

supuesto, debe ser liberado para el capital (y, en teoría, para las comunidades que lo han cultivado) por medio del conocimiento científico y la biotecnología. Esta es una de las razones por las cuales las comunidades autóctonas –tales como las comunidades indígenas y campesinas en las regiones de bosque tropical húmedo del Tercer Mundo– están siendo finalmente reconocidas como dueñas de sus territorios (o lo que queda de ellos), pero sólo en la medida en que acepten verlos –y a ellos mismos– como reservas de capital. En varias partes del mundo (como en aquellos países donde se están implementando proyectos de conservación de la biodiversidad bajo el patrocinio del Global Environment Facility, GEF, del Banco Mundial), las comunidades locales están siendo invitadas a convertirse en “guardianes de los *capitales* natural y social, cuyo manejo sustentable es, en consecuencia, tanto su responsabilidad como una cuestión de la economía mundial”.<sup>24</sup> Martin O’Connor se refiere a este proceso como *la conquista semiótica del territorio*, es decir, el hecho de que todo –hasta los genes mismos como veremos– caen bajo la dictadura del código de la producción, de la visión económica y la ley del valor. Todo parece ya estar economizado, en la opinión de O’Connor. La realidad social y natural se convierte, en la frase de Baudrillard (1975), en *el espejo de la producción*. No hay *naturaleza* (genes y moléculas) que no esté mediatizada por el signo del dinero y el valor.

Es necesario agregar que esta forma posmoderna del capital ecológico depende no solamente de la conquista semiótica del territorio y de las comunidades, sino también de la conquista semiótica de los conocimientos locales. La biología moderna comienza a darse cuenta que los llamados *conocimientos tradicionales* pueden ser un complemento útil en la conquista científica de la biodiversidad. Los discursos sobre los conocimientos locales e

indígenas, sin embargo, no respetan la lógica de dichos conocimientos. Por el contrario, juzgan, a la manera occidental, que estos conocimientos existen en *la mente* de algunas personas (shamanes, ancianos, curanderos, etc.), y que se refieren a *objetos discretos* (*plantas y especies*), cuyo *valor* o *utilidad* médica, económica o científica será revelado por su poseedor al experto moderno que entra en diálogo con este. Pocas veces se dan cuenta los expertos modernos que los conocimientos populares son complejas construcciones culturales que involucran no objetos en sí, sino procesos que son profundamente históricos y relacionales. Más aun, los sistemas de conocimientos no completamente modernizados generalmente dependen de formas de pensamiento muy diferentes a las occidentales; algunos filósofos se refieren a estos conocimientos como formas de pensamiento *nómadas*.<sup>25</sup> Al introducirlos en la política de la ciencia moderna, con frecuencia el resultado es una simple recodificación del conocimiento original en términos modernos. Tampoco se tiene en cuenta que, según Martínez Alier, el ecologismo de los pobres tiene un componente implícito de resistencia semiótica, en la medida en que los pobres “tratan de guardar los recursos naturales fuera de la economía crematística, bajo control communal (...) pidiendo que la naturaleza se quede en el campo de la economía política, popular, y no entre en la lógica del mercado, ni tampoco en la lógica de servicio al Estado”.<sup>26</sup>

Desde la perspectiva ecosocialista, para resumir, el discurso liberal del desarrollo sostenible no pretende la sustentabilidad de la naturaleza sino la del capital; desde la culturalista, lo que está en juego es la sustentabilidad de la cultura occidental. Queda por ver qué papel podrán jugar los movimientos sociales frente a estos procesos. ¿Podrán insertarse creativa y efectivamente en los nuevos proyectos del capital, el desarrollo y el Estado? ¿Po-

drán resistir la triple conquista semiótica del territorio, las comunidades y los conocimientos populares? Es aún muy temprano en el nuevo juego del capital ecológico para dar una respuesta contundente. Una cosa es clara, desde la perspectiva ecosocialista: los movimientos sociales y las comunidades del Tercer Mundo necesitan articular estrategias productivas alternativas que sean sustentables ecológica y culturalmente y, al mismo tiempo, practicar una resistencia semiótica a la redefinición de la naturaleza buscada por el capital ecológico y los discursos eco y neoliberales.<sup>27</sup>

A nivel mundial, hay poca claridad sobre las posibles formas alternativas de desarrollo y organización socioeconómica desde el punto de vista de lo ecocultural.<sup>28</sup> Varios ecosocialistas han dedicado esfuerzos al desarrollo de lo que denominan *una teoría positiva de la producción*. Este énfasis se refleja en el ámbito de los estudios ambientales en América Latina.<sup>29</sup> Enrique Leff, por ejemplo, asevera que “no existe una teoría acabada del desarrollo sustentable y de la producción basada en una racionalidad ambiental”.<sup>30</sup> Su obra, de hecho, está

24. *Ibid.*, p. 5.

25. Deleuze y Guattari, 1987.

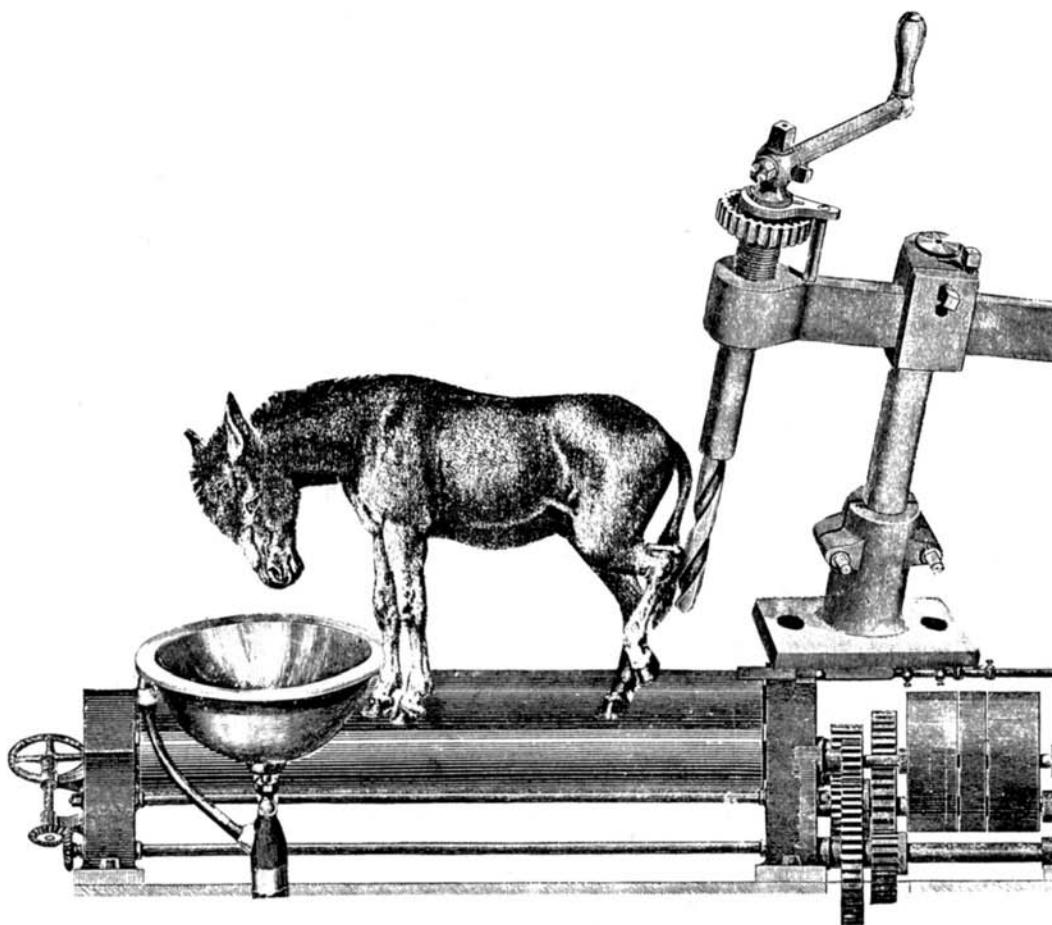
26. Martínez Alier, 1992, p. 21.

27. Las dos formas del capital ecológico no son mutuamente excluyentes. Más aún, un mismo estado puede introducir políticas que buscan esquizofrénicamente fortalecer ambas tendencias. En Colombia, el Plan Pacífico obedece en general la lógica de la primera forma del capital ecológico, así sus adalides hayan comenzado a enfatizar los aspectos sociales y de sostenibilidad, mientras que el Proyecto Biopacífico opera bajo la dinámica posmoderna conservacionista. La relación entre estos dos proyectos es bastante interesante, incluyendo el hecho de que los movimientos sociales participan en el segundo pero no en el primero de ellos.

28. Escobar, 1994a.

29. La obra de autores tales como Gilberto Gallopin, Nicolo Gligo, Julia Carabias, Pablo Gutman, Hebe Vessuri, Jorge Morello, Julio Carrizosa y Osvaldo Sunkel, entre otros, forman parte del marco de referencia de los estudios ambientalistas en América Latina en el cual participa el ecosocialista mexicano Enrique Leff, cuyos conceptos se resaltan en este aparte.

30. Leff, 1992a, p. 62.



Colage Hernán Mauricio Suárez A.

dedicada a esta tarea, para lo cual propone una perspectiva integrada que considere aspectos ecológicos, culturales, y productivos/tecnológicos. Esta perspectiva requiere de “una construcción teórica sobre una *racionalidad productiva alternativa*, que incorpore los procesos culturales y ecológicos como fundamento del proceso productivo”.<sup>31</sup> La cultura es vista no sólo como instancia mediadora del uso de la naturaleza y de la acción del capital, sino también como un sistema de relaciones sociales “que potencian el aprovechamiento integrado, sustentable y sostenido de los recursos naturales”.<sup>32</sup> La cultura, de esta forma, deviene en condición general de la producción y base de la innovación tecnológica.

Leff introduce las nociones de *productividad ecotecnológica* y de *racionalidad ambiental*, “donde el proceso productivo está conformado

por tres niveles de productividad: ecológica, tecnológica y cultural”.<sup>33</sup> En el nivel cultural, se debe “traducir los valores y organizaciones culturales en un principio de productividad para el uso sustentable de los recursos naturales”.<sup>34</sup> La necesidad de esta traducción se ve más claramente en el caso de los grupos étnicos que han mantenido una distancia socialmente significativa de la modernidad. Estos grupos poseen una cultura ecológica que debe ser vista como la base de una propuesta económica y tecnológica propia, lo cual implica que la naturaleza no se reduzca a un objeto de mercado bajo el signo de la ganancia.

Para que esta visión se convierta en realidad, los grupos sociales tendrán que desarrollar formas de democracia ambiental y esquemas participativos de planificación y gestión ambiental. Esto a su vez requiere como

principios la “descentralización económica, autogestión productiva, diversidad étnica, autonomía cultural, y calidad de vida”.<sup>35</sup> La creación de espacios autónomos a nivel local en los cuales se pueda promover proyectos alternativos podría ser una forma concreta de desarrollar esta estrategia. Otros requerimientos incluyen la reorientación de los procesos tecnológicos y educativos; reformas estatales; reasignación de responsabilidades, incluyendo nuevos derechos sobre la gestión de los recursos naturales, técnicos y culturales; y la creación de una verdadera cultura ambiental, que promueva los valores de la

31. *Ibid.*, p. 65.

32. *Ibid.*, p. 66.

33. Leff, 1992, p. 71; 1992b; 1986a.

34. Leff, 1993, p. 50.

35. *Ibid.*, p. 51.

racionalidad productiva alternativa. El éxito de esta propuesta, según Leff, dependerá de la posibilidad de articulación entre las economías autogestionarias locales que se embarquen en la construcción de esquemas alternativos, y las economías nacionales y mundiales. Leff visualiza estas articulaciones como un proceso de transición que abra nuevos espacios de concertación entre la economía de mercado dominante y los espacios de autogestión locales y regionales basados en racionalidades alternativas. Es necesario agregar que las comunidades locales necesitan hoy en día experimentar con formas productivas y organizativas alternativas y, al mismo tiempo, practicar una resistencia semiótica y cultural a la restructuración de la naturaleza efectuada por la ciencia y el capital en su fase ecológica. El balance de estas dos prácticas político-culturales es precario, pero los movimientos sociales parecen abocados a ello.

### **La reinvencción de la naturaleza: biodiversidad, biotecnología y cibercultura**

**L**os esfuerzos de liberales, culturalistas y ecosocialistas por aprehender la relación entre naturaleza y sociedad que pareciera estarse tejiendo a finales del siglo XX podrían palidecer ante la radical reinvencción de la naturaleza que, al acercarse el nacimiento del nuevo milenio, están proponiendo ciertos científicos y biotecnólogos del Primer Mundo. Creemos que los discursos de biodiversidad y desarrollo sostenible deben situarse dentro del marco más global que la historiadora y crítica cultural Donna Haraway ha llamado *la reinvenión posmoderna de la naturaleza*. Esta reinvenión está siendo promovida por ciencias tales como la biología molecular, programas de investigación como el Proyecto del Genoma Humano (The Human Genome Project), y la nueva biotecnología. Estos cambios están

determinando la desaparición final de nuestras nociones orgánicas de la vida. Expliquemos brevemente esta nueva situación.

El trabajo de Haraway (1989, 1991, 1992) forma parte de una nueva escuela de *estudios sociales de la ciencia*, la cual examina la forma en que la ciencia, supuestamente objetiva, es sin embargo y necesariamente, influenciada por la historia. No sólo la naturaleza, como objeto de la ciencia, es *socialmente construida*; tanto la ciencia como su objeto son influenciadas por la historia, las formaciones económicas, la tecnología, etc. A pesar de sus esfuerzos por situarse fuera de la historia, la ciencia es una pieza en el tráfico entre la naturaleza y la cultura. Este tráfico toma la forma de múltiples narrativas o discursos. La biología, en palabras de Haraway, es una de estas narrativas en la cual “tanto los científicos como los organismos son actores en la fabricación de las *historias*”.<sup>36</sup> El referirse a la ciencia como una narrativa no equivale a descartarla; al contrario, es considerarla en la forma más seria posible, sin sucumbir ni a su mistificación como *la verdad*, ni al escepticismo irónico de muchos críticos. La ciencia produce potentes verdades, formas de crear e intervenir en el mundo y en nosotros mismos. Pero estas verdades no son simplemente el reflejo de la esencia de las cosas. Aunque la ciencia nos da valiosa información sobre el mundo, los científicos también son partícipes en la historia y la cultura, de tal modo que la ciencia se convierte en un discurso político de gran importancia.

Para Haraway, de este modo, la biología aparece no como una empresa neutral, sino como una actividad ligada a la reproducción de relaciones sociales capitalistas. En ciertos campos, tales como la primatología, la etología, y la sociobiología, es claro para Haraway que la naturaleza, incluyendo la humana, ha sido teorizada y construida sobre la base de la escasez y la competencia, es decir, en

términos del capitalismo y el patriarcado. En la inmunología, el sistema inmune es modelado como un campo de batalla. Los nuevos discursos inmunológicos ya no describen al ser vivo en términos de organismos jerarquizados, sino de acuerdo a variables tales como códigos, sistemas de comunicación, redes de orden y control (*command-control networks*), y resultados probabilísticos. Las patologías se convierten en el resultado de *stress* y *fallas de comunicación* en los sistemas.<sup>37</sup>

Haraway interpreta estos cambios como la des-naturalización de las nociones de *organismo*, *individuo*, *especie*, etc., nociones esenciales a la modernidad y sus ciencias. Emerge en reemplazo una nueva entidad: el *cyborg*. Cyborgs son criaturas híbridas, mezclas de máquina y organismo, “tipos particulares de máquinas y tipos particulares de organismos propios de finales del siglo XX”.<sup>38</sup> Los cyborgs son ensamblajes estratégicos de componentes orgánicos, tecnológicos y textuales (discursivos o culturales). La *Naturaleza* (con N mayúscula, con toda la organicidad que le ha dado la modernidad) cesa de existir; empieza a ser construida con mayor claridad que nunca. Al mismo tiempo, las fronteras entre naturaleza y cultura, y entre organismo y máquina, son retrazadas por fuerzas en los cuales los nuevos discursos de la ciencia juegan un papel muy importante. La naturaleza, los organismos, el humano deben ser reinterpretados, de acuerdo a Haraway, como actores *materiales-semióticos*. Son construidos y se ven abocados a construirse a sí mismos, en medio de muchas fuerzas contradictorias y potentes, incluyendo, entre otras, intereses científicos y comerciales (el capitalismo, la bioingeniería), máquinas de múltiples propósitos (tecnologías de producción

36. Haraway, 1989.

37. Haraway, 1991.

38. *Ibid.*, p. 1.

de imágenes del cuerpo, laboratorios científicos, computadores), y producciones culturales de diverso tipo, incluyendo las narrativas de la ciencia.<sup>39</sup>

Los *organismos*, de esta forma, deben ser vistos como articulaciones de elementos orgánicos, tecnológicos (o tecnoeconómicos) y textuales. Las fronteras entre estos tres dominios son permeables y difusas. Aunque la naturaleza, los cuerpos y los organismos tienen sin duda una base *orgánica*, se producen cada vez más en interacciones con *máquinas* (prótesis de todo tipo, el computador que uso para escribir estas frases), y esta producción es siempre mediatisada por *narrativas* o discursos culturales y científicos. Para Haraway, esto significa que la búsqueda de *unidades orgánicas* es estéril. Por el contrario, debemos abrirnos a la posibilidad de que lo orgánico y lo tecnológico no son necesariamente opuestos. En la ruptura de las distinciones nítidas entre organismo y máquina, podemos tal vez encontrar nuevas posibilidades de realizarnos como humanos. Los *cyborgs* no son necesariamente el enemigo. Un corolario de este análisis es que ecólogos, feministas, activistas y científicos disidentes deben prestar mayor atención a las relaciones sociales de la ciencia y la tecnología, ya que estas determinan cada vez más qué somos como humanos.

El trabajo de Haraway refleja la transformación profunda que está siendo producida en la naturaleza de la vida y de lo social por las tecnologías de computadores, la informática y la biotecnología basada en la genética y la biología molecular. Esta transformación –que marcaría el final de la modernidad como la conocemos y el advenimiento de la cibercultura– está avanzando rápidamente en el Primer Mundo y sin duda comienza a extenderse al Tercero.<sup>40</sup> Los críticos de las nuevas tecnologías pintan un futuro gris.<sup>41</sup> Sin embargo, como Haraway y otros sugieren, estas podrían presentar posibilidades para configuraciones sociales más justas.



Hernán Mauricio Suárez Acosta

Los obstáculos a la realización de esta posibilidad son claros. Los logros de la biotecnología hasta ahora sólo han ahondado el control sobre la naturaleza y el Tercer Mundo. En el campo de la biodiversidad, por ejemplo, los nuevos tratados aseguran el control del material genético –casi todo del Sur– por empresas y gobiernos del Norte. De allí la insistencia de estos últimos en que se permita patentar los materiales contenidos en los bancos de genes. Para las entidades del Norte, lo importante es asegurar el acceso continuado a los recursos del Sur, ya que éstos son la base de una inmensa industria. La protección de la propiedad intelectual de la materia viva está siendo promovida por entidades internacionales no

como forma de proteger a las comunidades del Tercer Mundo, sino para

39. Haraway, 1992.

40. Escobar, 1994b.

41. Los autores de ciencia ficción han captado acertadamente el carácter de esta transformación. Los nuevos mundos de la ciencia ficción están poblados por cyborgs de todo tipo (personajes con interfaces y prótesis tecnológicas con múltiples fines), ciberespacios y realidades virtuales. Y, en general, nuevas posibilidades de ser en conjunción con novedosos arreglos tecnológicos. Un nuevo género, el "cyberpunk", relata y describe estos mundos que prefiguran el avance de la cibercultura. Véanse por ejemplo las novelas de William Gibson, en especial *Neuromancer*, la novela que inauguró la era del ciberespacio (1984). Para una introducción a, y discusión de, la cibercultura, véase Escobar (1994b).

asegurar su privatización y explotación por el capital.

Muchos son los ejemplos que ya se mencionan como advertencia contra los peligros para las comunidades del Tercer Mundo de estos nuevos adelantos científicos.<sup>42</sup> Desde la perspectiva latinoamericana, por ejemplo, se teme que el impacto de las nuevas biotecnologías (basadas en la biología

tradicional) permita la utilización de la creatividad local, promuevan el pluralismo tecnológico y la integración positiva de las nuevas tecnologías a las existentes, y hagan accesible tecnologías novedosas a las poblaciones marginadas.<sup>43</sup>

Con referencia a la biodiversidad, se plantea la posibilidad de que las nuevas biotecnologías tengan gran capacidad de articularse con tecnologías y conocimientos populares tradicionales y alternativos. Así, se hibridizarían las técnicas de base cultural (tradicional), las modernas (intensivas en el uso de energía), y las nuevas tecnologías (dependientes de la información y la investigación científica intensiva) en la preservación y valorización de la biodiversidad.<sup>44</sup> Esta última alternativa, presentada a manera de hipótesis, sería de gran importancia para los grupos populares y los movimientos sociales encargados de la biodiversidad, así sea concebida dentro de una perspectiva capitalista moderna.

Lo que la reinención de la naturaleza significa para el Tercer Mundo está por verse. Hay que comenzar por inventar un lenguaje para hablar de estos temas desde la perspectiva de las comunidades del Tercer Mundo. Es necesario atreverse a imaginar un lenguaje de autoafirmación cultural que sin embargo permita a las comunidades y naciones del Tercer Mundo repositionarse en los espacios de las conversaciones y procesos globales que están re(con)figurando al mundo. No debe el Tercer Mundo someterse pasivamente a las reglas del juego sentadas por los poderes de siempre. El discurso del desarrollo sostenible es claramente inadecuado para encarar este desafío. Las comunidades organizadas del Tercer Mundo tendrán que dialogar entre ellas para poder enfrentar con algún margen de optimismo la internacionalización del capital ecológico y la reinención de la naturaleza y la vida que se cierne sobre ellos. La solidaridad ecológica

(especialmente Sur-Sur pero sin duda también Norte-Sur-Norte) tendrá que aprender a movilizarse en este peligroso terreno. Se trata del futuro de las culturas, de la naturaleza y de la vida misma.

## Conclusión

**L**os tres discursos analizados en el presente trabajo conllevan diferentes necesidades de conocimientos, diferentes espacios de lucha, y diferentes tareas políticas. Rara vez existen exponentes puros de uno de estos discursos; los discursos se influencian e interpenetran unos a otros, tanto en la teoría como en la práctica. La ecología contemporánea debe entonces ser vista como un espacio disputado por múltiples lenguajes, a pesar de que el lenguaje dominante intente con persistencia traducir los lenguajes populares a su gramática y reglas de juego;<sup>45</sup> trata, más aún, de invitar a los grupos minoritarios a que participen en la traducción de su propia realidad en los términos abstractos y cuantificables que definen los espacios que domina. Queda al lector desarrollar una práctica ambientalista particular en conjunción con otros actores sociales: ONGs, entidades internacionales, comunidades locales, movimientos sociales, discursos de la ciencia y la modernidad. Es un signo de nuestros tiempos el que la articulación de una ética de vida pase por las opciones ecológicas. No es ésta la única instancia mediadora de la ética como práctica política. También las luchas cultu-

Colage Hernán Suárez

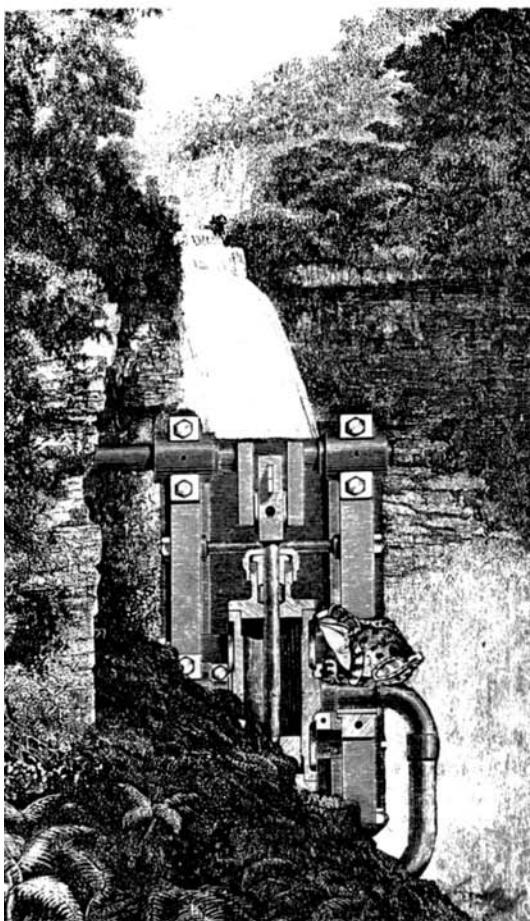
molecular, pero también recientes desarrollos en la química de productos naturales, la ingeniería genética, la energética y la ciencia de materiales) sea tremendo si no se realizan profundos cambios en la estructura socioeconómica actual. Se discute que, en la medida en que las nuevas tecnologías están siendo gestadas por formaciones sociales capitalistas, se restará cada vez más autonomía a los países pobres. El lado opuesto de la moneda, presenta la posibilidad de diseñar es-

42. Uno de los más recientes es la obtención de una patente, por parte de una compañía norteamericana de un biopesticida de uso tradicional en la India (Neem). Un caso similar es la patente aprobada a la Universidad de Toledo (USA) de un detergente natural de Etiopía. Para otros ejemplos, véase los trabajos de Hobbelink (1992), Shiva (1992), y Assis (1991), así como los trabajos del Genetic Resources Action International (GRAIN, Jonquieres 16, 6 D, 08003, Barcelona).

43. Gallopin, 1990.

44. Assis, 1991.

45. Lohmann, 1993.



rales, étnicas y de género se vislumbran siempre en el horizonte.

La dinámica del capital en el momento actual pareciera privilegiar las nuevas biotecnologías, las cuales capitalizan la naturaleza al plantar valor en ella por medio de la investigación científica. Hasta los genes humanos (y de otras especies) se convierten en parte de las condiciones de producción, es decir, una arena importante para la reestructuración del capital y, por tanto, para la resistencia. Si la producción de árboles en plantaciones constituyó un paso importante en la capitalización de la naturaleza hace más de dos siglos, la producción de árboles diseñados genéticamente (o los famosos tomates cuadrados producidos en la Universidad de California en Davis), transfiere este proceso a niveles inimaginados. Distancia al árbol un paso más de la *naturaleza orgánica*. Por esta razón, la ascendencia del régimen biosocial debe ser

considerado como esencial en toda discusión ecológica.

Si bien podemos hablar de un régimen de *naturaleza orgánica* en las sociedades premodernas, de *naturaleza capitalizada* en las modernas, y de *naturaleza construida* en la posmoderna, es necesario reconocer dos cosas desde las perspectivas del presente artículo: para los humanos, no existe naturaleza fuera de la historia (y, en este sentido, todos los regímenes son de *naturaleza construida*); y al hablar de regímenes premodernos, modernos y posmodernos no queremos demarcar procesos históricos estrictamente lineales. Los tres regímenes coinciden históricamente hoy en el mundo, si bien con relaciones de poder claras entre ellos. Si hablamos de modernidades híbridas<sup>46</sup> –donde lo moderno se hibridiza con lo pre y lo posmoderno– también podremos hablar con propiedad de naturalezas híbridas, construidas por grupos so-

ciales concretos en sus luchas por la vida y la cultura.

En resumidas cuentas, necesitamos nuevas narrativas de la cultura y de la vida. Estas narrativas deberán ser híbridos de algún tipo, en el sentido de que deben partir de las mediatisaciones e hibridaciones que las culturas locales logren efectuar sobre los discursos y prácticas del capital y la modernidad. Esta es una tarea colectiva en la cual los movimientos sociales sin duda van a jugar un papel primordial. La tarea supone luchas por construir identidades colectivas y por redefinir las fronteras y modos de relación entre naturaleza y cultura. ¿Cómo imaginar estas relaciones en forma dinámicas? ¿Cómo imaginar propuestas alternativas de relacionar –a través de una práctica distinta– cultura, economía y ambiente? ●

46. García Canclini, 1990.

## Bibliografía

Assís, Luis Fernando Soares de, *La región frente a la negociación de la biodiversidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991.

Baudrillard, Jean, *The Mirror of Production*, St. Louis, Telos Press, 1975.

Benería, Lourdes y Feldman, Shelley (eds.), *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Westview Press, 1992.

Buttel, Frederick; Kenney, Martin y Kloppenburg, Jack, "From Green Revolution to Biorevolution: Some Observations on the Changing Technological Basis of Economic Transformation in the Third World", *Economic Development and Cultural Change*, 1985.

Buttel, Frederick, A. Hawkins, y G. Power, "From Limits to Groth to Global Change: Contrasts and Contradictions in the Evolution of Environmental Scien-

ce and Ideology", *Global Environmental Change* 1(1), 1990, pp. 57-66.

CEPAL, "Antecedentes y propuestas para un desarrollo ambientalmente sustentable", *Estrategia internacional del desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990a.

CEPAL, *Democracia, concertación y sustentabilidad ambiental en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990b.

CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991a.

CEPAL, "Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo", *Informe de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe, Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el*

*Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991b.

CEPAL, *Reseña de Documentos sobre Desarrollo Ambientalmente Sustentable*, Serie INFOPLAN No. 8, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

Conable, Barber, *Address to the World Resources Institute*, Washington, The World Bank, 1987.

Deleuze, Gilles, y Guattari, Félix, *A thousand Plateaus*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.

Dourejeanni, Axel, *Integración de regiones y culturas y su impacto en el desarrollo sustentable*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991.

Escobar, Arturo, *Encountering Development: The Making and Un-Making of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1994a, en imprenta.

Escobar, Arturo, "Welcome to Cyberia: Notes on the Anthropology of Cyberspace", *Current Anthropology*, 1994b, en imprenta.

Foucault, Michel, *The Birth of the Clinic*, New York, Vintage Books, 1975.

Foucault, Michel, *The Use of Pleasure*, New York, Vintage Books, 1985.

García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la Modernidad*, México, Grijalbo, 1990.

Gallopin, Gilberto, *La sustentabilidad ambiental del desarrollo y el cambio tecnológico en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991.

Gligo, Nicolo, "Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano", Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde adentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991a, pp. 233-273.

Haraway, Donna, *Primate Visions*, New York, Routledge, 1989.

Haraway, Donna, *Simians, Cyborgs, and Women. The Reinvention of Nature*, New York, Routledge, 1991.

Haraway, Donna, "The Promises of Monsters: A Regenerative Politics of Inappropriate(d) Others", en: Lawrence Grossberg, Cary Nelson, and Paula Treichler (eds.), *Cultural Studies*, New York, Routledge, 1992, pp. 295-337.

Hobbelink, Henk, "La Biodiversidad Biológica y la Biotecnología Agrícola", en *Economía Política* No. 4, 1992, pp. 57-72.

INCAD, *The End of Development and the Task of Regeneration*, Montreal, Intercultural Institute, 1992.

Keller, Evelyn Fox, "Nature, Nurture, and the Human Genome Project", Daniel J. Kevles y Leory Hood (eds.), *The Code of Codes: Scientific and Social Issues in the Human Genome Project*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 281-299.

Leff, Enrique, *Ecología y Capital*, México, UNAM, 1986a.

Leff, Enrique, "Ambiente y Articulación de Ciencias", Enrique Leff (ed.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986b, pp. 72-125.

Leff, Enrique, "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina", en: *Ecología Política* No. 4, 1992a, pp. 47-55.

Leff, Enrique, "La Dimensión Cultural y el Manejo Integrado, Sustentable y Sostenido de los Recursos Naturales", Enrique Leff y J. Carabias (eds.), *Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales*, México, D.F.I., CIIH/UNAM, 1992b.

Leff, Enrique, "Marxism and the Environmental Question: From the Critical Theory of Production to an Environmental Rationality for Sustainable Development", en *Capitalism, Nature, Socialism* 4(1), 1993, pp. 44-66.

Lohmann, Larry, "Translation Politics: Villagers, NGOs, and the Thai Forestry Sector Master Plan", presentado en la reunión "Alternatives to the Greening of Economics", Bellagio (Italia), agosto 2-6 de 1993.

Marglin, Steve, "Alternatives to the Greening of Economics: A Research Proposal", Harvard University, 1992, manuscrito.

Martínez Alier, Juan, *Ecología y Pobreza*, Barcelona, Centre Cultural Bancaixa, 1992.

Merchant, Carolyn, *The Death of Nature*, New York, Harper and Row, 1980.

Norgaard, Richard, *Sustainability as Intergenerational Equity*, Washington, World Bank Internal Discussion Paper No. IDP 97, 1991.

O'Connor, James, "Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction", *Capitalism, Nature, Socialism* 1(1), 1988, pp. 11-38.

O'Connor, James, "A Political Strategy for Ecology Movements", *Capitalism, Nature, Socialism* 3(1), 1992, pp. 1-5.

O'Connor, Martin, "On the Misadventures of Capitalist Nature", *Capitalism, Nature, Socialism*, 4(4), 1993, pp. 1-34.

Panayotou, Theodore, "Is Economic Growth Sustainable? (Discussion with Lester Brown)", *Proceedings to the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, pp. 353-362.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957.

Rabinow, Paul, "Artificiality and Enlightenment: From Sociobiology to Biosociality", Jonathan Crary y Sanford Kwinter (eds.), *Incorporations*, New York, Zone Books, 1992, pp. 234-252.

Redclift, Michael, *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, London, Routledge, 1987.

Sachs, Wolfgang, "The Gospel of Global Efficiency", en: *IFDA Dossier* No. 68, 1988, pp. 33-39.

Sachs, Wolfgang, "Environment", Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary*, London, Zed Books, 1992, pp. 26-37.

Sachs, Wolfgang (ed.), *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge as Power*, London, Zed Books, 1992.

Shiva, Vandana y Staying Alive, *Women, Ecology and Development*, London, Zed Books, 1989.

Shiva, Vandana, "The Seed and the Earth: Women, Ecology and Biotechnology", en: *The Ecologist* 22(1), 1992, pp. 4-8.

Visvanathan, Shiv, "Mrs. Brundtland's Disenchanted Cosmos", en: *Alternatives* 16(3), 1991, pp. 377-384.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, New York, Oxford University Press, 1987.

World Resources Institute, *Estrategia Global para la Biodiversidad*, Washington-Madrid, WRI-UICN-PNUMA, 1992.

**Isabel Clemente B.**  
**Historiadora**  
**Directora del programa de Estudios Latinoamericanos**  
**de la Universidad de los Andes**

# La integración de Colombia en la Cuenca del Caribe\*

Isabel Clemente B.

**E**ste ensayo se propone examinar el proceso reciente de las políticas de integración de Colombia en la Cuenca del Caribe como resultante de la interrelación entre dos grandes cambios que se han cumplido paralela y simultáneamente: de un lado, la progresiva reorientación de la política exterior colombiana a partir de 1982, para buscar una mayor inserción en el área y de otro, la descentralización política y territorial que ha revalorizado la autonomía de las regiones y proporciona un marco institucional flexible para la emergencia de un mayor dinamismo en la región caribeña de Colombia.

Se trata de un proceso reciente porque Colombia, aun cuando posee islas y una extensa costa sobre el mar Caribe, ha sido, como consecuencia de las modalidades de su crecimiento económico y de la formación del Estado-Nación, un país predominantemente andino. La región caribeña ha tenido una posición marginal durante la mayor parte de la historia de Colombia como país independiente. Por mucho tiempo, no existió una política de Estado hacia la Cuenca del Caribe y los pocos programas que se llevaron a la práctica fueron el resultado de las opciones políticas de los presidentes de turno. Por esta razón, la presencia y la acción colombianas en el área no han tenido continuidad.<sup>1</sup>

## Antecedentes históricos

**U**na breve revisión a la historia de las relaciones internacionales colombianas pone de manifiesto la ausencia de interés en esta sub-

región durante la mayor parte del siglo XX,<sup>2</sup> y registra un tímido comienzo apenas a partir del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), cuando se reanudaron las relaciones diplomáticas con Cuba, se iniciaron con Surinam y se participó, en asocio con Venezuela, en las negociaciones para la elaboración del Tratado Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá. En el siguiente período presidencial (1978-1982) se optó por el retorno al tradicional alineamiento con los Estados Unidos y se impuso nuevamente un discurso ideológico. El

*Fue realmente a partir de 1982 cuando se inició una reorientación sostenida de la política exterior colombiana, adoptada como programa presidencial y con un alcance importante en la reincorporación de Colombia a América Latina, en un momento en que las relaciones con ésta se habían visto seriamente menoscabadas durante el gobierno de Turbay Ayala por la posición asumida ante la guerra de las Malvinas.*

*La administración Betancur Cuartas (1982-1986) inició un viraje en la política exterior y trazó las líneas directrices que han continuado orientándola hasta el presente. La pieza maestra de esta nueva política hacia América Latina fue la participación de Colombia en la Iniciativa de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica. Al mismo tiempo, se reforzaron los vínculos con Venezuela y se iniciaron varios proyectos conjuntos de cooperación económica y técnica.*

\* Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Comisión No. 1, América Latina y el cambiante sistema internacional: transformaciones globales, integración y desintegración nacionales y regionales. Caracas, mayo-junio 1993. La autora agradece las observaciones y comentarios del doctor Orlando Fals Borda.

1. El concepto de *Cuenca del Caribe* que articula este ensayo se funda en una delimitación geoeconómica y geopolítica de un espacio que integra, por una parte, el área que la investigación académica define con criterio histórico como el *Caribe* (Franklin W. Knight y Colin A. Palmer. *The Modern Caribbean*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1989, pp. 1-4; Sidney W. Mintz, *Caribbean Transformations*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1984, pp. 20-32) esto es, las islas, Guayanás y Belice, y por otra, las regiones ribereñas de los Estados vecinos, Venezuela, Colombia, México y Centroamérica.

2. Desde finales del siglo XIX y sobre todo después de la pérdida de Panamá, Colombia clausura una política exterior de presencia activa y orientación latinoamericanista para adoptar el repliegue hacia la política interna y el aislacionismo respecto de América Latina como pautas principales de su comportamiento internacional. La doctrina del *Respicé Polum* (mirad a la Estrella Polar), enunciada por el presidente Marco Fidel Suárez, ha regido la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos durante la mayor parte de este siglo.

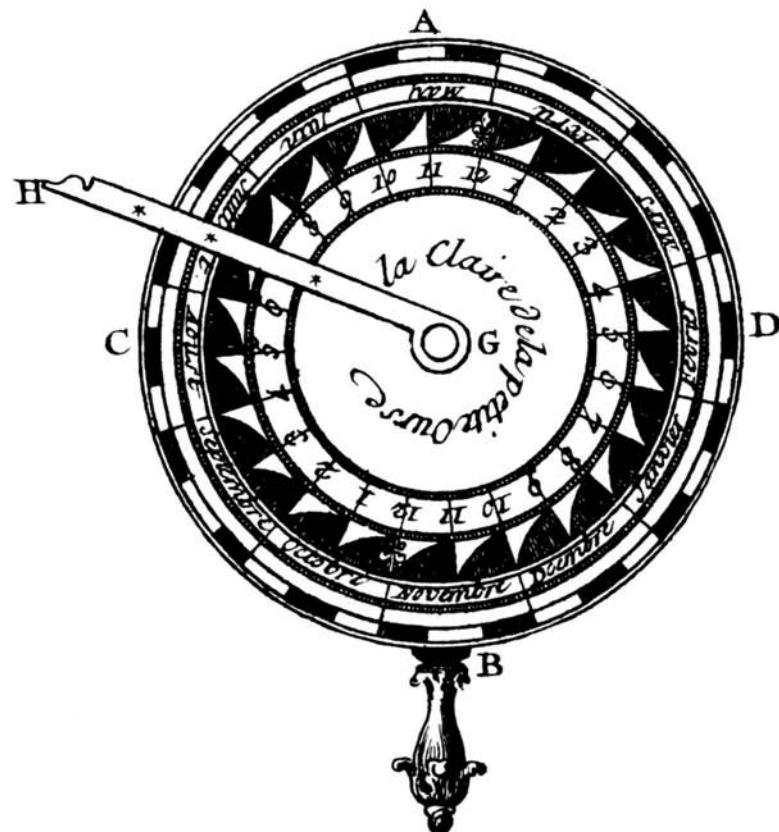
resultado fue un distanciamiento con respecto a la región antillana.<sup>3</sup>

Sin embargo, después del anuncio de la Caribbean Basin Initiative, del presidente Reagan, se produjo lo que Gerhard Drekonja ha llamado un nuevo *descubrimiento* del Caribe por parte de Colombia. De esta manera, en los últimos meses del gobierno de Turbay Ayala se adoptaron algunas decisiones importantes para la proyección de Colombia:

- 1) la resolución 051 de julio de 1981, que creó el Comité Interinstitucional para la Política Comercial hacia los Países Centroamericanos y del Caribe;

- 2) el Plan de Apoyo Financiero elaborado por la Cancillería y reglamentado con el Decreto 2157 de 1982, por el cual se creó el Fondo de Cooperación Técnica y Asistencia para Centroamérica y el Caribe. En marzo de 1982, Colombia fue aceptada como miembro del Grupo de Nassau, constituido en julio de 1981 por México, Canadá, Venezuela y Estados Unidos y el cual contemplaba un paquete inicial de 50 millones de dólares para los países de la Cuenca. Colombia había sido excluida en la conformación de este grupo pues la percepción que prevalecía a nivel internacional no la identificaba como país caribeño. La prensa de Bogotá reseñó este hecho informando que Colombia se convertía en el "quinto grande del Caribe".<sup>4</sup>

Fue realmente a partir de 1982 cuando se inició una reorientación sostenida de la política exterior colombiana, adoptada como programa presidencial y con un alcance importante en la reincorporación de Colombia a América Latina, en un momento en que las relaciones con ésta se habían visto seriamente menoscabadas durante el gobierno de Turbay Ayala por la posición asumida ante la guerra de las Malvinas. La administración Betancur Cuartas (1982-1986) inició un viraje en la política exterior y trazó las líneas directrices que han continuado orientándola hasta el presente.<sup>5</sup> La pieza maestra de esta nueva política hacia América Latina fue la participación de Colombia en la Iniciativa de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, se reforzaron los vínculos con Venezuela y se



iniciaron varios proyectos conjuntos de cooperación económica y técnica.<sup>7</sup>

Con la administración Barco Vargas (1986-1990), Centroamérica y el Caribe pasaron a un plano secundario en beneficio

3. Gerhard Drekonja, "Las potencias regionales en el Caribe: una comparación" y "Colombia en el Caribe", en Klaus Schubert y Juan Tokatlian (eds.) *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la Política de Colombia*, Bogotá, Fescol-Cámara de Comercio, 1982, pp. 117-124 y 395-406, respectivamente.

4. "Colombia incluido como 5º Grande del Caribe", en *El Espectador*, marzo 12 de 1982, p. 6A.

5. Siendo candidato, en entrevista con la prensa, César Gaviria Trujillo se manifestó partidario de la continuidad con respecto a las metas trazadas desde 1982 cuando, "en un giro de su política exterior", Colombia participó en la creación de bloques subregionales, ingresó a los No Alineados y amplió sus relaciones diplomáticas. En opinión de Gaviria, estas acciones habían permitido ganar autonomía frente a las potencias y salir del aislamiento. "Fija criterios de la política externa", en *El Tiempo*, mayo 23 de 1990, p. 7A.

6. Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá, La Oveja Negra-CEI, 1985.

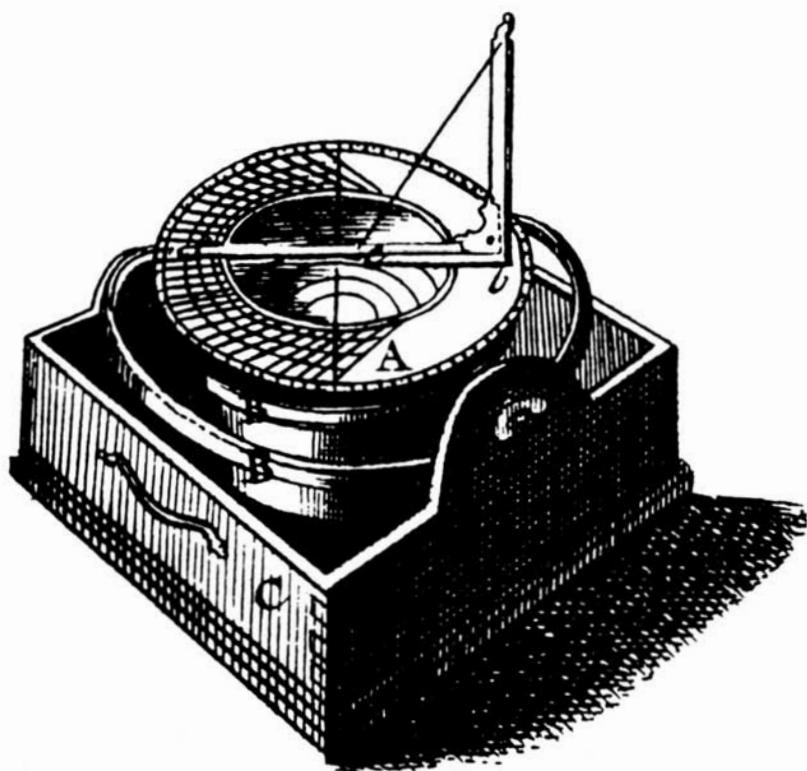
7. Cristina Barrera (comp.), *Crisis y Fronteras*, Bogotá, Ediciones Uniandes-CEREC-CIDER, 1989.

de las relaciones con Estados Unidos y con la Cuenca del Pacífico,<sup>8</sup> aun cuando Colombia continuó participando en las gestiones de negociación y paz iniciadas en el período anterior.<sup>9</sup> Por otro lado, las relaciones con Venezuela sufrieron un serio distanciamiento, a raíz de la propuesta colombiana de resolver en forma definitiva la delimitación marítima pendiente en el golfo de Venezuela. Estos hechos revelaban una inversión de prioridades en relación con el gobierno anterior, pero desde 1989 y tras el fracaso de las estrategias ensayadas para la definición fronteriza, se produjo un retorno a las directrices adoptadas en 1982.<sup>10</sup> El Acta de San Pedro Alejandrino consagró el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales con la reanudación de las propuestas de cooperación con Venezuela en el marco de una política explícitamente orientada hacia la progresiva integración binacional y con el proyecto de constitución del llamado Grupo de los Tres. En consistencia con estos objetivos, la administración Gaviria ha mantenido los componentes esenciales de la política exterior colombiana tanto en su formulación como respecto de las organizaciones encargadas de su implementación (Comisiones de Asuntos Fronterizos o de Vecindad y Comisión Binacional Negociadora). Lo novedoso está en la renovada importancia que han adquirido Centroamérica y el Caribe para Colombia.

## La proyección de Colombia en la Cuenca del Caribe según el programa del Grupo de los Tres

### *El Caribe insular y Centroamérica*

**E**l proyecto del Grupo de los Tres tiene una incidencia determinante en la adopción de una nueva política colombiana hacia el área.<sup>11</sup> Asociada con Venezuela, un país con larga tradición histórica de relaciones con la región circuncaribe<sup>12</sup> y con México, que cuenta desde tiempo atrás con una política definida para Centroamérica,<sup>13</sup> Colombia busca actualmente una inserción en la zona que le permita entrar al Grupo en pie de igualdad con sus socios y reafirmar



el codiciado título de "potencia regional de tipo medio".<sup>14</sup> La formalización del Grupo

8. Virgilio Barco Vargas, Presidente de Colombia, *Una política exterior para el cambio. Informe al Congreso Nacional*. Tomo III, julio 20 de 1990.

9. Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian. *Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Editiones Uniandes, 1989, pp.197-237.

10. Virgilio Barco Vargas. *Op. cit.*, p. 42: "Mucho más rica y productiva ha sido esta nueva realidad que los episodios que se sucedieron en agosto de 1987, en aguas cuya delimitación está pendiente entre las dos naciones y que elevaron el grado de tensión ... hasta niveles insospechados".

11. César Gaviria Trujillo, Presidente de Colombia. *Informe al Congreso*. Bogotá, diciembre 1 de 1991, pp. 135-136.

12. Véase al respecto Eduardo Ortiz, "El Grupo de los Tres. Una aproximación económica", *El Grupo de los Tres*, Bogotá, Fescol, 1992, pp. 97-101.

13. La política exterior mexicana se caracteriza por una activa presencia en el área centroamericana, promoviendo relaciones amistosas con todos los gobiernos por encima de diferencias ideológicas, ha asumido una posición constante en defensa de la autodeterminación y de oposición a la intervención y ha promovido importantes acuerdos de cooperación económica, científica y tecnológica, así como inversiones en los sectores agrario e industrial.

14. César Gaviria Trujillo, Presidente de Colombia, *Informe al Congreso*, Bogotá, julio 20 de 1992, p. 71: "Además de buscar una mayor interacción entre sus miembros, el Grupo tiene como propósito importante vincularse

de los Tres estaba prevista para el 31 de diciembre de 1993, según lo establecen los compromisos presidenciales, pero este cronograma ha sufrido postergaciones.<sup>15</sup> Por ello, hasta el momento, la piedra fundamental de la política colombiana en el área es la integración colombo-venezolana, caracterizada como el hecho más importante de la política exterior del actual gobierno. El mercado venezolano representa hoy, para Colombia, el 60% de su intercambio total con el Grupo Andino.<sup>16</sup> El espacio centroamericano y antillano se constituye en un área de interés común y de acción concertada para los dos países.<sup>17</sup>

El nuevo lugar que Centroamérica y el Caribe insular pasan a ocupar en la agenda internacional de Colombia también se apoya en la evaluación de condicionantes económicas y político-estratégicas:

- 1) la relación directa que los procesos económicos y políticos de la región centroamericana tienen que ver con los lineamientos de la política interna y externa de Colombia;**
- 2) la posibilidad de contar con un mercado dinámico;**
- 3) el interés de Colombia en la estabilidad política de la región.**

1) la relación directa que los procesos económicos y políticos de la región centroamericana tienen que ver con los lineamientos de la política interna y externa de Colombia;<sup>18</sup>

2) la posibilidad de contar con un mercado dinámico;

3) el interés de Colombia en la estabilidad política de la región. Un estudio de las nuevas relaciones internacionales en Centroamérica pone de manifiesto que el interés de las potencias industriales, muy fuerte en el período de los conflictos armados, ha decrecido en forma evidente en el período de consolidación de la paz y la democracia.<sup>19</sup> Para decirlo en los términos del informe presidencial ya citado, "Ahora que se silenciaron los fusiles, la ayuda internacional para la democracia y para aliviar la pobreza en Centroamérica es esquiva y amarrada".

De este análisis de los factores de interés para una activa presencia de Colombia en la región se ha extraído como conclusión el siguiente programa: Colombia entiende que en la vitalidad del proceso de democratización y reconciliación en Centroamérica está comprometido el futuro de la estabilidad y la prosperidad de la región. Es por ello que emprendió una ofensiva para ofrecer –dentro del marco de sus posibilidades y limitaciones– un conjunto de programas de cooperación comer-

cial, económica y técnica a la región, las cuales se han venido precisando a través de los trabajos de la Comisión Interinstitucional Colombia-Centroamérica, que se constituye en el eje sobre el cual se diseñan y se llevan a cabo las acciones.<sup>20</sup>

La proyección de Colombia en el área se evidencia en el ámbito económico y diplomático.

En el primero, el incremento sostenido del comercio con el Mercado Común Centroamericano, ha venido superando la fase anterior de desorganización.<sup>21</sup> Sin embargo, cabe anotar que se trata de un mercado todavía secundario para Colombia, ya que en su conjunto Centroamérica y el Caribe insular representan sólo el 7.93% de las exportaciones y el 3.05 de las importaciones en relación con el volumen total del comercio exterior.<sup>22</sup>

El objetivo es alcanzar el mismo nivel que Venezuela, México e inclusive un país

---

a las perspectivas de desarrollo de Centroamérica y el Caribe a través de programas de cooperación económica, cultural, científica y tecnológica, para asegurarle a esa región un horizonte de estabilidad económica y política. El futuro del Grupo de los Tres está encaminado hacia la conformación de una Cuenca del Caribe caracterizada por el libre comercio y la voluntad común de preservar la paz y la democracia".

15. Adicionalmente, otros problemas que afectan la formalización del Grupo de los Tres tienen que ver con las diferentes políticas de inversión extranjera (México y Venezuela conservan esquemas cepalinos que establecen áreas excluidas a la inversión extranjera), tratamiento asimétrico para la desgravación arancelaria solicitada por Colombia y Venezuela y las políticas nacionales en telecomunicaciones (públicas en Colombia y privadas en México y Venezuela). A este cuadro, se agrega la inestabilidad política venezolana a partir del 4 de febrero de 1992.

16. Alfredo Fuentes Hernández, *Integración e inserción de Colombia en la economía mundial: avances hemisféricos*, Bogotá, enero 1993, p. 14, inédito.

17. Consejería para Asuntos Internacionales de la Presidencia de la República de Colombia, *Estrategia colombiana para el Caribe*, (s.f.).

18. Así lo afirma el informe presidencial al Congreso, el 20 de julio de 1992, *Op. cit.*, p. 72.

19. Sobre la participación de las grandes potencias en programas de cooperación económica y tecnológica con Centroamérica, véase Anatoly Bekarevich, "América Central: Problemas de la Integración Política y Económica. La Década del 80", Aline Frambes-Buxeda, *Confederación Latinoamericana. Libros Homines*, Tomo 7, San Juan de Puerto Rico, 1990, pp. 141-146.

20. César Gavirira Trujillo, Presidente de Colombia, *Informe al Congreso*, 1992, p. 73.

21. Edelberto Torres Rivas, "La crisis centroamericana y el Mercado Común. ¿Desintegración Regional?", Aline Frambes-Buxeda, *Op. cit.*, pp. 127-140.

22. DANE, *Anuario de Comercio Exterior*.

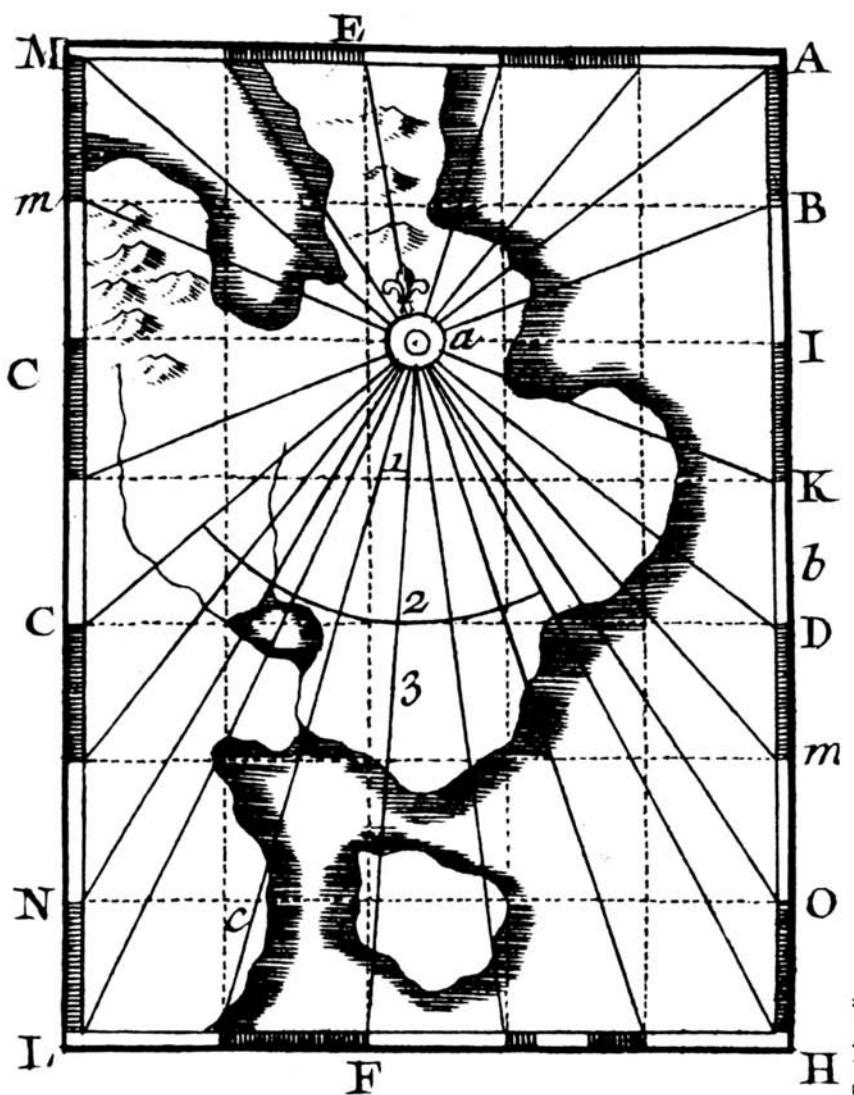
no caribeño, Brasil, tienen en sus relaciones comerciales con el Mercado Común Centroamericano. México y Venezuela ya suscribieron tratados-marco de comercio exterior con Centroamérica, mientras Colombia se encuentra aún en la fase de los acuerdos bilaterales. Otras formas de cooperación ha sido la intermediación de Colombia ante países industriales y organismos financieros multilaterales para la asignación de mejores recursos destinados a programas de desarrollo y la negociación conjunta en problemas de comercialización del banano y del café, dos productos importantes para Colombia y los países centroamericanos. También Colombia ha intercedido para obtener facilidades para la exportación de productos centroamericanos.

En el ámbito diplomático, la administración Gaviria incrementó la presencia del país en el Caribe insular: reanudó las relaciones diplomáticas con Cuba y estableció embajadas en Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana. En todos estos nuevos destinos diplomáticos, los nombramientos han recaído en funcionarios oriundos del departamento insular caribeño. También la reapertura de relaciones con Cuba coloca a Colombia en una situación equilibrada con respecto a sus socios del Grupo de los Tres.<sup>23</sup>

El 15 de febrero de 1991, con motivo del encuentro de presidentes de los países exportadores de banano en San Andrés, el presidente Gaviria anunció su Iniciativa para la Cooperación Económica, Científica, Tecnológica y Cultural para Centroamérica. En desarrollo de la misma, se emprendió el estudio de la oferta potencial de Colombia en materia de cooperación y asistencia técnica y la definición de los países prioritarios.

Otras acciones emprendidas en el marco de esta nueva política de inserción en la Cuenca del Caribe tienen que ver con la deuda de algunos países con Colombia: se han renegociado en términos muy favorables las deudas de Nicaragua y Cuba.

En reunión cumbre presidencial celebrada en Cartagena de Indias en enero de 1992 se decidió crear un foro permanente de diálogo y concertación política con Cen-



troamérica, similar al que ya existe entre esta región y la Comunidad Europea.

De acuerdo con la agenda establecida, el Grupo de los Tres fijó nueve áreas temáticas prioritarias: energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo, transporte aéreo, finanzas, cultura, turismo, cooperación con Centroamérica y el Caribe. Algunos de estos grupos han tenido un desarrollo que implica varias acciones conjuntas con países de Centroamérica.

El Grupo de Alto Nivel de Energía, dividido en grupos de hidroelectricidad,

23. El proceso de reapertura de relaciones diplomáticas se inició durante la administración Barco y tuvo en él participación activa el actual presidente Gaviria, entonces ministro de gobierno.

interconexión eléctrica, gas y carbón, estableció una relación estrecha con Centroamérica e inició el estudio de factibilidad para la interconexión eléctrica entre países del Grupo de los Tres y el Istmo Centroamericano.

El Grupo de Trabajo de Gas recibió el encargo de estudiar la oferta y demanda de gas natural entre Centroamérica y el Grupo de los Tres y las posibilidades de su comercialización.

Finalmente, el Grupo de Trabajo de Carbón acordó elaborar un catálogo de proyectos carboeléctricos para Centroamérica. Además de su utilización para generación de electricidad, se encaró también el uso del carbón como insumo para ladrilleras y cementeras.

El Grupo de Alto Nivel para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe se instaló en Ciudad de México en marzo de 1991. Tiene la función de coordinar las acciones conjuntas con Centroamérica y el Caribe, entre otras, frente a terceros como la Comunidad Económica Europea.<sup>24</sup>

La primera cumbre de presidentes de países del G3 y de Centroamérica, realizada el 12 de febrero de 1993 culminó en la Declaración de Caracas, la cual otorgó "la más alta consideración política al logro de un espacio ampliado de comercio e inversión". Por otra parte, los presidentes del Grupo de los Tres dieron a conocer un comunicado en el cual se comprometieron a continuar impulsando una política activa de liberalización comercial con los países centroamericanos y afirmaron su voluntad de avanzar en la integración con el Caribe insular con base en la experiencia adquirida con Centroamérica.<sup>25</sup>

### ¿Hacia la integración colombo-p泛ameña?

**C**on Panamá, antiguo departamento y hoy país limítrofe que comparte con Colombia la condición de poseer costas sobre el Caribe y el Pacífico, las relaciones binacionales avanzan con la adaptación de la metodología utilizada para la integración fronteriza con Venezuela: el organismo encargado de la realización de esta política

es la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña. Su primera reunión se cumplió en abril de 1993; los diferentes temas de la agenda bilateral fueron asignados a varias subcomisiones: de comercio y desarrollo económico, de asuntos migratorios y cooperación judicial, de asuntos energéticos, de transporte y comunicaciones, de recursos naturales y gestión ambiental y de educación, cultura y turismo. Las secretarías ejecutivas, establecidas en cada cancillería, tendrán a su cargo el control de gestión y el seguimiento permanente de las recomendaciones.<sup>26</sup>

La Subcomisión de Comercio y Desarrollo Económico acordó elaborar un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio de alcance parcial; las condiciones de selectividad, gradualidad y simetría serán evaluadas por las autoridades de ambos países. Las recomendaciones formuladas fueron: incorporar a Panamá en el Acuerdo General sobre Comercio e Inversión suscrito entre Colombia y Venezuela, por una parte, y por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, por otra; eliminar los impedimentos al transporte entre los dos países y fomentar la asignación de rutas aéreas más frecuentes.

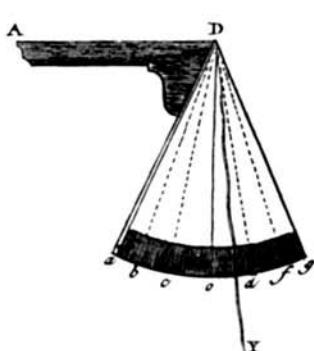
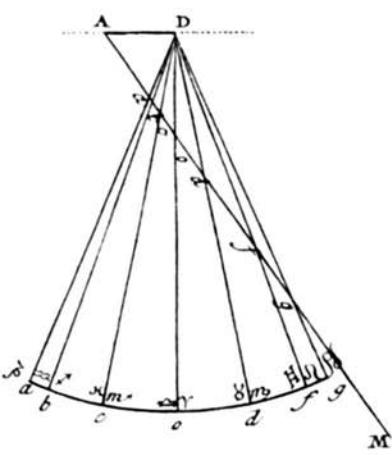
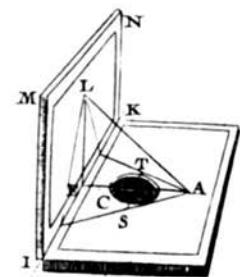
La Subcomisión de Asuntos Migratorios y Cooperación Judicial, consideró un conjunto de problemas que abarcaban: migrantes irregulares, procedimientos para entrega de indocumentados, densificación de hitos.

La Subcomisión de Asuntos Energéticos consideró tres grandes temas: electricidad, carbón y petróleo. Respecto al primero, Panamá expuso sus programas de expansión de la energía eléctrica y Colombia planteó la interconexión panameño-colombiana como un paso complementario y necesario de la centroamericana, proyectada en el marco del Grupo de los Tres. Para avanzar con esta propuesta, se acordó esta-

24. Consejería para Asuntos Internacionales de la Presidencia de la República de Colombia, *Op. cit.*

25. "Reunión cumbre de los Presidentes del Grupo de los Tres con los Presidentes de los Países de Centroamérica," en *Revista Venezuela en Colombia* No. 12, enero a abril 1993, pp. 3-6.

26. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, *Acta final de la primera reunión de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña*.



blecer un grupo técnico encargado de evaluar la factibilidad de la interconexión panameño-colombiana.

Respecto al carbón, Colombia manifestó su disponibilidad de llegar a un acuerdo de comercialización con Panamá.<sup>27</sup> A su vez, Panamá puso en conocimiento la existencia, en Bocas del Toro, de yacimientos de turba de alto poder calorífico y de uso potencial como fuente energética. De estas consideraciones, se extrajeron varias recomendaciones, a saber: conformar un grupo de trabajo binacional para llevar a cabo un estudio de mecanismos viables para uso del carbón en la producción de energía eléctrica y para construcción de una planta.

Finalmente, en lo que al petróleo se refiere, Panamá expuso su nueva política petrolera que crea zonas libres para el almacenamiento, refinación, ventas y tránsito de petróleo y derivados. La utilización potencial de oleoductos panameños para trasiego crudos colombianos del Atlántico al Pacífico es importante, dado el interés de Colombia en cubrir nuevos mercados para el aprovechamiento de su actual potencial petrolero.<sup>28</sup>

La Subcomisión de Transporte y Comunicaciones consideró un temario de los siguientes asuntos: carretera panamericana, navegación de cabotaje, navegación aérea y transporte multimodal. El que más discusión suscitó fue el referente a la carretera panamericana que presenta una discontinuidad en el Tapón del Darién. A los argumentos ecológicos presentados por los representantes panameños, se opuso una enfática respuesta colombiana: se sostuvo que esta es “la única carretera internacional incompleta a pesar de ser la más importante del mundo” y que su construcción representa un desafío para las dos naciones “ya que de ella está pendiente toda la humanidad”.

La Subcomisión de Recursos Naturales y Gestión Ambiental formuló como recomendaciones, elaborar un diagnóstico ambiental de la zona fronteriza para ser discutido en reunión conjunta de los organismos responsables en cada país (INDERENA en Colombia e INRENARE en Panamá) y con referencia a temas como

áreas silvestres protegidas, tala ilegal de madera, caza y tráfico ilegal de fauna silvestre, cultivos ilícitos, minería artesanal en la parte noreste del Parque Nacional Darién, daños ecológicos, carretera panamericana. Sobre áreas marinas y costeras, ambas delegaciones acordaron reforzar las acciones contenidas en el Plan de Acción del Gran Caribe. También se acordó aunar esfuerzos para realizar proyectos conjuntos en el marco del Programa de Manglares, conservación del recurso pesquero y especies marinas amenazadas.

De esta forma, Panamá, país escala en las rutas del contrabando hacia Colombia, plaza financiera internacional que desde hace mucho tiempo da albergue a capitales colombianos, ingresa en la agenda de la nueva política de integración sub-regional.

### La región colombiana del Caribe en la política de integración subregional

**E**sta región tuvo un papel fundamental en las relaciones comerciales y en la estructuración del sistema económico durante la colonia y en el período de la independencia, pero desde mediados del siglo XIX y hasta la década de los 80, pasó a ocupar una posición relegada tanto en el contexto económico colombiano, centrado a partir de 1880 en el café, como en el proceso de construcción del Estado-Nación, en el cual, un cartagenero, Rafael Núñez, tuvo participación protagónica.<sup>29</sup>

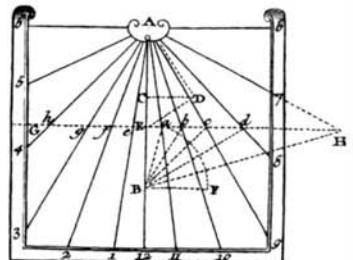
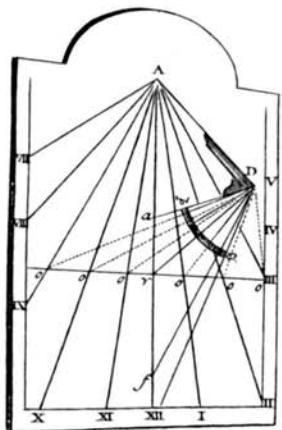
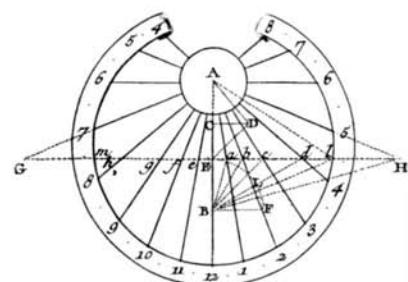
Los departamentos de la costa Caribe<sup>30</sup> han tenido una economía basada principalmente en el sector agropecuario y comercial. La industrialización ha sido tardía y

27. Se afirma que el carbón colombiano posee alta calidad, con sólo un 1% de azufre.

28. Se estima que la riqueza petrolera, recientemente descubierta en el área de Cusiana, producirá en 1994, 50.000 barriles diarios, en 1995, 150.000 y en 1996, 600 mil. Se afirma que, completada la tercera etapa en 1998, la producción se aproximará al millón diario.

29. Gustavo Bell Lemus, *El Caribe colombiano*, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1988.

30. En Colombia, es más usual la denominación *costa atlántica* aún cuando *caribe* comienza a ingresar a la toponimia.



ha tenido un menor desarrollo; el primer lugar lo ocupa el departamento de Atlántico, con su centro industrial en la capital, Barranquilla y el segundo, Bolívar, donde la industrialización se inició a fines de la década de 1950 con un sector petroquímico en expansión, radicado en la capital, Cartagena de Indias. Los restantes departamentos son básicamente agrícolas y ganaderos y los cultivos principales son algodón, banano, arroz, caña de azúcar, ñame, sorgo, maíz, palma africana y tabaco.<sup>31</sup>

La última década ha asistido, sin embargo, a una recuperación relativa, originada en un importante crecimiento demográfico<sup>32</sup> y en los nuevos sectores productivos del gas, del carbón, del níquel y del oro: como ya se vio, ellos tienen importancia de primer orden en los proyectos de integración con Centroamérica. A partir de 1990, la adopción de una política de internacionalización de la economía como estrategia de crecimiento, ha tenido impactos directos en las condiciones de la región.

El sector minero ha tenido un desarrollo espectacular en el departamento de la Guajira, un territorio que hasta el comienzo de la explotación de los yacimientos carboníferos de El Cerrejón ocupaba la posición de menor importancia relativa en el conjunto de la Costa. Hacia 1990, el 95% de las exportaciones colombianas de carbón procedía de la Guajira y representaba el 7.6% del valor total de las exportaciones.<sup>33</sup>

En segundo lugar en importancia, cabe citar el níquel que tiene su centro de extracción en el departamento de Córdoba. Las exportaciones de este mineral comenzaron en 1982.

Una ventaja es su localización como región costera en la cual están los tres puertos de mayor importancia en la historia económica de Colombia, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Esta localización determina una mayor cercanía a las rutas del comercio internacional y, por consiguiente, menores costos de transporte en comparación con la producción procedente del interior.<sup>34</sup>

Por otra parte, la región posee grandes recursos naturales renovables y no renovables. Domina algunas reservas, manglares, ciénagas y parques que revisten

importancia de primer orden para una política ambiental a escala de la Cuenca del Caribe. La situación, tanto en los territorios costeños, en particular la Sierra Nevada de Santa Marta, como el archipiélago, presenta rasgos críticos de deterioro frente a los cuales se hace imprescindible una acción inmediata.

En cuanto al sector pesquero, contrasta la enorme riqueza de sus recursos con la baja explotación. Se trata básicamente de una pesca de agua dulce, pues la actividad en ríos, lagos y ciénagas es claramente superior a la que se cumple en el mar.

Sin embargo, la Costa como región está lejos de ser una unidad: contiene fuertes desequilibrios intra-regionales y diferencias acusadas en los niveles de desarrollo económico y educativo. El PIB per cápita está por debajo del promedio nacional y el porcentaje regional de analfabetismo es el más alto del país.

Las identidades culturales en esta región, hispanófona en la Costa y anglófona en el departamento insular de San Andrés y Providencia, constituyen otra fuente potencial de recursos para la inserción de Colombia en el Caribe insular y Centroamérica. Es éste un aspecto hasta el momento poco abordado en una política integracionista que centra sus esfuerzos en la participación del empresariado.

En la formación de la identidad caribeña tienen importancia factores de orden histórico. Las corrientes colonizadoras dieron origen en las Antillas y en la tierra firme a una base socio-cultural común, una de cuyas evidencias la constituye la variante caribeña del español. Las migraciones posteriores contribuyeron a consolidar los nexos existentes entre esas poblaciones, sobre todo las de los grandes puertos, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta y

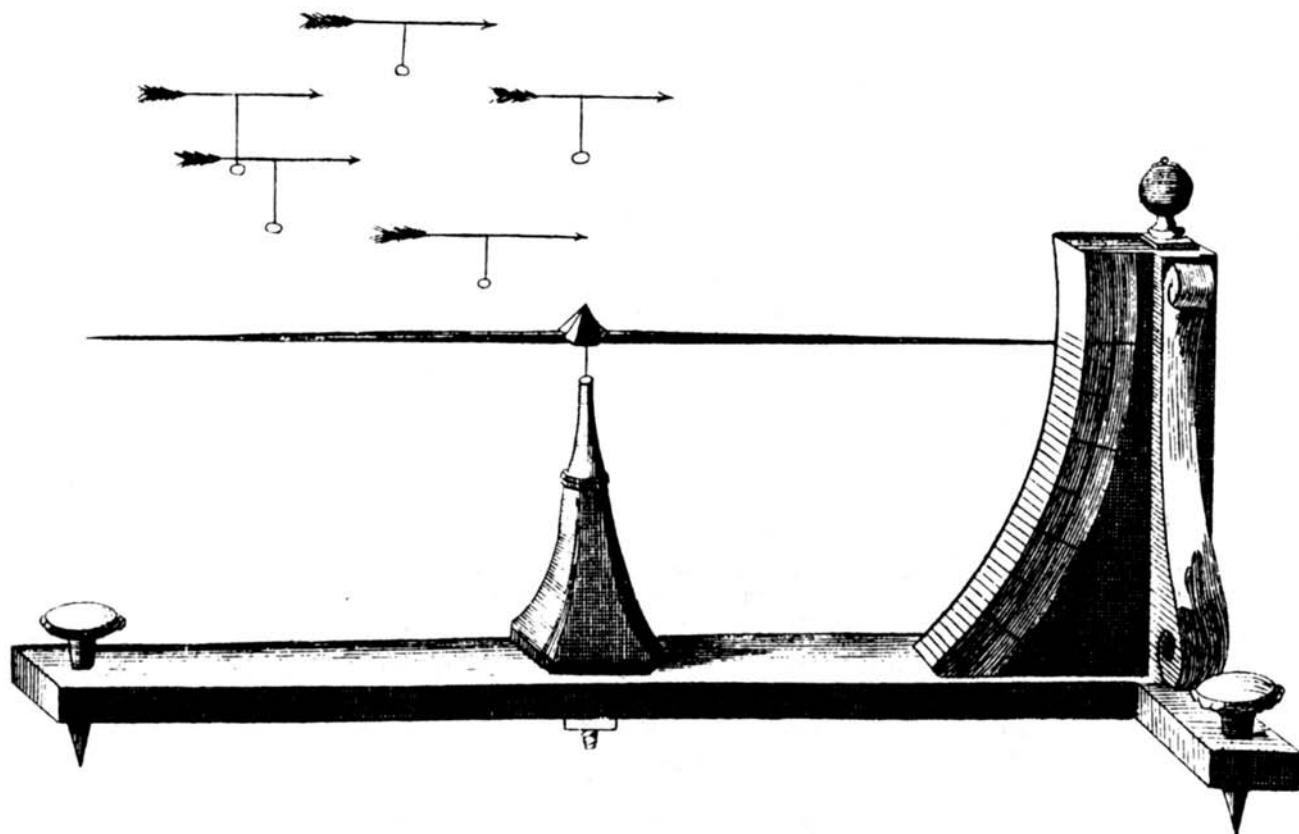
*Las identidades culturales en esta región, hispanófona en la Costa y anglófona en el departamento insular de San Andrés y Providencia, constituyen otra fuente potencial de recursos para la inserción de Colombia en el Caribe insular y Centroamérica. Es éste un aspecto hasta el momento poco abordado en una política integracionista que centra sus esfuerzos en la participación del empresariado.*

31. Adolfo Meisel Roca, *Economía regional y pobreza. El caso del Caribe colombiano. 1950-1990. Documentos*, Barranquilla, CERES-UNINORTE, 1992.

32. La población de la región representaba en 1968 un 19% del total nacional y en 1985, el 20.7%. Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica, *Plan de desarrollo regional. Visión de conjunto. Criterios generales*, 1990, p. 3.

33. Adolfo Meisel, *Op. cit.*

34. Corpes Costa Atlántica, *Plan de desarrollo regional. Exportar: Estrategia para el Desarrollo*, 1990, p. 25.



L'Enciclopedie

otros territorios insulares del Caribe, en especial con Curazao y con Jamaica. Comerciantes y empresarios curazaleños, cubanos y venezolanos tuvieron un papel de primer orden en el desarrollo del comercio, la industria, la construcción urbana y los ferrocarriles en la costa Caribe de Colombia, en especial en Barranquilla. Los migrantes jamaiquinos<sup>35</sup> participaron en gran número como trabajadores de las empresas ferroviarias y de las plantaciones bananeras. La vinculación de Panamá a Colombia hasta 1903 creó firmes relaciones de parentesco entre los habitantes del Istmo y el departamento de Bolívar. La existencia de un acervo cultural compartido con los pueblos de Venezuela, Centroamérica, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana es un factor de primera importancia en el fortalecimiento de la política de integración.

Por su parte, el archipiélago de San Andrés y Providencia ha tenido una historia muy diferente, ligada a la expansión colonizadora de los británicos desde el siglo XVII. Esta circunstancia determinó

el carácter de su poblamiento, originado mayoritariamente en la isla de Jamaica y en otros territorios del Caribe anglófono. Relaciones muy estrechas se crearon con esta región cultural gracias al comercio, las migraciones y los vínculos de parentesco. La reciente incorporación de Colombia (1992) a Carifesta, con una delegación procedente de sus territorios insulares, es un índice del cambio en la revaluación de la importancia de esta región y del papel asignado a los factores culturales de la integración.

El proceso de descentralización que se inició en 1978 con la creación de un Consejo Nacional para la Descentralización, ha tenido en la Costa Caribe una singular acogida, mayor que en otras regiones de Colombia. La creación de las regiones de planificación fue una iniciativa de los departamentos de la Costa, y el primer CORPES fue el de esa región, establecido por la Ley 76 de 1985. Así, la Costa Caribe asumía la vocería de las autonomías regio-

35. Llamados popularmente *chumecas*, deformación de *jamaicans*.

nales en coincidencia con un período de recuperación demográfica y económica y en respuesta a las presiones autonomistas de políticos locales, herederos de antiguas tradiciones separatistas.<sup>36</sup> Durante la administración Gaviria, la política de descentralización dió un salto hacia adelante con la reforma constitucional de 1991, en un contexto determinado por los programas de internacionalización de la economía y de desarrollo de la democracia participativa.<sup>37</sup> Durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, los delegatarios de los departamentos de la costa conformaron un bloque para actuar en pro de la consagración de principios autonomistas y de descentralización regional en la nueva Carta Política. En efecto, estos propósitos fueron recogidos en el texto constitucional y con él, los departamentos del Caribe colombiano han ganado un marco institucional apropiado para la autonomía en sus relaciones con el Estado central y con el entorno externo.

El artículo 287 consagra la autonomía de gobierno y gestión de recursos de las entidades territoriales y establece que los departamentos y municipios ubicados en regiones de frontera podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino programas de cooperación e integración dirigidos a "fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente".

El artículo 295 otorga a las entidades territoriales la facultad de emitir títulos y bonos de deuda pública con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente, contratar crédito externo.

El artículo 309 elevó el archipiélago de San Andrés y Providencia a la calidad de departamento y el artículo 310, autoriza la adopción de normas legislativas especiales en materia administrativa, fiscal, de inmigración, comercio exterior y para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas, el ambiente y los recursos naturales.

Hasta el momento, el Congreso ha aprobado la Ley Orgánica del Nuevo Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y varias normas

parciales de definición de competencias, administración de recursos y planeación de las entidades territoriales. La Comisión de Ordenamiento Territorial, ha participado en la elaboración de los proyectos de ley de regiones y de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En ambos, se postula una autonomía regional quasi-federal, como etapa final del proceso.

El Plan de Desarrollo Regional elaborado por el CORPES para el período 1990-1994, estableció como estrategia central convertir a la costa en una región exportadora, aprovechando el potencial otorgado por sus recursos naturales, las ventajas de su localización y la experiencia comercial e industrial de sus habitantes. Asigna un papel de primera importancia al fortalecimiento de la identidad cultural como un factor de inducción del desarrollo regional y como fuente de reflexiones orientadoras en el diseño de la planificación.<sup>38</sup> Dos frentes son prioritarios en las metas definidas por el Plan de Desarrollo Regional: el sistema educativo y los servicios públicos, ambos caracterizados por débil cobertura y baja calidad.

El carácter de frontera de la región que por el mar limita con varios países del Caribe insular y con Nicaragua, Honduras y Costa Rica, y en sus confines terrestres, con Panamá y Venezuela, hace de los territorios caribeños la base principal para la nueva inserción de Colombia en la Cuenca del Caribe.

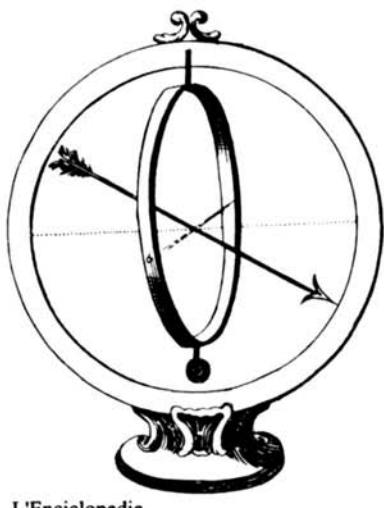
## Conclusiones y perspectivas

**E**n el nuevo contexto internacional, caracterizado por la globalización de la economía mundial y la formación de agrupamientos regionales y sub-regionales, la Cuenca del Caribe se constituye en un espacio para la construcción de nuevas

36. Orlando Fals Borda, *Historia doble de la Costa*. Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1988; Gustavo Bell Lemus, "Conflictos regionales y centralismo", en *El Caribe colombiano*, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1988.

37. John Dugas et al., *Los caminos de la descentralización*, Bogotá, Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política, 1992.

38. Corpes Costa Atlántica, *Plan de desarrollo regional. Lineamientos básicos*, 1990, p. 11.



L'Enciclopedie

*Colombia carece de una tradición de relaciones con las Antillas similar a la de Venezuela y en su aproximación a la subregión ha otorgado prioridad a Centroamérica, en detrimento del Caribe insular. De esta situación, resulta una complementariedad interesante entre los dos países en cuanto a las opciones a desarrollar en el espacio geográfico de la cuenca, dentro de un esquema viable de regionalización.*

formaciones, ubicada como está entre tres polos de atracción, la América del Norte, la Comunidad Económica Europea y América Latina.<sup>39</sup> En este marco se inscribe la nueva política de integración, Colombia carece de una tradición de relaciones con las Antillas similar a la de Venezuela y en su aproximación a la subregión ha otorgado prioridad a Centroamérica, en detrimento del Caribe insular. De esta situación, resulta una complementariedad interesante entre los dos países en cuanto a las opciones a desarrollar en el espacio geográfico de la cuenca, dentro de un esquema viable de regionalización.

Sin embargo, América Latina no es actualmente la alternativa preferida en el orden de prioridades de los países del Caribe insular, para los cuales las opciones más atractivas están en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea. Este hecho define los alcances limitados de los esfuerzos de integración.

Por otro lado, la consolidación de la reforma descentralizadora coincide con una reactivación económica y demográfica de la región caribeña de Colombia, en la cual

se encuentran importantes recursos económicos y culturales que la convierten en el eje natural de una política para la integración en la Cuenca del Caribe. El nuevo marco institucional favorece la autonomía de las entidades territoriales y abre un espacio para las relaciones con los países limítrofes. Por estas razones, un escenario posible sería la formación de una nueva combinación subregional, de carácter supranacional, en la cual los departamentos caribeños de Colombia quedarían directamente involucrados, con participación en el diseño de políticas y en su ejecución. El nuevo orden económico internacional parece conducir a una superación de las fronteras nacionales, con lo cual tiende a reducir el margen de acción de los Estados, a relegar los temas de soberanía a posiciones subordinadas y a desconcentrar las instancias de decisión. Visto desde este ángulo, integración subregional y descentralización aparecen como las dos caras de una misma moneda●

39. Luis Beltrán y Andrés Serbin (coord.), *El Caribe entre Europa y América: evolución y perspectivas*, Caracas, INVESP-Universidad Alcalá de Henares-Nueva Sociedad, 1992.



Adpostal

## Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!

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

Para sus quejas y reclamos,  
llame a los teléfonos: 334 03 04 y 341 55 36 en Santafé de Bogotá

**Hay que creer en los correos de Colombia**

# **Modernidad y sociedad política en Colombia**

Miguel Eduardo Cárdenas (coordinador) - Jorge Gantiva -  
Fabio López de la Roche - Mauricio Betancourt -  
Eduardo Pizarro - Pedro Santana.  
FESCOL - FORO - IEPRI,  
\$7.000.00

*Un análisis necesario para comprender el  
complejo entramado de la vida política nacional.*

Informes y ventas:



Ediciones Foro Nacional por Colombia  
Cra. 3A No. 26-52 - Tels: 2840582 - 2433464  
Fax: 2861299 - Ap. Aéreo 10141 - Santafé de Bogotá

**En el Tolima...**  
*La pasión de  
leer...*



**Está en...**



- ❖ *Libros y Revistas*
- ❖ *Papelería*
- ❖ *Implementos de oficina*
- ❖ *Servicio de fax*
- ❖ *Trabajos en computador*
- ❖ *Fotocopia y Anillado*
- ❖ *Servicios editoriales*

En Librería Foro usted puede conseguir los libros y revistas que le permiten actualizarse en su profesión o como medio de apoyo en su ámbito universitario. Ya no es necesario viajar a otra ciudad para adquirirlos; venga ya a Librería Foro, y si no tenemos su pedido, se lo conseguimos.

**IBAGUE**  
Cra. 4<sup>a</sup> N<sup>o</sup> 7-73  
A.A. 2254 Tel. 611441

**DISTRIBUIDOR EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**



Proponemos el desarrollo de modelos de hábitat urbano para la vivienda de interés social, con nuevas opciones urbanísticas comprometidas con el desarrollo de Bogotá.

En la Ciudadela Nueva Tibabuyes, la calidad de la vivienda, la amplitud de las zonas verdes, los espacios públicos y comunales y la creación de una cultura del hábitat por medio de programas de desarrollo social, son nuestras metas.

Porque en cada una de nuestras empresas ofrecemos el mejor servicio a nuestros clientes, y destinamos todos los recursos a mejorar el nivel y calidad de vida de los más pobres de Colombia.

## Sólo nos mueven los más altos intereses.

La FUNDACION SOCIAL es así una nueva manera de entender la función de la empresa en nuestra sociedad. Es decir, empresas movidas sólo por los más altos intereses:

**Intereses Humanos**



**FUNDACION  
SOCIAL**  
y sus Empresas.

Ganancias útiles  
para los más pobres.