

# Revista Foro

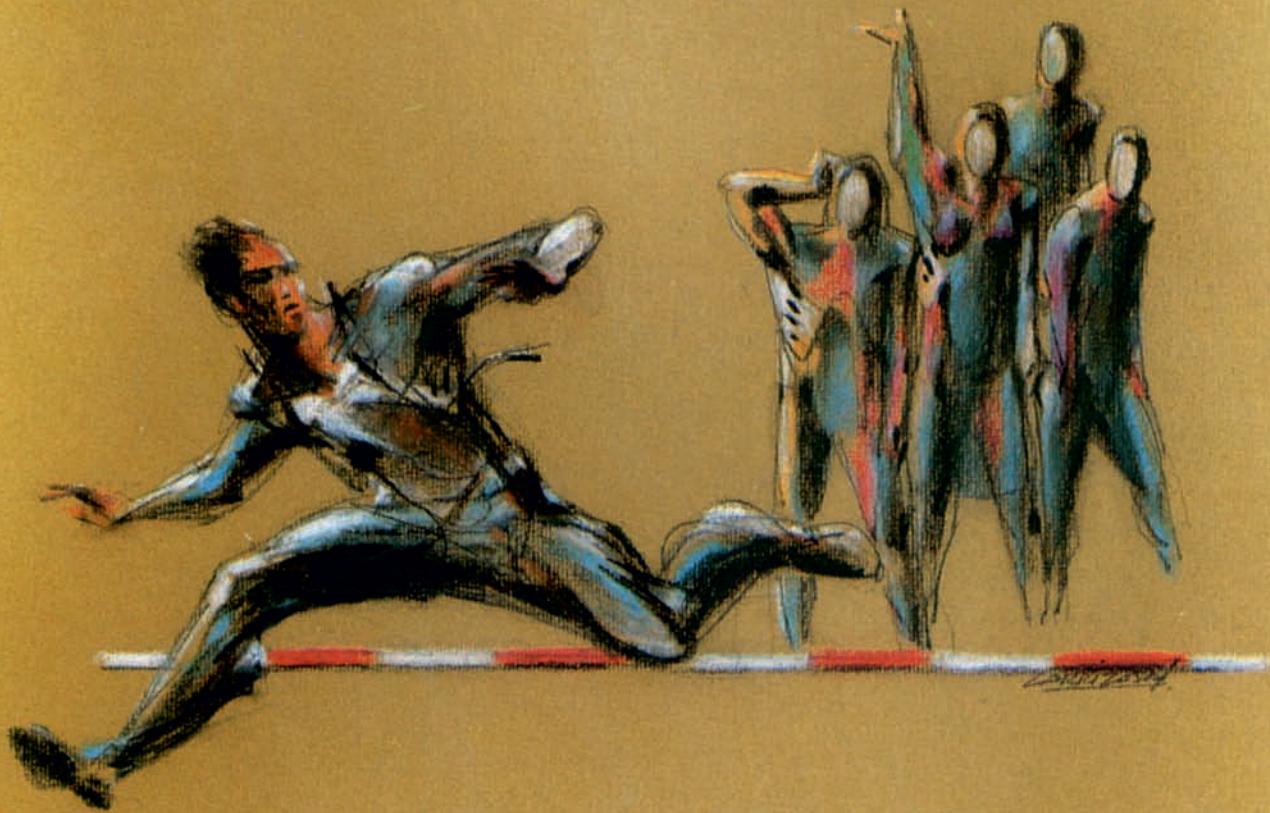
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 26

Mayo de 1995

Valor \$3.500.00

Ilustración: Hernando Carrizosa



## El Salto Social *¿Es el tiempo de la gente?*

Ciudadanía y sociedad postmoderna  
*Ivo Colo*



Ediciones Foro Nacional por Colombia

# Revista Foro

## 26 ediciones

**al servicio de nuestra común empresa:  
pensar y construir la democracia**



**Fundación Foro Nacional por Colombia**  
Marco Toro Daza - Presidente

Foro Centro  
Cra. 4A No. 27-62 Tels: 282 25 50 - 334 09 67  
Fax: 2861299 - Santafé de Bogotá, D.C.

Diógenes Rosero - Director Regional Costa Atlántica  
Cra. 47 No. 76 - 138 - Tel: 937215551 - Barranquilla

María Fernanda Quintana - Directora Regional Valle del Cauca  
Cra. 24C No. 3-61 - Tel: 563 429 - Santiago de Cali

Aura Hernández - Directora CIRET - Foro Regional Tolima  
Calle 7 No. 4 - 44 - Tel: 610960 - Ibagué



Revista Trimestral de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 26      \$3.500      Mayo 1995

**Director:**  
Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**  
Hernán Suárez J.

**Comité Editorial:**  
Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Rocío Londoño Botero  
Jorge Bernal Medina

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

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

**Gerente:**  
Martha Lucía Castaño

**Diagramación:**  
Hernán Suárez J.

**Ilustración carátula:**  
Hernando Carrizosa

**Ilustraciones:**  
Hernando Carrizosa  
Mauricio Suárez Acosta  
*Bogotá desde el aire*, Villegas Editores

**Impresión:**  
Gente Nueva Editorial

**Distribución y suscripciones:**  
Cra. 3A No. 26-52  
Teléfonos: 2840582 - 2433464  
Fax: 2861299  
Apartado Aéreo 10141  
Santafé de Bogotá - Colombia

**Licencia:**  
No. 3886 del Ministerio de Gobierno  
**Tarifa Postal Reducida:** No. 662

**ISSN:** 0121-2559

## Contenido

### Editorial

2 Crisis y Reforma Judicial

### Ideología y Sociedad

4 Ciudadanía y sociedad postmoderna

*Ivo Colom*

### El Salto Social: ¿es el tiempo de la gente?

14 La planeación en Colombia:

¿Es el tiempo de la gente? *Fabio E. Velásquez C.*

25 Planeación participativa:

Una primera evaluación *Clemente Forero Pineda*

31 Política social para la construcción

de un nuevo ciudadano *Mauricio Uribe López*

40 La debilidad de las finanzas y

el plan de desarrollo *Jorge Iván González*

46 La política urbana en el Salto Social

*Fabio Giraldo Isaza*

54 La política de ciencia y tecnología

en el "Salto Social" *José Luis Villaveces Cardoso*

63 El salto educativo

*Abel Rodríguez Céspedes*

69 ¿De regreso al Pacto Andino?

*Jorge Reinel Pulecio*

### Democracia y Ciudadanía

73 Los derechos y el ejercicio de la ciudadanía

Manual para la participación *Pedro Santana R.*

*María Teresa Muñoz L.*

### Libros y Reseñas

97 De las armas a la política

*Gonzalo Sánchez G.*

103 La lentitud o la velocidad de una época

que se sume en el olvido

## Editorial

### Crisis y Reforma Judicial

**L**a reforma Constitucional de 1991 tuvo como uno de sus objetivos centrales la reforma judicial. En el nuevo orden constitucional se fortaleció el poder jurisdiccional. En la práctica se creó la rama jurisdiccional dándole autonomía administrativa y financiera, al tiempo que implantó un sistema acusatorio sui generis al cual se le dotó de capacidad para dictar autos de detención bajo la figura de las medidas de aseguramiento que en la práctica no existe, que sepamos, en otro país del planeta. Este fortalecimiento llevó a la creación de la Corte Constitucional así como a la creación del Consejo Superior de la Judicatura y a una completa reforma en los tribunales judiciales. El presupuesto de la rama fue fortalecido y en los últimos tres años creció en un 100%. Hoy representa el 1.1 del PIB mientras que en 1970 apenas representaba el 0.28%. Estos mayores recursos se destinaron a mejorar las condiciones salariales de los jueces y magistrados y del conjunto de los empleados de la rama jurisdiccional.

No obstante estas transformaciones que se han operado en la rama jurisdiccional la situación de la justicia sigue siendo crítica. En Colombia sólo se denuncian 21 de cada 100 delitos cometidos. Los indicadores de criminalidad señalan que el nuestro es uno de los países más violentos del planeta. La tasa de homicidios en los últimos cinco años, 77 por cada 100.000 habitantes, es una de las más altas del mundo, siendo tres veces mayor a la de países como Brasil y México, donde este es un gran problema. Así mismo, en nuestro país la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula.

**E**n 1992, en los juzgados penales, 2 millones de casos estaban sin resolver, y en lo civil 1.8 millones. Un proceso penal típico demora 10 años, mientras que un proceso civil toma cinco años. De cada 20 delitos que conoce el Estado, 14 prescriben por inacción del mismo, restando 6 en los cuales hay sentencia, la mitad de ellas de carácter condenatorio y la otra mitad de carácter absolutorio. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación concluye que la probabilidad estadística de que se condene al delincuente es apenas del 3%.

El Ministro de Justicia ha señalado que para el primer semestre de 1992 se produjeron solamente 3.726 sentencias absolutorias, el 61% de ellas por falta de pruebas, mientras que el 39% restante obedecieron a inocencia del procesado o a la demostración de causales de inculpabilidad y justificación. Si se toma la cifra de 1.8 millones de procesos penales –cifra que maneja el Ministerio de Justicia– en 1992 el aparato judicial estuvo en condiciones de proveer sentencia apenas en 40 mil casos.

**H**ay problemas en la etapa de investigación de los procesos, como también los hay en la etapa de instrucción de los mismos y en la etapa del juicio. Hay serios cuestionamientos al rendimiento y la productividad de los jueces en el país. En 1992 había 32.196 funcionarios judiciales y el número de habitantes atendidos por cada juez era de 8.294, cifra inferior a la de Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, España, Estados Unidos e incluso a la de Costa Rica y Panamá.

La crisis judicial en Colombia conduce a la impunidad y esta fortalece la criminalidad dada la baja probabilidad de que los delincuentes o contraventores sean castigados. A las cifras anteriores hay que agregar la violencia que se ejerce contra los jueces y magistrados. Desde 1991 y hasta 1994 alrededor de 200 juristas fueron asesinados mientras que otros 18 fueron



*desaparecidos. Las principales motivaciones de violencia contra los jueces se da en los procesos relacionados con narcotráfico y en casos relacionados con violación de los derechos humanos.*

**H**oy se reconoce además que hay problemas muy agudos de carácter administrativo. El Consejo Superior de la Judicatura ha resultado un organismo incapaz para operar sobre factores como la redistribución de jueces en el país. La distribución de trabajo en los juzgados es desbalanceada, presentándose excesos en unos y baja capacidad instalada en otros. En los juzgados penales municipales existen en promedio 128 procesos por oficina, cuando en los juzgados de circuito hay solo 1.9 procesos. No se ha avanzado en la puesta en marcha de los mecanismos de desjudicalización contemplados en la Carta Política tales como los jueces de paz y los conciliadores en equidad. Los niveles de sistematización son muy bajos y la superinflación de las leyes penales y de los códigos ha contribuido a la congestión judicial, dado que se tienen que revisar los procesos a la luz de las nuevas disposiciones.

*Todos estos problemas no han sido enfrentados, convirtiéndose la crisis judicial en una de las causales mayores de violación de los derechos humanos en Colombia. La mayor parte de los presos en el país están sindicados pero no condenados. Uno de cada 10 colombianos se encuentra vinculado a un proceso judicial. Este es en realidad un laberinto kafkiano.*

*¿Qué es entonces lo que sucede en materia de justicia en Colombia?. En primer término hay que decir que los aparatos diseñados y las instituciones dedicadas al combate de la criminalidad y del delito han sido rebasadas por la realidad. Los cuerpos de investigación y la policía han resultado ineficaces aún para administrarse su propia justicia, pues se ha señalado que la impunidad en los organismos de seguridad del Estado en procesos relacionados con los derechos humanos es del 100%. La militarización de la policía y la amplia utilización y abuso del fuero militar esconden la ineficacia de este cuerpo armado. La gravedad del asunto radica en que cuando se toman medidas para frenar la impunidad en sus propias filas y para cuestionar su rendimiento, como la medida reciente de la Corte Constitucional que busca introducir algún grado de independencia a las decisiones judiciales en los Consejos Verbales de Guerra, se produce una desmedida reacción.*

**U**no de los mayores vacíos de la reforma Constitucional de 1991 consistió en la ausencia de una profunda reforma en los organismos de seguridad, comenzando por las fuerzas armadas y por las fuerzas de policía. Estos organismos son los pilares de un adecuado aparato judicial, toda vez que en sus manos están los instrumentos fundamentales para combatir a la delincuencia. El gran problema de la crisis judicial está en la ineficacia de los organismos de seguridad que manejan la fuerza en esa lucha contra la delincuencia. Mientras el país no asuma la tarea de reformar a fondo las instituciones de investigación y de combate a la delincuencia los jueces serán impotentes y la impunidad será el sello de la justicia colombiana.

*La crisis judicial require que se le confronte con medidas dentro de la rama judicial como las que hemos enunciado en las líneas anteriores, pero, además se requieren transformaciones profundas en los cuerpos de policía y sobre todo en la policía judicial que debe ser el soporte tanto de los jueces como de la propia fiscalía general. Y esto es lo que precisamente no contempla el proyecto de ley Estatutaria de la Justicia que se debate actualmente en el Congreso de la República. Si queremos ir al fondo de la crisis judicial habrá que comenzar por decir que con reformas a medias como la propuesta, la crisis seguirá su marcha y tendremos cada día menos justicia y más arbitrariedad.*



Ivo Colo  
 Profesor Asociado de Sociología de las  
 Organizaciones, de la Universidad de  
 Boloña, Italia

# Ciudadanía y sociedad postmoderna

*¿Es todavía actual la idea del bien común?*

Ivo Colo

## 1. Introducción

**E**l tema del *bien común* vuelve a ser planteado después de un largo período en el cual su propio uso era evitado ante la certeza de sufrir acusaciones de hipocresía o de retórica. Los motivos de este *repunte del interés por el tema* son bastante fáciles de comprender: terminados los "grandes relatos" de la modernidad<sup>1</sup>, esto es, las ideologías y proyectos políticos que fueron capaces de unir bajo el mismo techo a millones de hombres, cada individuo, familia, grupo o categoría parece moverse por su cuenta y hacer camino teniendo presente sólo sus propias necesidades, sus propias exigencias y derechos, los cuales busca satisfacer de cualquier manera. Venida a menos la cuestión del *proyecto* queda sólo el mercado político o la política como mercado, esto es, "la reconstrucción del movimiento anárquico de las aspiraciones individuales"<sup>2</sup>.

Respecto de esta situación una parte de la cultura de izquierda ha comenzado a redescubrir y replantear al tema del bien común como categoría a través de la cual repensar, esto es, pensar de un modo nuevo y re-proponer el nexo entre lo particular y lo universal. Se trata de aquella área de la

cultura de izquierda que en retirada del marxismo, por una parte, no está dispuesta a aceptar la salida anárquica de la unión casual de los intereses egoístas de los grupos individuales y, por la otra, es sensible y atenta a la contribución que la *cultura católica* continua elaborando, inspirándose en la "doctrina social" de la Iglesia.

Esta iniciativa de re-pensamiento y replanteamiento de la idea del bien común nos parece especialmente relevante, pero también fuertemente problemática, especialmente si se relaciona con el tema de los derechos de ciudadanía.

La sociedad postmoderna es, según algunos estudiosos que se ubican en un enfoque postmoderno, la sociedad multicultural y multiétnica, esto es, la sociedad en la cual etnias, culturas y religiones no sólo se mezclan y conviven en territorios comunes, sino también en la cual las diferencias culturales que modelan las identidades étnicas, religiosas y sociales tienen ciudadanía, es decir están reconocidas y legitimadas. En esta sociedad el problema más grave, aquél



Crucifixión - Carrizosa

\* Tomado de la Revista *Aggiornamenti Sociali* 1/1995. Traducido por Adolfo Alvarez, Santiago de Cali, Marzo 6 de 1995.



que compromete su misma posibilidad de seguir existiendo, no es tanto el de la desigualdad, cuanto el de la diversidad, es decir, de las diferencias irreducibles. Que las diferencias sean irreducibles significa que al contraste entre ellas no se puede aplicar una sola regla de juicio, es decir una regla que pueda ser aceptada por las partes en juego como criterio igual y válido<sup>3</sup>, sin manipulaciones culturales.

Un ejemplo puede estar representado por el debate en curso sobre la diversidad de las formas familiares: ¿la sociedad debe seguir considerando sólo aquella heterosexual monogámica o puede considerar como tal también la convivencia homosexual, reivindicada por las asociaciones "gays", o la heterosexual poligámica, practicada por los musulmanes inmigrantes o por ellos legitimada?

Respecto a este hecho absolutamente nuevo, el planteamiento postmoderno se pregunta, en sus teorizaciones más radicales, si todavía es posible usar el medio

simbólico del derecho, para reconocer la plena pertenencia a la comunidad incluso de los diferentes, o si no se debería en cambio renunciar a este medio y con ello a la misma idea de una garantía institucional de la ciudadanía, sustituyéndolo en cambio con la *empatía*, esto es con la capacidad de cada grupo de colocarse en el puesto del otro, reconociéndole sus demandas. Naturalmente, la renuncia al derecho, de la que se habla, no es absoluta. Implica más bien la transformación de las leyes en simples "reglas de asociación"<sup>4</sup>, que permitan a

*La sociedad postmoderna es, según algunos estudiosos que se ubican en un enfoque postmoderno, la sociedad multicultural y multiétnica, esto es, la sociedad en la cual etnias, culturas y religiones no sólo se mezclan y conviven en territorios comunes, sino también en la cual las diferencias culturales que modelan las identidades étnicas, religiosas y sociales tienen ciudadanía, es decir están reconocidas y legitimadas. En esta sociedad el problema más grave, áquel que compromete su misma posibilidad de seguir existiendo, no es tanto el de la desigualdad, cuanto el de la diversidad, es decir, de las diferencias irreducibles.*

1. Cfr. F. Liotard. *La Condición Postmoderna*. Feltrinelli, Milan, 1979.

2. F. Cassano. *Introducción a Democrazia e Diritto*, No. 5-6, 1992, p. VIII.

3. Cfr. V. Belohradsky. "Della dissimiglianza", en *Studi di Sociologia* No. 4, pp. 416-433.

4. Cfr. J.R. Gibbins. *Citizenship, political order and society cohesion*. Relación presentada al USA Annual Meeting, The University of Kent at Canterbury, abril de 1992.

individuos y grupos sociales ser y hacer lo que desean, con la condición de que los otros tengan la misma posibilidad.

Vincular el tema del *bien común* al de la *ciudadanía* significa, lógicamente, poner en discusión esta perspectiva teórica no tanto en la parte analítica, esto es, aquella que subraya el surgimiento en nuestras sociedades de nuevos tipos y nuevas formas de diferenciación social, sino en las soluciones que propone a los problemas que los nuevos procesos crean o amplifican.

La hipótesis que justifica el nexo entre *bien común* y *ciudadanía* es, de hecho, que más allá de las diferencias existe un núcleo de cosas comunes que deben, en cualquier forma, guiar la libertad de cada grupo/sujeto social de perseguir valores, estilos de vida y objetivos diversos.<sup>5</sup>

El problema es entender como es posible determinar ese núcleo común que debe ser establecido y garantizado institucionalmente. La idea que queremos sostener es que el núcleo común no puede ser finalidad sólo de la competencia democrática, esto es, no puede definirse con base en la capacidad de algunos de crear consenso sobre sus propias posiciones hasta triunfar en una competencia electoral y/o en un referendo. En este caso, de hecho, el criterio de legitimación sería la fuerza de los números<sup>6</sup>. Debe, por el contrario, referirse a una idea de la naturaleza humana accequible a todos con base en un juicio racional verdadero<sup>7</sup>.

## 2. La objeción del modernismo débil a la re-tematización del concepto del "bien común".

**L**a posición enunciada atrás tiene una resistencia muy dura por parte de aquel nutrido grupo de intelectuales que, si bien conscientes de las novedades de la actual situación social y del fracaso de las concepciones "fuertes" o normativas de la modernidad, temen una regresión hacia situaciones premodernas que nieguen los progresos evolutivos producidos por la modernidad. Es esta la posición del *iluminismo débil*<sup>8</sup>, cuyo exponente principal es N. Lhumann, quien tiene también muchos seguidores en nuestro país.



5. Usamos el término "guiar" en el sentido de la *guía relacional* propuesta por P. Donati *Teoría relacional de la sociedad*, Angeli, Milano 1991. Donati habla de "guía relacional" en el Capítulo 8 del Volumen dedicado a la política social. En ese contexto identifica el concepto de guía con "reflexividad", entendida como "la capacidad de producir más solidaridad por el hecho de que se actúa en forma más racional y adecuada a los fines de las propias acciones" (p. 471). El problema, en síntesis, es que la libertad de los grupos de perseguir sus propios objetivos y de vivir según los propios valores y estilos de vida produzca solidaridad social y no individualismo, bienes comunes y no aislamiento o anomia.

6. Cfr. más ampliamente I. Colozzi, *Stato, Mercato, cittadinanza*, CUSL, Bologna, 1992, pp. 171-174. Véase también J. Ratzinger, *Svolta per l'Europa? Chiesa e Modernità nella Europa dei rivolgimenti*, Ediciones Paoline, Milano, 1992.

7. Creemos que cuando Pierpaolo Donati habla de "valores universales de la ciudadanía en términos de los derechos humanos", esto es, basado en la distinción clave humano-no humano entiende la misma cosa, Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari, 1993, p.189.

8. Cfr. A. Ardigó, *Per una sociologia oltre el post-modero*, Laterza, Bari, 1988, p.193. Con el término "modernismo" e "iluminismo" débil, Ardigó caracteriza un planteamiento sociológico de tipo sistemático que sustituyó, en los años setenta, después del inicio de la crisis económica y las primeras denuncias sobre la crisis ecológica, al optimismo de los años sesenta, convencido de la proximidad de la



Cruceficción - Carrizosa

Para los modernistas débiles la expresión *bien común* es sinónimo de *obligación*. El bien común es interpretado, por lo tanto, como el límite con el cual se deben confrontar los individuos y los grupos en la búsqueda de sus legítimos intereses. Este término está asociado, a menudo, a la idea de *sacrificio* y va a conformar la expresión: “sacrificarse por el bien común”. Es evidente, hace notar Eligio Resta, uno de los más brillantes exponentes del *iluminismo débil*<sup>9</sup>, el sentido paradójico de esta expresión que coloca junto la idea de sacrificio de cada uno con aquella de un bien que, en tanto común, es tal, aún para quien debe sacrificarse. La necesidad de que alguno se sacrifique, por ejemplo para salvaguardar el orden social, al mismo tiempo niega y afirma la existencia del bien común.

Esta paradoja nace en razón del retroceso de la concepción clásica que proponía una relación armónica y de continuidad entre los simples individuos y la comunidad. La división moderna entre dimensión pública y dimensión privada marca la superación de la simetría entre soberano y súbditos, que comienza a considerar las relaciones públicas no representativas del conjunto de su existencia. La división entre esfera pública y esfera privada implica una

neta diferenciación entre una idea del bien común, representado y tutelado por el soberano, y una idea del bien de los individuos sobre la cual el poder público no puede actuar. El lenguaje del bien común, en este punto, no es más el de las virtudes, sino el de las reglas y leyes impuestas por el poder coercitivo<sup>10</sup>. El concepto que expresa esta nueva concepción de la relación entre individuo y comunidad es el del “contrato social”, concepto también paradójico, por cuanto fundamenta el carácter común del poder en su origen, el *pacto entre los ciudadanos*, pero simultáneamente lo obliga a

liberación del hombre del cansancio y la pobreza, gracias a los logros de la ciencia y la tecnología. La “debilidad” consiste en el “rechazo respecto de dos presupuestos considerados centrales por el “iluminismo de vieja data”: “la igual participación de todos los hombres es una razón común, que le pertenece sin ninguna ulterior mediación institucional y la confianza optimista en la posibilidad de lograr condiciones justas” (p.194) Las citaciones del párrafo citado por Ardigó son de N. Luhmann, *Iluminismo Sociológico*. Il Saggiatore, Milano, 1983, pp. 74ss.

9. Cfr. E. Resta. “Il Diritto dopo le virtù”. En *Democrazia e Diritto*, op. cit. pag. 53-93.

10. Para una presentación crítica del paso de la ética de las virtudes a aquella iluminista véase A. McIntye, *Dopo la vita*. Feltrinelle, Milano, 1988.

negar su origen para garantizar su relativa autonomía y universalidad.

El poder común identificado con el “soberano”, con el Estado y sus mecanismos, se encuentra frente al problema de representarlo todo, aún siendo sólo una parte. La respuesta dada por las democracias modernas, para salvar la unidad y las diferencias, es que la voluntad de la mayoría se asume como voluntad de todos y por tanto como voluntad general. El resultado de esta respuesta es la *procesualización* del bien común, no referido directamente a contenidos morales, sino a contenidos procedimentales, los únicos que pueden ser compartidos universalmente.

De este modo, la idea misma de bien común se autoniega. En efecto, el derecho que ha adoptado el criterio procesual de la reflexividad (legalidad producida por la legalidad, leyes reguladas por otras leyes) debe renunciar a una idea de bien común, por cuanto las ideas de bien común son tantas, cuanto son los intereses de los diversos grupos, y tan diferentes cuanto conflictivos y lejanos son tales intereses que, por otra parte, pueden ser todos legítimos y merecedores de ser representados.

Para Resta la decisión moderna de diferenciar el derecho de la moral, que equivale a sustraer las decisiones políticas de la influencia de los valores para referirse sólo a los procedimientos, es un hecho muy positivo que no debería olvidarse. Por ello insiste en desconfiar de los reclamos al bien común que, recuerda, en los sistemas jurídicos modernos reaparecieron, precisamente “en las legislaciones y en la jurisprudencia de los estados autoritarios. E. F. Neumann describe el uso de cláusulas generales en la legislación del Nazismo y particularmente de la fórmula de bien común”<sup>11</sup>.

Esto no significa que las constituciones modernas no puedan imponer deberes de solidaridad o límites al ejercicio de los derechos individuales, sino que, no existe identidad entre éstos y el bien común. El mantenimiento de la diferencia respecto a la moral que consigue el derecho moderno, vuelve las imposiciones o limitaciones referidas menos tormentosas y, por tanto, más soportables, si bien, en últimas, justificables sólo por su existencia.

Pero esta “insuficiencia de las normas”, en el sentido etimológico de falta de fundamento, tiende a aumentar el pluralismo de los valores y a reducir los fines compartidos. Frente a la tragedia de la guerra, a la destrucción ambiental, a la creciente violencia de la vida cotidiana, a la pérdida de sentido de las relaciones, aparece un *descontento creciente hacia las respuestas de tipo formal o de procedimiento*, inconformidad que, siempre más a menudo, se vuelve demanda de *regreso a la ética, al tema del bien común*. Sin embargo, Resta advierte que este retorno de la justicia a la bondad o a la virtud es peligroso porque, de acuerdo con Luhmann, considera que los moralistas son personas violentas y, por tanto, ceder a sus demandas pone en discusión el único y verdadero tesoro<sup>12</sup> producido por el moderno “procesualismo” jurídico: el rechazo sistemático de la violencia. Rechazo basado en la ética débil de las *we intentions* (de las intenciones del “nosotros” o de los propósitos comunes).

### 3. Hacia una definición del bien común adecuada a una sociedad compleja

**L**os hechos, por ejemplo aquellos acaecidos y que continúan sucediendo en la ex Yugoslavia, se encargan de desmentir la practicabilidad real de la posición “irónica”<sup>13</sup> planteada por el modernismo débil, sea en el sentido de que los procedimientos jurídicos de pacificación o acuerdo no son, en modo alguno, una alternativa a la violencia, sino que encuentran en ella una forma diferente de definición, como sostenía Clausewitz; sea en el sentido de que el derecho no anclado a una concepción sólida de los derechos humanos no logra oponerse a los *horrores producidos por su sistemática violación*. Hay necesidad, por tanto, de elaborar una respuesta diferente a la siempre más dramática crisis de integra-

*El poder común identificado con el “soberano”, con el Estado y sus mecanismos, se encuentra frente al problema de representarlo todo, aún siendo sólo una parte. La respuesta dada por las democracias modernas, para salvar la unidad y las diferencias, es que la voluntad de la mayoría se asume como voluntad de todos y por tanto como voluntad general. El resultado de esta respuesta es la procesualización del bien común, no referido directamente a contenidos morales, sino a contenidos procedimentales, los únicos que pueden ser compartidos universalmente.*

11. Resta, Ob. Cit., p. 81.

12. Resta, Ibid, p.91.

13. Resta define como *irónico* el derecho por cuanto es capaz de tomarse en serio, esto es, de ser modificado continuamente según los contextos y las situaciones ambientales.



Cruceficción - Carrizosa

ción política hacia la cual marcha occidente; una respuesta que para ser adecuada no tenga necesidad de renunciar al concepto de bien común, sino más bien de reformularlo en un modo que sea adecuado a la nueva complejidad relacional que caracteriza a la sociedad postmoderna.

Para llegar a esta reformulación creemos que se puede partir de la siguiente elemental definición: el bien común es *un conjunto de reglas morales que todos deben respetar* si se quiere evitar la profusión (difusión) de fenómenos de degradamiento de la vida social.

Desde el momento en que la vida social es articulada en diversos ámbitos de relación, podemos decir que existen diferentes *bienes comunes*, tanto como son los ámbitos sociales, las pertenencias o comunidades en las cuales el simple individuo vive su vida. La familia tiene un bien común; hay un bien común en la organización en la cual trabajo; existe el bien común de mi grupo étnico o de la asociación/grupo al cual

adhiero; existe el bien común del estado-nación del cual soy ciudadano; hay un bien común del planeta del cual soy habitante. ¿Es posible hacer convivir todos estos bienes comunes, que pueden tener reglas/valores incluso recíprocamente contradictorios, sin tener que sacrificar necesariamente los más pequeños a los más grandes o sin llegar a una teoría de la composición anárquica de la relaciones entre los diversos ámbitos?

El nuevo Catecismo de la Iglesia Católica define el bien común como el “conjunto de aquellas condiciones de la vida social que permiten a los grupos, así como a los simples miembros, lograr la propia perfección más plena y expeditamente”<sup>14</sup>.

14. Cfr. *Catechismo della Chiesa Cattolica*. Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1993, p. 479. Véanse también la Constitución Pastoral del Concilio Vaticano II sobre la Iglesia en el mundo contemporáneo, *Gaudium et spes*. En particular los numerales 26 e 74, y entre las encíclicas sociales, la *Centesimus annus*, de Juan Pablo II.

Su realización se valora con base en la existencia de tres elementos esenciales: a) el respeto de la persona en cuanto tal y, por lo tanto, de sus derechos fundamentales e inalienables; b) el bienestar social y el desarrollo individual y de grupo; c) la paz y la seguridad de sus miembros.

Toda comunidad humana, según la Iglesia Católica, posee un bien común que le permite reconocerse como comunidad. Sin embargo, es a la *comunidad política* a quien compete *la tarea de realizar el bien común* en su forma más completa. Por lo tanto según la Iglesia Católica corresponde al Estado promover y defender el bien común de la sociedad civil, de los ciudadanos y de sus grupos intermedios.

Partiendo de la constatación de la intensificación de las formas de interdependencia a nivel mundial, el nuevo Catecismo agrega un ulterior elemento a los tres indicados anteriormente como fundamentales: *el bien común universal*. Este implica una organización de la comunidad de las naciones capaz de hacerse cargo de las necesidades de las poblaciones más “desprotegidas” desde el punto de vista material, político y social.

Esta concepción de la doctrina católica muestra, en una primera lectura, algunas analogías con la posición de T. Marshall<sup>15</sup>. Este autor, identifica el bien común, sin nominarlo o referirse a este concepto, con los derechos de ciudadanía de tipo civil, político y social, cuyo reconocimiento generalizado ofrece a todos los que de ellos son titulares, la plena pertenencia a la comunidad social y política. También, para él, compete al Estado democrático la misión de reconocer y tutelar esos derechos. En su planteamiento falta, en cambio, la dimensión transnacional, resultante de los desarrollos sucesivos al período en que escribió.

Existe, sin embargo, entre las dos concepciones una diferencia fundamental que consiste en la ausencia, en la concepción marshalliana, de la idea de *perfección*. Ella supone un conjunto importante de valores -virtudes- que definen la plenitud de la vida humana en su dimensión individual y social. El conjunto es aceptado porque los seres humanos, según la concepción clásica

heredada del cristianismo, tienen una naturaleza específica que les da ciertos fines y metas características, que están en capacidad de conocerlos a partir de un juicio verdadero y racional. El pensamiento moderno rechaza, en cambio, por completo el planteamiento metafísico de la postura clásica y traduce el concepto de perfección en el de *progreso indefinido*.

Con esta expresión se hace referencia a algo mejor, a un bien común que, sin embargo, no puede ser definido de una vez para siempre por cuanto depende de la traducción de las necesidades en derechos o en exigencias que los individuos y grupos consideran imprescindibles para sentirse plenamente realizados y, por tanto, plenamente pertenecientes a la comunidad política y social. De esta forma el límite o el horizonte del bien común o de los derechos de ciudadanía, que en el planteamiento tradicional resulta limitado y conocido, esto es tutelado y gestionado de acuerdo con la distinción básica humano/no humano,<sup>16</sup> se vuelve expandible continuamente y, en última instancia, no tiene definiciones respecto de sus contenidos específicos, sino en su dinámica de paso de la exclusión/margenamiento a la inclusión/pertenencia a la comunidad.

La concepción moderna de la ciudadanía, refutando el concepto de bien común en el sentido clásico y cristiano del término, ha entrado en una dinámica de expansión continua de los derechos, que tiene como principio regulador principal sólo la capacidad, por parte de los individuos o grupos en condición reivindicatoria, de construir un consenso suficientemente amplio sobre las propias demandas para obtener la mayoría de los votos y/o la disponibilidad de adecuados recursos económicos por parte del sistema social.

15. Cfr. T. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*. UTE, Torino, 1976, (edición original 1963).

16. Esto no significa, evidentemente, que el horizonte sea rígido y establecido para siempre. Existe de hecho una posibilidad de aumento del conocimiento del hombre sobre sí mismo y sobre las propias potencialidades que enriquece y amplía el horizonte en el cual se utiliza la distinción humano/no humano.

En el período que va de finales de la segunda guerra mundial a 1989, la dialéctica de la inclusión/ciudadanía se estructuró fundamentalmente sobre el eje de los *derechos sociales*. Los grupos y las personas que no experimentaron una plena pertenencia a la comunidad social, aquellos que según el lenguaje de la tradición eran excluidos del bien común, estuvieron representados por los pobres, los minusválidos, los ancianos, los enfermos crónicos, los desocupados, en síntesis, por todas aquellas categorías que podríamos incluir en lo que R. Dharendorf llama la *interclass*, que es, en efecto, "subclase", precisamente porque las personas y los grupos que en ella se incluyen no pueden experimentar un sentido pleno de pertenencia a las comunidades sociales y políticas, que nos les ofrecen condiciones de vida aceptables.

Por este motivo la realización de la ciudadanía/bien común ha estado identificada con la plena vigencia del *welfare state*, esto es, del Estado que interviene para corregir la intrínseca incapacidad del mercado de generalizar a toda la población las ventajas del crecimiento económico.

En 1989 se abrió una nueva fase vinculada a la pérdida de centralidad de la confrontación/encuentro entre capitalismo y socialismo.

Esto no significa, evidentemente, que los derechos sociales hayan estado plenamente adquiridos, por tanto que con una postura "evolucionista" se pase a reivindicar nuevos y más exigentes tipos de derechos de ciudadanía. La actual crisis económica ha evidenciado la precariedad de la



Crucifixión - Carrizosa

conquista de los derechos sociales por parte de las categorías y grupos débiles y cómo el vínculo de los recursos escasos puede justificar e incluso legitimar los retrocesos respecto de conquistas ya jurídicamente sancionadas, aumentando el número de las personas/grupos a los cuales les vienen siendo negados los derechos de ciudadanía.

Lo que muchos sociólogos han subrayado es que después de 1989 las batallas por el reconocimiento de los *derechos de ciudadanía*, esto es, por la amplia-

ción de la plena pertenencia a la comunidad, que concitan el interés de la opinión pública, no parecen estar vinculadas a la escasez de recursos económicos sino a la *diversidad o a la diferencia*. Nos referimos, por ejemplo, a los movimientos de y pro homosexuales, a las minorías étnicas y lingüísticas que reivindican su autonomía política y la libertad de expresión en su lengua madre.

Claro está que estos grupos, en diversa medida, han sido, hasta el presente, excluidos de los derechos de ciudadanía y por lo tanto no han podido vivir un sentido de pertenencia plena a la comunidad social y política. El rasgo característico de su relación con el sistema ha sido la clandestinidad, el ocultamiento o el camuflaje. El bien común no los incluía en el sentido que el conjunto de las condiciones de la vida social no les han permitido ser públicamente, abiertamente, ellos mismos, y siendo muchas veces, incluso, perseguidos como acaecía en los países del Este con los di-

sidentes religiosos, homosexuales y muchas minorías étnicas. El fin de este régimen y, en general, el fin, simbolizado por la caída del muro de Berlín, de las contraposiciones que estructuraron el conflicto postbélico, han abierto una nueva fase en la cultura de la ciudadanía que podríamos definir como la *fase de la diferencia* consecutiva a la de la escasez.

En este sentido, el momento que vivimos puede clasificarse como de transición hacia la sociedad postmoderna. Sin embargo, la lógica de fondo que permite este paso actual es propiamente moderna.

Estamos entrando en otro momento del decurso de la modernidad en el cual, luego de haber puesto en el centro del debate y del conflicto, en los últimos 50 años, los derechos sociales, los derechos civiles vuelven a llamar la atención, si bien en la configuración actual se consideran inadecuados para garantizar la plena ciudadanía de todos los miembros de la sociedad. Esa no conformidad depende del hecho de que, si bien la libertad garantizada por esos derechos motivó un proceso de ulterior diferenciación del sistema social, implicó la consecuente diversificación de los estilos de vida, estilos que esos mismos derechos no legitiman o prohíben.

El proceso en curso se caracteriza simultáneamente por la reaparición de las viejas diferencias (de pertenencia étnica, religiosa, lingüística, territorial) que la cultura socialdemocrática dominante había como encapsulado o comprimido, mantenido latentes, pero no destruidas (en analogía con lo que sucedió a las culturas nacionales en el ámbito del imperio soviético) y por la manifestación de nuevas diferencias producidas por la misma modernidad a través de la progresiva eliminación o deslegitimación de la idea de perfección/normalidad.

La novedad es que las minorías y los nuevos grupos/sujetos no piden tanto un status particular, un conjunto de privilegios o exenciones que configuren un “nicho” social más o menos privilegiado o tolerado, sino que reclaman que sus propias peculiaridades, cualesquiera sean, tengan plena ciudadanía, es decir, sean reconocidas como derechos.

La aparición de esta tendencia ha sido interpretada por algunos como un *paso hacia la realización de la sociedad “abierta”* auspiciada por Popper, esto es, de una sociedad infinitamente más compleja y articulada de la que hasta ahora hemos conocido. Capaz de renunciar definitivamente a componer el ambiente humano por la vía de la cultura o de la ideología, y simultáneamente capaz de aumentar el sentido de plena pertenencia de todos los individuos y grupos, en cuanto dispuesta a garantizar todos sus necesidades/exigencias por la vía del derecho, colocando como únicos vínculos el democrático del *consenso de la mayoría* y el económico de la *disponibilidad de recursos*, en caso de tratarse de titulación de derechos (*entitlements*) que implican provisión (*provision*)<sup>17</sup>.

Queremos subrayar, de paso, que Popper considera la *sociedad abierta* éticamente superior a todas las demás precisamente porque renuncia a la idea de perfección, esto es, a proponer o imponer un ideal de vida social. Esta visión, ingenuamente optimista, no tiene en cuenta, sin embargo, que la modificación/extensión de la esfera de los derechos civiles puede producir efectos “perversos”, esto es, no previstos y no deseados.

Muy pocos años después de 1989, por tanto, debemos registrar el dato de un rápido y consistente cambio de clima. En lugar de la tranquilidad y la transparencia soñadas o profetizadas, las sociedades, incluso las europeas, están atravesadas por *formas más ásperas de intolerancia y de conflicto*; reaparecen nuevas formas de tribalismo y, en algunos casos, además, se desenpolvan los viejos ídolos de tierra y de sangre. Se valorizan diferencias muy particulares, mientras se rechaza todo elemento de homogenización política-cultural más amplia. Esto depende además del hecho de que los derechos reconocidos a los nuevos sujetos o grupos pueden meter en crisis derechos ya adquiridos por otros sujetos.

*Lo que muchos sociólogos han subrayado es que después de 1989 las batallas por el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, esto es, por la ampliación de la plena pertenencia a la comunidad, que concitan el interés de la opinión pública, no parecen estar vinculadas a la escasez de recursos económicos sino a la diversidad o a la diferencia. Nos referimos, por ejemplo, a los movimientos de y pro homosexuales, a las minorías étnicas y lingüísticas que reivindican su autonomía política y la libertad de expresión en su lengua madre.*

17. Cfr. K.R. Popper. *La società Aperta e i suoi nemici*, 2 vol. Armando, Roma, 1973-1974. Los términos *entitlement* y *provisions* son usados por R. Dharendorf. *Il conflitto sociale nella modernità* Laterza, Bari, 1989.



Cruceficción - Carrizosa

tos/grupos por cuanto son incompatibles con ellos, o también por cuanto su aplicación impone a aquellos grupos/sujetos costos que no están dispuestos a pagar.

Por ejemplo, en la concepción islámica, el derecho del matrimonio poligámico a ser respetado choca con el derecho a la paridad entre hombre y mujer. O también, el derecho de los homosexuales a no ser discriminados en la enseñanza puede comportar un riesgo para los propios hijos que no se está dispuesto a correr.

Además, una sociedad abierta en la cual cada etnia o comunidad tiene sus propios derechos probablemente perderá en identidad colectiva. En este caso, ¿quién y cómo reproducirá las actitudes altruistas/solidarias de las que la comunidad nacional tiene necesidad, para mantenerse en su conjunto?

A estos problemas no se puede responder, nos parece, con la tentativa de hacer coexistir dentro del territorio de los estados

un pluralismo de ordenamientos jurídicos, que se limite a reflejar la pluralidad de las culturas de los grupos presentes. De esta forma, en efecto, se arriesgaría por un lado, a ahogar el individuo en la comunidad de pertenencia y, por el otro, a consagrar las prácticas de ciertos grupos dominantes<sup>18</sup>, esto es, de reconocer y legitimar usos y costumbres lesivos de la dignidad del individuo, por ejemplo la clitorigomía, practicada por un grupo numéricamente mayoritario o muy amplio en una provincia o región.

Esta visión comunitarista o neo-comunitaria debe ser integrada y desarrollada a través de la conciencia de que el pluralismo socio-cultural debe ser *conducido nuevamente a valores universales, identificables en los derechos fundamentales e inalienables del hombre*<sup>19</sup> cuya realización, siempre más plena, constituye el bien común que la comunidad política tiene la función de promover●

18. Cfr. R.M. Unger. *La disintegrazione della 'rule of law'*, en Democrazia e Diritto N.5-6 1990. La cita es traída de de M. Prosperi. *Contro l'eutanasia del cittadino*, en *Democrazia e Diritto* No. 2, 1992, pag. 65.

19. Donati habla de "derechos específicamente humanos," que no deben ser confundidos con los derechos civiles, políticos o sociales. Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, op. cit., p.225.

**Fabio E. Velásquez C.**  
Profesor de la Universidad del Valle.  
Investigador de Foro Nacional por  
Colombia.

# La planeación en Colombia: ¿*Es el tiempo de la gente?*

Fabio E. Velásquez C.

**E**n noviembre del año pasado, el Gobierno Nacional, cumpliendo con los plazos estipulados en la Ley Orgánica de Planeación, presentó a consideración del Consejo Nacional de Planeación (CNP) y, por su intermedio, a la opinión pública el proyecto de Plan de Desarrollo, titulado "El Salto Social - Bases Para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998". En menos de dos meses el CNP examinó la propuesta y organizó cerca de 40 foros públicos en los que recogió la opinión de unas tres mil personas representativas de distintas regiones y sectores sociales del país.

El 10 de Enero de este año, el Consejo Nacional de Planeación presentó al Gobierno Nacional su concepto sobre la propuesta de Plan en un documento de 134 páginas titulado "Todas y Todos somos Nación"<sup>1</sup>. El documento es meritorio no solo por ser una formulación de consenso de los 26 miembros del CNP, sino porque contiene una serie de planteamientos bastante atinados sobre el carácter del plan, su contexto, sus objetivos, los resultados esperados, las limitaciones de muy diverso orden que tendrá que enfrentar y las implicaciones que el plan tiene sobre la organización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, amén de una serie de sugerencias que sin duda enriquecieron la formulación inicial del Gobierno. Prueba de ello es que este último

acogió una parte importante de las sugerencias hechas por el CNP y las incorporó al nuevo texto que presentó en Febrero al Congreso de la República para su estudio y aprobación<sup>2</sup>.

Este es el primer Plan Nacional de Desarrollo presentado al Congreso de la República desde la expedición de la Carta Constitucional de 1991 y de la Ley 152 de 1994. En consecuencia, será el primer Plan en la historia del país que se convierta en ley de la República y, por tanto, en punto de referencia obligado y pauta de acción para el Gobierno y para los distintos sectores de la sociedad (organizaciones sociales, sector privado, ONG, ciudadanía en general) en los próximos cuatro años.

De esta forma, se comienza a concretar uno de los aspectos centrales de la Constitución Nacional, a saber, la incorporación de la planeación como instrumento clave para la consecución de los fines esenciales del Estado, esto es, "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (C.N., Art. 2).

Esa función de la planeación se despliega en una doble dimensión: de un lado, como instrumento de racionalización de la acción gubernamental y del gasto público mediante la definición de principios<sup>3</sup>, objetivos, estrategias e instrumentos de la gestión pública en un período determinado; de otro, como mecanismo para propiciar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, redefinida en términos democráticos, en la cual el diálogo y la concertación se conviertan en herramientas privilegiadas en la búsqueda conjunta del desarrollo y del bienestar colectivo.

En otras palabras, no interesa solamente obtener un producto, el *Plan*; se busca igualmente desatar un proceso, el de *Planeación*, que movilice la opinión ciudadana y que haga posible que

1. Consejo Nacional de Planeación. *Todas y todos somos nación*. Bogotá, Enero 10 de 1995.

2. Este nuevo texto se titula "El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998".

3. La Ley 152/94 señala como principios que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación los siguientes: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo. (Art. 3).

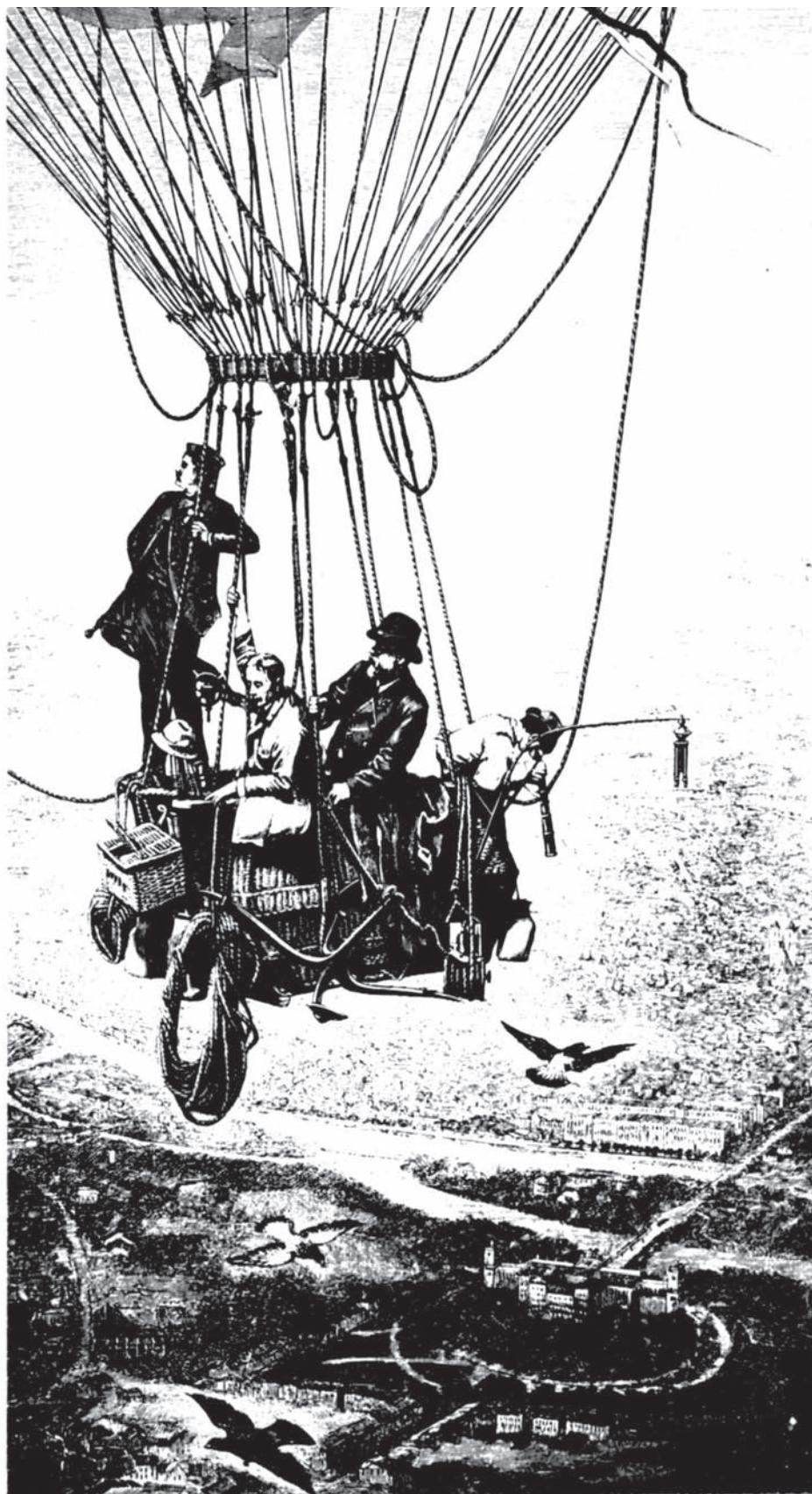
el país entero, en su diversidad étnica, territorial, ambiental, de género, organizativa y social, sin exclusiones, juegue un papel más activo en la construcción de un nuevo ciudadano y una nueva sociedad de bienestar. El desarrollo, entendido como la "ampliación de las capacidades de dominio de la gente sobre su vida, sus recursos, su hábitat, sus relaciones con el Estado y su iniciativa para generar empleo productivo y acumular excedentes"<sup>4</sup> implica una alta dosis de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no sólo como beneficiarios de un torrente de bienes y servicios emanados de la acción estatal, sino como protagonistas en la definición, ejecución y vigilancia de los programas y proyectos de iniciativa gubernamental.

Así, proceso y producto constituyen dimensiones igualmente relevantes de la acción planificadora. Ello significa que "el tiempo de la gente", lema escogido por el Gobierno para identificar su propuesta, no es solo el tiempo de la política social sino también el de la participación.

### Planeación y Participación: El Sistema Nacional de Planeación

**L**a idea rectora de la Ley Orgánica de Planeación, consignada en su momento en el texto de la Carta Política, es la conformación de un Sistema Nacional de Planeación, constituido por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación (C.N., Art. 340). Estos congregan a representantes de los distintos sectores sociales del país, de las regiones y municipios y, en el caso del CNP, a representantes de los entes territoriales. Los Consejos permiten articular una doble relación: la de lo territorial con lo nacional y la de la sociedad civil con el Estado. En el primer caso, se

4. Consejo Nacional de Planeación, *Todos y Todos somos ciudadanos*, p. 13, Bogotá, enero 10 de 1995.



espera una relación de doble vía: los planes nacionales deben servir de guía general para la definición de los planes departamentales y municipales. Pero también estos últimos deben contribuir “desde abajo” a la identificación de propuestas de orden regional y local que el Gobierno Nacional debe tener en cuenta a la hora de diseñar sus programas y proyectos.

En cuanto a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en el proceso de planeación, se busca que la población intervenga mediante su opinión y su iniciativa en la formulación de los planes nacionales y territoriales, de forma tal que las decisiones finales de política no solo consulten el interés ciudadano sino que tengan una mínima factibilidad social. Posteriormente, el estudio y aprobación de los planes por parte de las corporaciones de representación (Congreso, Asambleas y Concejos Municipales) les dará el sustento y la viabilidad política.

La planeación participativa no tiene antecedentes en lo que respecta a la formulación de planes nacionales de desarrollo, a pesar de que Colombia posee una cierta trayectoria en materia de planificación. En efecto, hace ya casi seis décadas, la Reforma Constitucional de 1936 introdujo la idea de “intervención del Estado” en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

A finales de la década del 40, durante el Gobierno de Mariano Ospina P., una misión del Banco Mundial, encabezada por el economista Lauchlin Currie, elaboró un diagnóstico sobre el desarrollo del país y propuso una serie de recomendaciones consignadas en el documento “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”. El informe de la Misión fue estudiado y aprobado por el Comité (ad hoc) de Desarrollo Económico, el cual, entre otras cosas, recomendó la creación del Consejo Nacional de

Planificación Económica. Este fue creado mediante el Decreto Legislativo 0389 de 1952, sustituido luego por la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal (Decreto 3278 de 1953) y restituído posteriormente por el Decreto Legislativo 3080 de 1954.

Por esa misma época, la Misión Lebret elaboró el “Estudio sobre las condiciones del Desarrollo de Colombia”, el cual hizo una serie de recomendaciones sobre el desarrollo del país y la necesidad de estimular la organización ciudadana para superar los efectos de la violencia.

Al finalizar la década, la Ley 19 de 1958 sentó las bases institucionales de la planeación al crear el Consejo de Política Económica y Planificación (hoy CONPES) y el Servicio Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación). Como resultado de esa política y de las recomendaciones acordadas en la reunión de Punta del Este en 1961, la administración Lleras Camargo formuló el Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970. Por la misma época, Currie formuló la “Operación Colombia”, una especie de propuesta alternativa al Plan Decenal, que recuperaba las recomendaciones formuladas una década atrás en las “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”.

Pero, sin duda, fue la Reforma Constitucional de 1968 la que introdujo con fuerza la planeación como instrumento de racionalización de la acción gubernamental. En efecto, ratificó la tesis de que la dirección general de la economía es una responsabilidad del Estado. Este “intervendrá por mandato de la ley en la producción, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral” (Art. 32). La reforma entregó al Congreso la atribución de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social y creó la Comisión del Plan del

Congreso como una comisión permanente para dar primer debate a los Planes de Desarrollo y vigilar la ejecución de los mismos y la del gasto público.

A partir de ese momento, todos los gobiernos formularon sus respectivos planes de desarrollo<sup>5</sup>, pero éstos nunca se convirtieron en ley. El Congreso jamás los discutió pues la Comisión del Plan nunca operó. Así, los planes presentados fueron más que todo propuestas programáticas, enunciados de propósitos de acción, que podían o no cumplirse sin que ello incidiera en la evaluación final del gobierno o en la elección del siguiente. Los planes hicieron explícitos los puntos de vista de cada Presidente y de su respectivo equipo de gobierno y suscitaron algunos debates, principalmente entre técnicos y economistas, en un círculo cerrado que muy poco trascendió a la opinión pública.

Poresa misma razón, el capítulo de la Constitución del 91 sobre los Planes de Desarrollo y la Ley 152 de 1994 constituyen un avance significativo en la concepción de la planeación. La ley define los principios rectores de la planeación nacional y territorial; establece los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales de desarrollo; define las autoridades e instancias de planeación, entre ellas los Consejos Nacionales y Territoriales de Planeación, determina su conformación y sus funciones; y establece pautas generales para la ejecución y evaluación de los planes. La ley incluye, igualmente, un par de artículos sobre planeación regional.

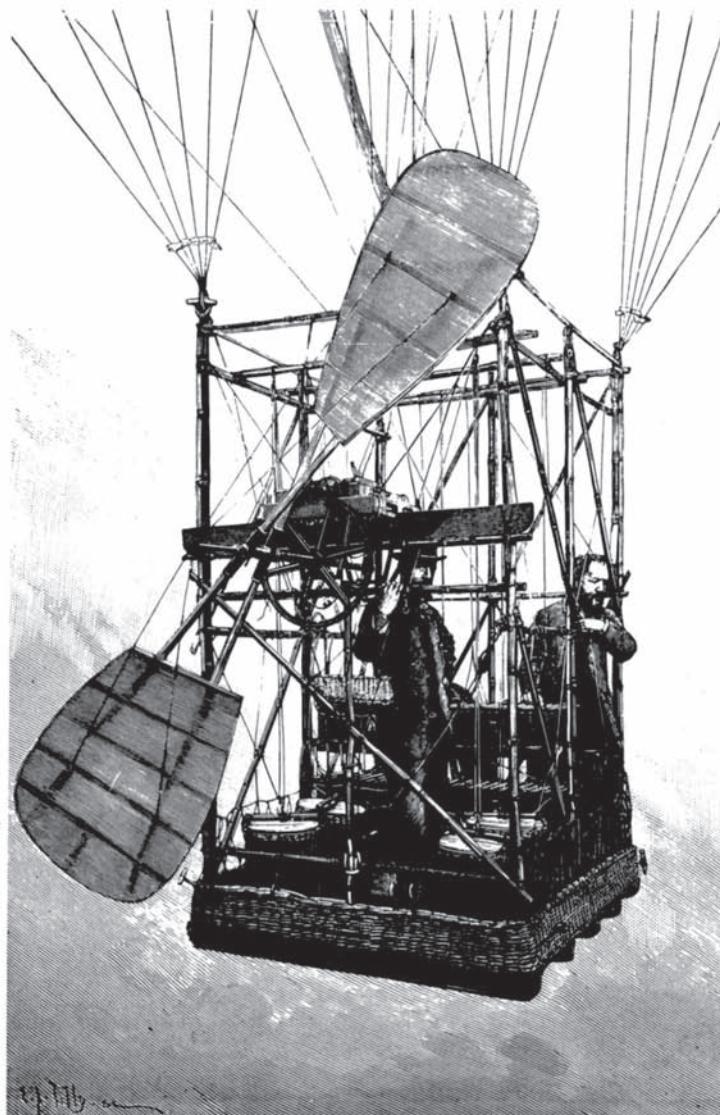
Lo más novedoso de la ley, como ya se dijo, es la articulación que se

5. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973*, de Lleras Restrepo; *Las Cuatro Estrategias*, de Pastrana Borrero; *Para Cerrar la Brecha*, de López Michelsen; *Plan de Integración Nacional*, de Turbay Ayala; *Cambio con Equidad*, de Belisario Betancur; *Plan de Economía Social*, de Virgilio Barco; y *La Revolución Pacífica*, de César Gaviria.

persigue entre planes nacionales y territoriales y la incorporación del punto de vista de la sociedad en su formulación a través de los Consejos de Planeación. Otro aspecto de la ley que vale la pena resaltar es la definición de contenidos específicos de los planes y de los procedimientos y plazos para su presentación y aprobación por las corporaciones de representación política. Hasta ahora, esos requisitos no eran lo suficientemente explícitos<sup>6</sup>, por lo cual las autoridades elegidas no se sentían obligadas a formular sus respectivos planes de acción dentro de plazos previamente definidos.

Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones críticas al procedimiento estipulado por la ley: en primer lugar, el alcance de la participación de la población a través del CNP es muy limitado. Queda aquella reducida a la op-

inión sobre el Plan y a la sugerencia de puntos que pueden ser eventualmente introducidos en el texto. Pero nada más. Ello no garantiza que el gobierno y, posteriormente, el Congreso acojan e incorporen dichas sugerencias a la versión definitiva del Plan, pues no hay ningún mecanismo de concertación entre el Gobierno y el CNP sobre los contenidos del Plan. El CNP tampoco tiene, por ejemplo, la posibilidad de que sus puntos de vista puedan ser defendidos en el Congreso en el momento de la discusión del Plan por el legislativo. Debería tener un vocero, así como lo tiene el Gobierno en cabe-



za del Director de Planeación Nacional, quien actúa como asesor del Congreso en el análisis del proyecto del Plan y lleva la vocería del Gobierno ante la comisión de asuntos económicos (Art. 24).

El CNP debería también desempeñarse como vedor del Plan e intervenir en su evaluación anual, tarea que la ley encomienda de manera exclusiva al Departamento Nacional de Planeación. El espíritu de la Constitución y de las leyes que la han reglamentado hasta ahora colocan un gran énfasis en el papel de la ciudadanía como fiscalizadora de la acción

estatal. Sorprende que en la Ley Orgánica de Planeación no exista un solo mecanismo de fiscalización ciudadana de la ejecución del Plan.

Esto, además, resulta contradictorio con el período de ocho años asignado a los miembros del CNP. Uno se pregunta qué van a hacer durante todo ese tiempo, si a los dos meses de convocados quedan cesantes. Las funciones asignadas por la ley se reducen a la discusión del proyecto de plan y a la formulación de recomendaciones sobre el contenido y la forma del Plan (Art. 12). Esas funciones son ejercidas hasta el 10 de Enero del primer año. De ahí en adelante, poco les queda por hacer a pesar de la buena voluntad que tengan para intervenir en otros espacios de discusión o de seguimiento y evaluación del Plan.

Finalmente, la aprobación de una ley del plan cada cuatro años y de ordenanzas y acuerdos sobre planes departamen-

tales y municipales, respectivamente, cada tres años, aunque da la posibilidad al ejecutivo de modificar las normas según su programa de gobierno, puede llevar a discontinuidades permanentes, como ha sido la experiencia hasta ahora, e impedir que se tenga una perspectiva estructural y de largo plazo sobre los problemas del país. Esto fue señalado en su momento por

6. La Ley 9a. de 1989 hacía obligatorios los planes de desarrollo municipales y estipuló fechas tope para su presentación y aprobación. Sin embargo, muy pocos alcaldes cumplieron con esa obligación.

el CNP<sup>7</sup> y constituye un elemento importante de reflexión hacia el futuro. Es preciso garantizar una cierta continuidad de la acción pública, pues los procesos de desarrollo son de largo aliento y no pueden detenerse o cambiar de rumbo por el simple cumplimiento de un formalismo.

### El Salto Social: ¿Es el tiempo de la gente?

**S**i bien el proceso de planeación es importante, en tanto pretende comprometer a las fuerzas vivas del país en la elaboración del plan, no es menos importante este último como producto de ese esfuerzo planificador, así como los objetivos que se proponga. A ese respecto, el plan presentado por el gobierno del Presidente Samper apunta hacia un objetivo central: "formar un nuevo ciudadano colombiano más productivo en lo económico, más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de ser colombiano"<sup>8</sup>.

Este objetivo define de entrada al perfil del Plan, en el sentido de que no se trata exclusivamente de la formulación de políticas económicas para garantizar una alta tasa de crecimiento y de mecanismos para la redistribución de la riqueza, sino que se busca a la par promover unas conductas ciudadanas que hagan posible la construcción de una Colombia democrática. Por ello, a renglón seguido, declara el Gobierno: "el fortalecimiento de la sociedad civil, la definición de reales espacios democráticos para su participación y el desarrollo de una cultura de paz, basada en la tolerancia y el respeto por la diferencia, son complementos necesarios de las estrategias económicas y sociales en

el objetivo esencial de construir una nueva sociedad en la que podamos convivir pacíficamente"<sup>9</sup>.

Hay, pues, un énfasis primario en los aspectos extra-económicos del desarrollo (el "coeteris paribus" de los economistas). Este, entendido como desarrollo humano sostenible, supone la articulación de las estrategias económicas, dominantes hasta ahora en los planes formulados por los gobiernos de turno, con factores sociales, ambientales y socio-políticos (participación y modernización institucional). Por ello la insistencia en que la acumulación de capital social, conformado por el capital conocimiento, la infraestructura, el medio ambiente y el capital cívico-institucional<sup>10</sup>, constituye, junto con la inversión de los distintos agentes individuales, factor clave del crecimiento económico.

Este postulado básico tiene en el Plan implicaciones muy concretas: en primer lugar, el empleo y la educación se convierten en puntos focales del plan. Ellos representan los puntos de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social, amén de ser preocupación fundamental de la mayoría, si no de todos, los colombianos. En segundo lugar, las políticas sociales adquieren un peso significativo en el conjunto de la acción estatal y de la inversión pública. La política social deja de ser considerada como política residual, derivada de una estrategia macroeconómica de crecimiento, y entra a jugar como eje medular de la acción del gobierno y como factor de articulación de las restantes políticas. En términos operativos, ello representa un incremento sustancial del gasto social en los próximos años.

Otra implicación es el reconocimiento de los factores ambientales como componente fundamental del desarrollo humano sostenible. Este es entendido como "la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población, a través de la formación de capital social, para satisfacer en forma

cada vez más equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural, manteniendo abiertas al mismo tiempo las opciones de bienestar a las generaciones futuras"<sup>11</sup>. La gestión ambiental constituye en ese sentido un pilar fundamental de la acción estatal.

Una cuarta y última implicación es que el logro de todos estos objetivos requiere de una movilización del conjunto de la sociedad, es decir, del compromiso de todos los colombianos para trabajar aunadamente en la búsqueda y el logro del bienestar. Esta movilización debe tener un sentido eminentemente democrático. Ello significa para el Plan por lo menos dos cosas: de un lado, fomentar mecanismos y canales de participación y motivar la intervención ciudadana en la ejecución de programas y proyectos de beneficio colectivo; de otro, tener en cuenta la diversidad étnica, cultural y regional que hace parte de la identidad colombiana. Es decir, se trata de estimular la acción ciudadana para la construcción de lo público. En palabras del CNP, es necesario crear "un imaginario colectivo capaz de comprometer a la sociedad entera en un único proceso en que hombres y mujeres se sientan parte responsable de la construcción de un hogar público social y ambiental, que soporte y proteja la

7. CNP, op. cit. pp. 56-57.

8. *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá D.C., Febrero de 1995, p. 2.

9. Idem.

10. El capital cívico-institucional es entendido como el conjunto de mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, y de organización del Estado para poner en práctica soluciones orientadas a garantizar el bienestar colectivo. Esta noción fue sugerida por el CNP en sus comentarios al proyecto de Plan como parte esencial del capital social. El gobierno la acogió y la incorporó a la versión definitiva del Plan.

11. *El Salto Social*, p. 202.

vida sin que nadie se quede por fuera”<sup>12</sup>.

Concebido así, el Plan constituye un avance muy significativo en la definición de las metas gubernamentales, no solo por ponerse a tono con el espíritu de la Constitución del 91 en cuanto a la garantía y protección de los derechos sociales y al proyecto de construir democráticamente el nuevo país, sino porque otorga un papel central a las políticas sociales, luego de que prácticamente todos los planes de desarrollo formulados hasta ahora les concedían un lugar totalmente periférico en el conjunto de estrategias gubernamentales. Hay que reconocer que, por lo menos en el terreno de las formulaciones y de los propósitos, el plan da un salto cualitativo hacia el fortalecimiento político y financiero de los programas sociales.

Por supuesto, ese reconocimiento no puede ocultar los interrogantes sobre las condiciones exigidas para que esos objetivos se vuelvan realidad. En primer lugar, condiciones financieras, pues la ejecución del Plan implican un determinado monto de inversión por parte del Gobierno<sup>13</sup>. En segundo lugar, condiciones político-institucionales, particularmente la consolidación de la descentralización: la ejecución de los programas sociales supone un papel activo de los entes territoriales como directos prestadores de servicios públicos y sociales<sup>14</sup>. Finalmente, condiciones sociales, en especial la organización ciudadana y la disposición de los distintos sectores sociales a participar.

El análisis de las dos últimas condiciones muestra infortunadamente un panorama poco alentador que reduce significativamente el optimismo que dejan traslucir los objetivos del plan. En efecto, en lo que respecta a la descentralización, es preciso reconocer que es un proceso en transición, aún no consolidado en el país, en el que los entes departamentales y municipales tratan todavía de negociar con el Gobierno central el traspaso de com-

petencias y recursos. La experiencia descentralista, particularmente, aunque no únicamente, en los municipios más pequeños, demuestra la persistencia de varios obstáculos aún no superados. Dos de ellos oponen una seria resistencia a los procesos de modernización estatal: de un lado, la débil capacidad de gestión de los gobiernos locales, determinada por un bajo nivel de desarrollo institucional. El gobierno nacional adelantó en los últimos años una política sobre esa materia, centrada en el fortalecimiento de la planeación, en el desarrollo de la participación ciudadana y en la implantación de un estilo de gerencia municipal. Al parecer, la política no logró los frutos esperados, por lo menos en algunas regiones del país. Las debilidades en el manejo de las finanzas, en la generación de programas y proyectos, en la promoción de la participación, en la racionalización del recurso humano, etc. siguen siendo la constante en muchos municipios del país<sup>15</sup>.

El segundo obstáculo es la permanencia de estilos y prácticas clientelistas en la gestión local. Los “pactos de poder”<sup>16</sup> para la negociación de cuotas burocráticas entre los actores políticos locales, el uso de los puestos públicos para pagar favores electorales, la distribución del presupuesto local en función de las clientelas políticas y la ausencia de planificación del gasto público son algunos de los rasgos del manejo clientelista de las administraciones municipales, que impiden una acción transparente de los gobiernos locales, un uso racional de los dineros públicos y una participación activa de la población en las decisiones municipales.

En estas circunstancias, no puede esperarse un papel eficiente de los entes territoriales, particularmente de los municipios, en la ejecución del Plan. Y ello puede hacerlo cojear. Por tal razón, el Gobierno Nacional debe desarrollar una estrategia de fortalecimiento institucional de gran envergadura, mucho más sólida que la que



12. CNP, op. cit., p. 26.

13. No hace parte de las intenciones de este artículo penetrar en los “intringulis” de la financiación del Plan, piedra de toque de la oposición al Gobierno de Samper. Es un punto técnico (el quantum de la financiación y sus fuentes) y político (reducir inversión en ciertos frentes para aumentar en otros, aumentar los impuestos, et.).

14. La Constitución incrementó sustancialmente las transferencias gubernamentales a los Departamentos y, sobre todo, a los municipios. Este gobierno creó además la Red de Solidaridad Social cuya operación es de carácter territorial.

15. El propio Plan sugiere la necesidad de redefinir totalmente la política de desarrollo institucional de los municipios.

16. Ver al respecto, Velásquez Fabio, “Descentralización y Gestión Municipal: en busca de una alternativa democrática”, en *Boletín Socioeconómico*, No. 24/25, Agosto-Diciembre de 1992, CIDSE, Universidad del Valle.

está planteada en el documento presentado al Congreso. En él se consignan unas formulaciones muy generales de política, cuya única innovación consiste en extenderla a todos los niveles de organización del Estado, sin precisar mecanismos ni metas específicas.

En cuanto a la participación, es preciso reconocer que el Plan contiene en sus páginas repetidas referencias a la necesidad de que la población y sus organizaciones más representativas intervengan en la ejecución de programas y proyectos de diversa índole. Sin embargo, se queda corto en la operacionalización de esas formulaciones. Es decir, no se señalan estrategias operativas para promover la participación ni instrumentos concretos para hacerla efectiva.

La participación no puede ser simplemente una buena intención. No basta con declarar su necesidad, pues de allí a su concreción en prácticas cotidianas hay un trecho bien grande. Su implantación, como parte de la conducta ciudadana frente al Estado, requiere la existencia de un conjunto de condiciones, entre las cuales cabe destacar la conformación de un tejido de organizaciones sociales que representen la amplia y compleja gama de intereses existentes en la sociedad moderna; la garantía de un clima propicio para el libre ejercicio de los derechos fundamentales y de la participación; la creación de canales y mecanismos de participación; la constitución de actores sociales y políticos interesados en llevar adelante un proyecto democrático y suficientemente motivados para “gastarle tiempo” a los asuntos públicos; finalmente, la disponibilidad de un conjunto de recursos sin los cuales la participación es una ilusión: información, infraestructura técnica y organizativa, y dinero.

Aunque Colombia ha avanzado poco a poco en la obtención de esas condiciones, falta aún por recorrer un largo camino en ese sentido. En mate-

ria organizativa, es cierto que en los últimos años se han multiplicado los grupos representativos de distintos sectores de la población (gremios, sindicatos, juntas de pobladores, organizaciones de mujeres, de jóvenes, organismos no gubernamentales, asociaciones profesionales, etc.), pero así mismo muestran grandes debilidades: son organizaciones de baja cobertura, desarticuladas entre sí, atravesadas en muchos casos por vectores político-partidistas, sin experiencia en la generación y manejo de proyectos de desarrollo y faltos de instrumentos para dialogar y concertar con el Estado<sup>17</sup>.

La organización social, como apunta claramente el documento del CNP, debe ser fortalecida y en esa tarea le cabe una cierta responsabilidad al Estado. La Constitución señala, en efecto, que “el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (C.N., Art. 103). Sin embargo, casi cuatro años después de haber sido promulgada la nueva Constitución, Colombia no cuenta aún con una ley estatutaria de las organizaciones sociales que defina su carácter, su ámbito de acción y las reglas de juego de su relación con el Estado en los diferentes niveles de la administración pública.

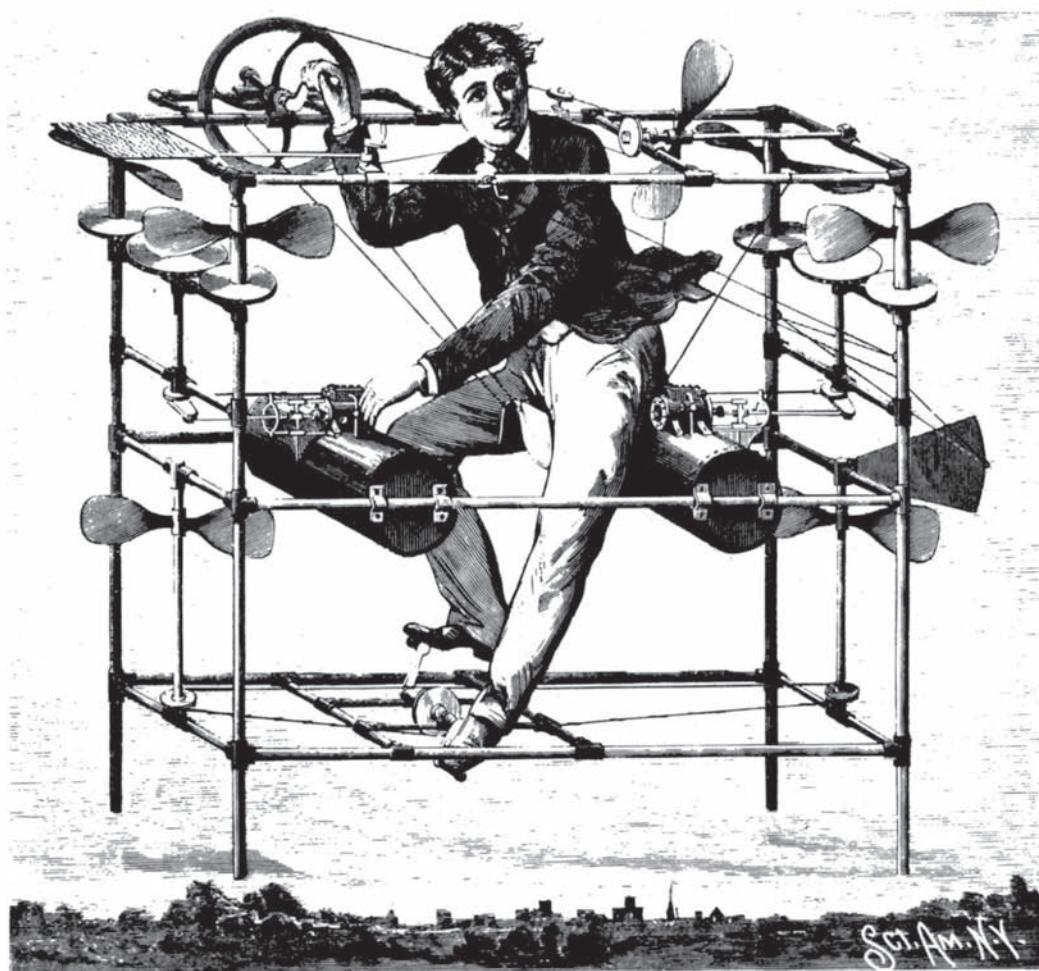
Pero la responsabilidad mayor en el fortalecimiento organizativo recae sobre los propios ciudadanos, quienes deben ser los primeros interesados en fortalecer ese tejido social a fin de garantizar sus derechos y aspiraciones y concertar con los actores políticos y con el Estado. Es allí donde se nota la ausencia de un liderazgo democrático que promueva la participación ciudadana y que cuente con los instrumen-

tos de conocimiento, análisis y experiencia suficientes para concertar con los partidos y con el Estado las líneas de acción de este último para resolver los grandes problemas de la nación.

En cuanto al clima propicio para el ejercicio de la participación, no hay que hacer un gran esfuerzo para darse cuenta del gran impacto de las violencias y de la impunidad sobre las conductas ciudadanas. Las violencias generan temores, incertidumbre y prevenciones y hacen mella en la iniciativa de las gentes para participar en escenarios públicos. Violencia y privatización de la vida cotidiana van de la mano y ambas crean fuertes barreras a la difusión de conductas participativas que trasciendan la esfera de los intereses privados. El Plan contiene una serie de consideraciones al respecto y da cabida entre sus políticas sociales a una estrategia de justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana, cuyos principales componentes son el fortalecimiento de la rama judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadanas. Habrá que ver la eficacia de los instrumentos diseñados para poner en práctica esas estrategias.

Probablemente, el mayor avance, por lo menos en términos de la norma, se ha logrado en lo relativo a canales y mecanismos de participación ciudadana. Los desarrollos legislativos de la Constitución han definido una gran cantidad de mecanismos de participación política (Ley 134 de 1994), ciudadana y comunitaria. No hay ley que se respete que no contenga uno o varios artículos que reglamentan mecanismos de participación. Eso es conveniente en la perspectiva de democratizar la gestión pública, pues refleja una conciencia del legislador sobre la

17. Por supuesto, hay excepciones que confirman la regla, lo que hace difícil cualquier generalización. Lo que se plantea es una tendencia general observada en los últimos años que va a tono con el reflujo de los movimientos sociales en el país.



necesidad de tales instrumentos y crea una condición importante de la participación. Lo que falta en ese campo es una mayor información a la ciudadanía sobre la gran variedad de canales y mecanismos de participación consagrados por la ley a fin de que haga uso de ellos en los momentos y circunstancias indicados.

En ese sentido, el problema no es tanto de normas sino de actores que les den vida y significado. Aún existen importantes sectores sociales y políticos que se resisten a aceptar las nuevas coordenadas de la vida nacional definidas por la Constitución, particularmente en lo relativo al nuevo tipo de relaciones entre la sociedad y el Estado. Unos, las interpretan como contrarias a su interés por mantener el monopolio de ciertos privilegios derivados de su condición de grupos económica

o políticamente dominantes. Otros, en cambio, por apatía o por convicción, se mantienen alejados de la escena pública y prefieren desarrollar estrategias individualistas para la solución de sus problemas, asumiendo que los demás también deben acogerse a esa línea de conducta de supervivencia. Aquí radica uno de los principales obstáculos a la generalización de prácticas participativas, pues sin actores dispuestos a asumirlas, no hay norma o mecanismo que valga.

Es cierto que en esa materia ha dominado por momentos una concepción demasiado "ideologizada" de la participación, según la cual ella debe ser asumida por cada quien como una responsabilidad cívica, como un deber ineludible del "buen ciudadano", independientemente de los beneficios que pueda reportarle. Si bien la parti-

cipación exige de alguna manera esa convicción de corte solidario (intervenir en la construcción de lo público), no es menos cierto que la gente debe tener motivos para participar, entre ellos la auto-estima y la obtención de beneficios específicos. En otras palabras, la participación posee también un componente utilitario no despreciable que es preciso poner de relieve, particularmente ante quienes dudan de las bondades de ese tipo de conducta. La participación gana legitimidad entre más eficaz sea. Y lo es en la medida en que contribuya a resolver problemas y a satisfacer necesidades de los individuos y las comunidades.

Finalmente, en cuanto a los recursos, éstos siguen siendo escasos, especialmente en lo que respecta a la información y a la infraestructura (lógica) requerida para hacer sostenibles los

procesos participativos. La única ventana que se abre en este momento es el Fondo de Participación Ciudadana, creado por la Ley 134 de 1994 y reglamentado por el Decreto 2629 del mismo año. El Fondo entregará una serie de recursos para promover la participación, informar a la gente sobre los mecanismos existentes y los canales más apropiados que puede emplear en circunstancias específicas y para realizar investigaciones que permitan evaluar el alcance, los logros y las dificultades de la participación.

El Gobierno tendrá que hacer un gran esfuerzo para superar los obstáculos que representa la ausencia de las condiciones institucionales y sociales para hacer realidad esa movilización de voluntades ciudadanas en torno a los objetivos del Plan. El tiempo de la gente, a pesar de las sanas intenciones del Gobierno, no parece estar tan cerca.

### La planeación territorial

**C**omo se dijo más arriba, el Sistema Nacional de Planeación busca, entre otras cosas, establecer el nexo entre los planes nacionales y los planes territoriales en una doble vía de mutuo reforzamiento. En ese sentido, la planeación territorial constituye un instrumento clave para que buena parte de las políticas y estrategias del Plan Nacional se realicen efectivamente en escenarios territoriales, especialmente las políticas sociales y ambientales.

La planeación territorial, especialmente la municipal, no es un experimento nuevo en el país. Tiene antecedentes que se remontan medio siglo atrás. En efecto, la Ley 88 de 1947 obligaba a los municipios con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar el plano regulador para ejercer el control sobre el desarrollo del casco urbano, las áreas de expansión, la localización de sitios de recreo y de deporte y la ubicación de edificios públicos y demás equipamiento colectivo.

A comienzos de la década siguiente llegaron a Bogotá y Medellín las misiones de arquitectos dirigidos por Le Corbusier y José Luis Sert y Paul Wiener, respectivamente. Ellos elaboraron planes reguladores inspirados en modelos urbanísticos funcionalistas, que tuvieron una gran influencia en la estructuración espacial de dichas ciudades, particularmente en lo relativo a la segregación urbana. En 1951 el Decreto 0693 facultó a los Alcaldes de Bogotá, Cali y Medellín para adoptar planes pilotos y crear las Juntas de Planificación.

El Decreto 3133 de 1968 definió el Estatuto del Distrito Especial de Bogotá. El Art. 33 señala los contenidos del Plan General de Desarrollo de la Ciudad, en una perspectiva básicamente físico-espacial (zonificación, plan vial, plan de áreas verdes y comunales, sectorización de la ciudad, reglamentación de urbanizaciones y parcelaciones, planes de renovación urbana y de vivienda para bajos ingresos, planes de inversión en servicios públicos y servicios comunales). Posteriormente, el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales) estableció algunas directrices sobre planes urbanos, particularmente en lo relativo a reglamentación de vivienda, localización de servicios públicos, zonas de descanso y recreo y reglamentación urbanística.

Uno de los hitos más importantes de la legislación sobre planeación local fue la Ley 61 de 1978 y su decreto reglamentario 1306 de 1980. En su artículo 3o, la ley obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes en su núcleo urbano a formular el respectivo plan integral de desarrollo. Los demás municipios debían elaborar planos reguladores. El Decreto 1306/80 definió categorías de municipios, estableció el contenido de los planes (aspectos físico-territoriales, socioeconómicos y político-administrativos) y las etapas de su elaboración. Entregó la responsabilidad de su formulación a las Oficinas de Planeación o, en su defec-

to, al Alcalde Municipal con la colaboración de las Oficinas Departamentales de Planeación. Además, por primera vez en la historia de la planificación local en el país, la ley ordenó que la elaboración de los planes se haría con la participación de la ciudadanía.

Desde ese momento se generalizó la práctica de la planeación urbana. En varias ciudades grandes e intermedias se elaboraron planes de desarrollo, en algunos casos, como en Cali, con participación ciudadana, aunque su impacto no fue necesariamente una mejora en las condiciones de vida de la población ni una movilización ciudadana en torno a la elaboración de los planes ni a su seguimiento y evaluación.

No obstante, fueron expedidas nuevas normas. El Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) definió el marco general de la planeación urbana, los criterios de la planificación local (equilibrio regional, conservación ecológica y óptimo uso del suelo y de los recursos), el contenido básico de los planes y el procedimiento para su aprobación. Entregó además a las Oficinas de Planeación Departamental la atribución de vigilar la ejecución de los planes. Luego, la ley 9a. de 1989 (Ley de Reforma Urbana) introdujo nuevos elementos normativos, como la definición de los planes como planes municipales, no sólo urbanos, la diferenciación de los contenidos según el tamaño municipal y la obligatoriedad de su elaboración por los Alcaldes dentro de plazos estipulados por la misma ley. Entregó la responsabilidad del seguimiento de los planes a los propios alcaldes, quienes fueron obligados a presentar anualmente un informe al Concejo Municipal sobre la ejecución del Plan.

Así, pues, la Ley Orgánica de Planeación tiene un nutrido antecedente normativo y de experiencias, por lo menos en los núcleos urbanos. Lo nuevo que aporta a la práctica de planificación es lo relativo al conteni-

do de los planes (una parte estratégica y un plan de inversión a corto y mediano plazo), al procedimiento para su formulación y aprobación y a la conformación y funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.

La ley copia a nivel territorial el esquema planteado para el nivel nacional, señalando la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades de cada ente territorial. Dicha autonomía, sin embargo, no puede exceder el marco de las estrategias nacionales de desarrollo.

Los Consejos Territoriales de Planeación, en lo que hace a los municipios, vienen a reemplazar a las Juntas de Planificación, existentes hasta ahora en la mayoría de las ciudades. Su conformación es análoga a la del CNP y sus funciones idénticas. En ese sentido, los comentarios hechos al CNP se aplican también a los Consejos Territoriales.

La pregunta que surge a propósito de la planeación territorial es si, más allá de lo que ordena la ley y de las formalidades de la norma, existen garantías de que los planes territoriales se conviertan efectivamente en pauta directriz de la gestión de Gobernadores y Alcaldes. La historia pasada no muestra precisamente ese resultado. Al contrario, lo que se observa es un divorcio sistemático entre los planes aprobados, la gestión territorial y el desarrollo de los departamentos y municipios. Si algún consenso existe sobre la planeación territorial es su bajo nivel de impacto sobre las condiciones de vida de la población, por una razón fundamental: han dominado orientaciones normativas y tecnocráticas de la planeación que impidieron que los planes fueran flexibles y adaptables a las cambiantes circunstancias de las regiones y los municipios y que la población tuviera voz y voto en su formulación, ejecución y seguimiento.

En segundo lugar, los plazos establecidos en la ley para la formulación y aprobación de los planes son cortos: dos meses después de la posesión del Gobernador o del Alcalde para presentar el proyecto del Plan al Consejo de Gobierno y al Consejo Territorial de Planeación, y dos meses adicionales para que el Consejo Territorial emita su opinión y sea presentada la versión final del Plan al Concejo o a la Asamblea. Los plazos son cortos pues apenas se ha comenzado a enterar el Alcalde o Gobernador del estado en que encuentra la administración cuando ya ha tenido que conformar el Consejo Territorial de Planeación y formular su proyecto de Plan. Esta situación es más crítica para los municipios pequeños y medianos que no poseen una gran experiencia en materia de planificación, lo que hace más lenta la formulación de los planes. Así las cosas, los Alcaldes se ven obligados a improvisar planes elaborados a la carrera o a violar los plazos establecidos en la ley.

En tercer lugar, no existe en todas las regiones y municipios del país una cultura de planificación, es decir, la convicción de las autoridades regionales y locales de que la planeación, los bancos de proyectos, los programas de inversión, etc. son instrumentos que ayudan a mejorar la calidad de la gestión pública. Existen más bien tendencias, particularmente en pequeños municipios a manejar el presupuesto local según criterios discrecionales y sin ninguna racionalidad del gasto. Introducir en esos casos un cambio de mentalidad que permita aceptar la planificación como una tarea indispensable de la administración pública puede llevar bastante tiempo. Y la ley es poco lo que contribuye a fortalecer ese cambio de mentalidades. A ello debe añadirse lo ya señalado en este artículo sobre el peso significativo que aún tienen las prácticas clientelistas, poco interesadas en que se difunda una cultura de la planeación.

La participación ciudadana en la elaboración, ejecución y seguimiento



de los planes podría remediar parcialmente estas debilidades. Pero, como ya se dijo, ni la ley crea condiciones para fortalecer la participación ni la población encuentra razones suficientes para movilizarse en torno a los planes de desarrollo territorial. Al contrario, las experiencias de campo y las investigaciones realizadas al respecto demuestran que la gente es escéptica con respecto al impacto que puedan tener los planes sobre sus vidas<sup>18</sup>. Para una gran parte de la población, la planeación es un embeleco al que poca atención debe prestársele. Por tal motivo, es innecesario volcar esfuerzos en una actividad que termina fortaleciendo el poder de los poderosos y debilitando a los más débiles. Hay en esa actitud un obstáculo bien complicado para las autoridades territoriales que solo pueden superar en la medida en que se demuestre que tanto la planeación como la participación pueden ser eficaces para resolver problemas cotidianos de la gente. La única garantía de legitimidad de la planeación participativa es su eficacia. Esta constituye la única forma de romper el círculo vicioso de la no-participación.

### ¿Qué nos espera?

**D**ecíamos que la nueva ley de planeación abrió perspectivas en un doble sentido: la elaboración de planes que consulten las necesidades reales de la población y que logren convocar a la gente para que participe en la solución de sus problemas, de un lado, y la definición de un proceso en el que se supone que la población, a través de los Consejos de Planeación, tiene la posibilidad de expresar sus opiniones y aspiraciones, de otro. "El Salto Social" intenta satisfacer esa doble condición. Y hay que reconocer que, en su formulación, se observa el propósito de colocar lo social en el centro de las preocupaciones del gobierno y de movilizar a la población en torno al objetivo de construir una nue-

va sociedad y un desarrollo humano sostenible.

Sin embargo, ya se mostró que no están dadas todas las condiciones para que esos propósitos se conviertan en realidad, en particular las relativas a la descentralización y la participación. Sobre el primer aspecto, se trata de un proceso de larga duración que avanza poco a poco y que, en medio de condiciones hostiles como la violencia y el clientelismo, seguramente se consolidará en el mediano plazo. En cuanto a la participación se vió cómo el plan logra apenas hacer algunas formulaciones generales, pero no acierta en la definición de mecanismos concretos para fortalecer la organización social y promover arduamente la participación.

En lo que se refiere al proceso, el aspecto más importante es sin duda la vinculación de la ciudadanía al plan a través de los Consejos de Planeación. En términos legales, este constituye un avance muy importante en la concepción de la planeación, de una planeación democrática. Sin embargo, ya fueron enunciadas las limitaciones de ese mecanismo, particularmente en lo relativo al alcance de sus funciones y a la imposibilidad de que sea vocero de la ciudadanía en las fases de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan. Igualmente, los Consejos, Nacional y Territoriales deben, desplegar un gran esfuerzo para convocar a la ciudadanía y entusiasmarla para que por lo menos opine sobre los planes. Este es un problema de cultura política que solo se resuelve en el largo plazo.

De todo ésto surgen un par de conclusiones: en primer lugar, es preciso pensar ya en una reforma de la Ley Orgánica de Planeación que modifique las funciones de los Consejos Territoriales en el sentido de hacerlos partícipes de la ejecución y veeduría de los planes; que amplíe los plazos de presentación y estudio de los planes, especialmente los planes territoriales, y que defina mecanismos concretos y medios específicos para que la pobla-

ción pueda participar más de cerca en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes<sup>19</sup>.

En segundo lugar, sin duda alguna es el tiempo de la gente, es decir, es hora de que la gente se beneficie de la gestión pública, de la inversión estatal, de los planes y programas de desarrollo, pero también de que se movilice para democratizar las decisiones del gobierno a nivel nacional y local. En ese sentido, es necesario acelerar la aprobación de una ley estatutaria de las organizaciones civiles y la reglamentación y operación del Fondo de Participación Ciudadana. Pero, sobre todo, es preciso un inmenso trabajo de los entes gubernamentales y no gubernamentales encaminado a promover la organización social y la participación, a informar sobre los mecanismos existentes de intervención en distintos ámbitos de la vida pública, a crear una cultura de la participación y a propiciar el uso por parte de la población de todos los medios a su alcance a fin de que los enemigos de la democracia reduzcan su influencia y sea posible construir ese otro país, más productivo y solidario, respetuoso de los derechos humanos, plural y pacífico, en el que la mayoría de los colombianos deseamos vivir ●

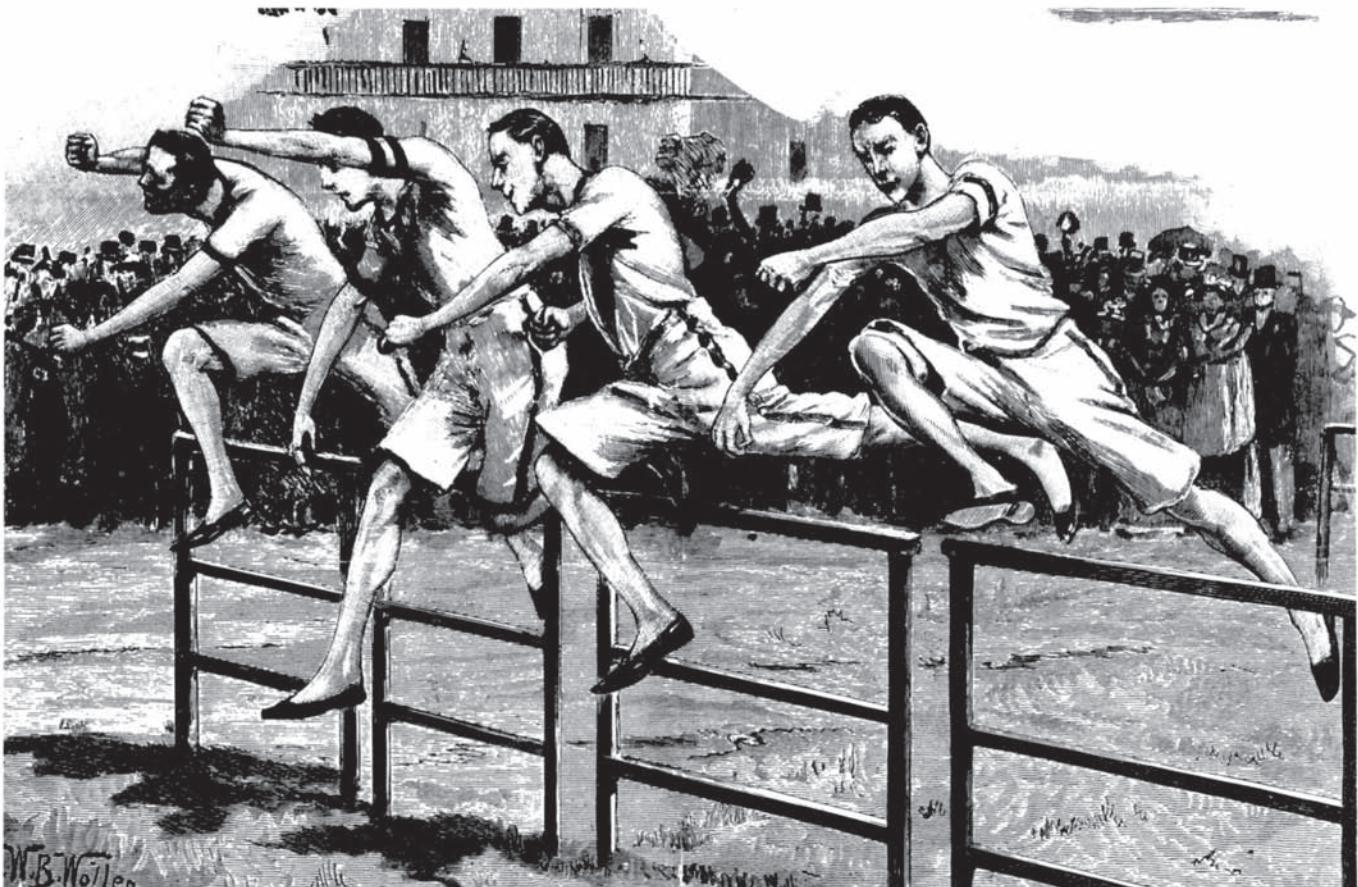
18. Foro ha tenido una larga experiencia en promoción de procesos de participación ciudadana en la planeación en varios municipios del país y ha realizado estudios sobre gestión local que sustentan estas afirmaciones. Ver Velásquez Fabio, "La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?", en *Poder Político y Estructura Social*, Medellín, Asociación Colombiana de Sociología, 1986. Ver también Rodríguez Alfredo y Velásquez Fabio (Editores), *Municipio y Servicios Públicos. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1994.

19. Esto es particularmente necesario en el nivel nacional, pues a nivel local la ley ha definido una buena cantidad de mecanismos de seguimiento a la gestión pública y de intervención ciudadana en procesos de concertación y gestión de programas y proyectos.

Clemente Forero Pineda  
Profesor de la Universidad Nacional  
Presidente del Consejo Nacional de  
Planeación

# Planeación participativa: una primera evaluación

Clemente Forero Pineda



**L**a crisis de la democracia representativa fue uno de los temas que se planteó en el ambiente de la Constituyente de 1991. Por ello, la nueva Constitución le dedica varias decenas de artículos al desarrollo de una democracia participativa. El ámbito fundamental de la participación previsto

por la Carta Magna es el de la planeación, concebida como un proceso cuya custodia se entregó al Sistema Nacional de Planeación, el único sistema constitucionalmente definido en Colombia.

La primera experiencia de elaboración participativa de un plan nacional de desarrollo acaba de concluir. El Presidente de la

República presentó al Consejo Nacional de Planeación para su consideración la versión preliminar del documento *El Salto Social*. El Consejo emitió un concepto sobre este proyecto de Plan, del cual el Gobierno acogió importantes recomendaciones al preparar el proyecto definitivo de ley del Plan que presentó al Congreso de la República. En la discusión del proyecto de ley, el Congreso ha consultado al Consejo, en un proceso que fortalece la democracia en Colombia.

### Participación creativa

**C**ualquier evaluación del proceso debe colocar en primer plano el derrumbe del mito según el cual la diversidad y la heterogeneidad son factores de ineficacia y desorden. Por el contrario, asistimos a una valiosa experiencia de comunicación ética—comparable quizás a la que se dio en la Constituyente—en donde la diversidad fue factor que morigeró los intereses de comunidades y sectores, y los puso al servicio de un propósito nacional, expresado en el documento *Todas y Todos Somos Nación*, acogido por consenso en el Consejo Nacional de Planeación.

Debe señalarse igualmente que las audiencias públicas convocadas por el Consejo enriquecieron notablemente su reflexión interna, sugirieron muchas de las temáticas centrales del documento final y contribuyeron al conocimiento mutuo entre sectores hasta ahora disgregados. En el período de preparación del documento, más de 4.000 personas participaron en cerca de 40 audiencias. Después de la entrega del mismo, el 10 de Enero, otras tantas audiencias, foros y reuniones de alcaldes y funcionarios han tenido lugar.



De igual forma, conviene resaltar los aportes de la sociedad civil a la confección de un plan más moderno, de viabilidad mejor asegurada y más asible para su seguimiento por parte de la ciudadanía. Esta capacidad técnica del organismo participativo dio pie, junto con una buena disposición del Gobierno, a que se acogieran muchas de las recomendaciones del Consejo. Hagamos el balance de las recomendaciones del Consejo incorporadas por el Gobierno y de lo que no fue acogido por este.<sup>1</sup>

### Recomendaciones acogidas por el Gobierno

1. El reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional se incorpora como fundamento del Plan. La diversidad presente en el Consejo permitió enfatizar esta dimensión de la nacionalidad.

2. Se acepta que la educación, al lado del empleo, es conexión privilegiada entre la política social y el crecimiento económico.

La educación es también “punto vital de encuentro” entre el desarrollo económico, el social y el ambiental. Este reconocimiento es particularmente significativo en cuanto supera la artificial escisión que se diera entre educación y empleo en los avatares de las últimas elecciones presidenciales.

3. Se modifica, por sugerencia del Consejo, el concepto estructurador de la estrategia del Plan—el de capital social— incluyendo en él al capital cívico e institucional. El capital cívico e institucional hace referen-

1. El Resumen Ejecutivo del Proyecto Definitivo de Plan de Desarrollo “El Salto Social”, sintetiza algunas propuestas del Consejo incorporadas al Plan. DNP, Febrero 6 de 1995.

cia al acervo que significan para el progreso del país las organizaciones voluntarias que conforman sus ciudadanos. La trascendencia de este cambio conceptual debería proyectarse –aunque ello no se ha dado– en que el Estado disponga los medios para apoyar el desarrollo de estas organizaciones, como lo ordena el artículo 103 de la Constitución.

4. El Consejo hizo un diagnóstico de la paz en Colombia según el cual no basta con el acuerdo político que se obtenga a través de los diálogos con los grupos alzados en armas. Condiciones adicionales de la paz deben cumplirse, tales como: a) la erradicación de la impunidad, fenómeno que ha aumentado a pesar de los ingentes esfuerzos del Estado por dar una mejor financiación a la justicia y anda hoy por el 97 %; b) la presencia del Estado en todo el territorio nacional, no solamente a través de sus fuerzas armadas sino en la prestación de servicios a la comunidad; c) una mejora sustancial en las condiciones de vida de las poblaciones más pobres, guiada por el criterio de que cualquier persona, por el sólo hecho de serlo, tiene derecho a un mínimo –definido de acuerdo con la capacidad económica real del Estado pero garantizado a todos– de educación, salud y trabajo; y d) amplios canales de participación para los ciudadanos y sus organizaciones civiles. Como el cumplimiento de estas condiciones involucra una reflexión estratégica y la disposición de un plan de inversiones, el plan de desarrollo debe orientarse por este objetivo y debe ser entendido como una propuesta de paz. El Gobierno ha aceptado que “El Salto Social” se presente como una propuesta de paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos.

5. El Gobierno ha expresado que recoge la recomendación del Consejo de dar un mayor énfasis al desarrollo de la participación ciudadana y al establecimiento de algunos mecanismos institucionales que le permitan al Gobierno fortalecer la sociedad civil e incorporarla activamente a los programas del Plan de Desarrollo. Aún así, este interés del Gobierno no se ha expresado en asegurar la continuidad del sistema nacional de planeación con la plena operación de sus organismos participativos.

6. Por sugerencia del Consejo, se fortalecen en la nueva versión del Plan los programas de educación superior, y se propone una mayor integración entre el sector educativo y los programas de ciencia y tecnología. El Consejo espera, sin embargo, que ciencia y tecnología se mantengan integradas en programas verticales que eviten una compartmentalización que podría desaprovechar la fertilidad de acercar la investigación básica con el desarrollo tecnológico.

7. Al presentarse en forma integrada, toman una mayor presencia en el plan los programas de los pueblos indígenas y de las comunidades negras –en particular de los raízales de San Andrés y Providencia– y se



compromete el gobierno a desarrollarlos “dentro del respeto a las características de las etnias.

8. El análisis macroeconómico de la nueva versión del plan asume una visión más completa del rol de la tasa de interés: ya no es sólo un factor de incremento de los niveles de ahorro (a lo clásico), sino que se reconoce que tasas muy altas pueden sacrificar la inversión privada (a lo keynesiano), como lo observa el documento *Todas y Todos Somos Nación*.

Hay otras observaciones del Consejo que no se hacen explícitas en el resumen ejecutivo del proyecto definitivo de Plan de Desarrollo, pero que con tino y amplitud recogió el Gobierno.

9. El Consejo observaba la necesidad de que el plan expresa una visión de futuro y una estrategia de desarrollo del sector agropecuario, que no sólo orientara la inversión pública en el sector, sino que convocará al sector rural (agricultores, campesinos, organizaciones) a emprender acciones conducentes a ese propósito. La nueva versión del plan es más acertada al respecto, aunque aún no incorpora la más rica visión discutida entre algunos funcionarios del DNP y miembros del Consejo, a finales de enero.

10. La propuesta de convocar a la conformación de una Red Internacional de Solidaridad, surgida en las discusiones del Consejo y presentadas en reunión de diciembre al Departamento Nacional de Planeación, fue acogida en el Plan y se convirtió en la principal propuesta del Presidente Samper a la Cumbre Social de Copenhague.

11. Aunque aún no es el planteamiento visionario sobre la proyección de Colombia en el contexto internacional y la prospectiva de su inserción en el concierto de naciones que, en la opinión del Consejo, debe guiar la reflexión de un Plan de Desarrollo del país, la nueva versión del Plan incluye consideraciones de importancia sobre el ámbito externo, tema prácticamente ausente en la primera versión.

12. Aunque no puesto en forma explícita en el Plan, sí es evidente la evolución positiva en la disposición gubernamental a orientar los programas sociales por sendas

distintas del asistencialismo, reclamo originado desde la primera audiencia pública que convocara el Consejo junto con Viva la Ciudadanía, la Consejería Social y otras instituciones. Interpreto la visión del Consejo sobre el tema así: hay dos formas de hacer política social; la primera consiste en ayudar a la sobrevivencia de quienes han sido expelidos del sistema económico; la segunda se propone precisamente actuar para integrarlos al sistema económico. Esta segunda vía implica que los programas sociales siempre tengan que tener un componente educativo, un componente de aporte del beneficiario en términos de actividad útil que resalte su autoestima (se encuentre en situación de indigencia, afectado por alguna limitación física o sea un anciano) y esté diseñado y administrado por el mismo beneficiario que asume el programa.

### Lo que resta por incorporar

**T**ambién hay recomendaciones importantes del Consejo Nacional de Planeación que no han sido incorporadas al Plan, o dudas que persisten en los consejeros, después de conocer la segunda versión del Salto Social.

A. La primera de ellas se refiere al compromiso gubernamental con el desarrollo de los mecanismos de participación, que no está claro, a juzgar por los comprensibles celos de las autoridades de planeación (el Departamento Nacional, por ejemplo) con el surgimiento de las instancias de la planeación y la opción que estas tienen de hacer un seguimiento - aparentemente incómodo para los gobiernos - de la ejecución del plan, de su desarrollo dentro de principios de convivencia y de respeto por las personas y las comunidades, de la eficacia gubernamental en la solución a los principales problemas del país.

B. El Consejo había observado la necesidad de que todo el Salto Social - y no sólo el capítulo sobre la gestión ambiental - fuese un plan de desarrollo humano sostenible. Para el efecto, había sugerido el cambio del título del capítulo siete para que este no pretendiera abarcar la totalidad del desarrollo humano sostenible y se limitara

*Hay dos formas de hacer política social; la primera consiste en ayudar a la sobrevivencia de quienes han sido expelidos del sistema económico; la segunda se propone precisamente actuar para integrarlos al sistema económico. Esta segunda vía implica que los programas sociales siempre tengan que tener un componente educativo, un componente de aporte del beneficiario en términos de actividad útil que resalte su autoestima (se encuentre en situación de indigencia, afectado por alguna limitación física o sea un anciano) y esté diseñado y administrado por el mismo beneficiario que asume el programa.*



a la acción sobre ese desarrollo desde el punto de vista de la gestión ambiental. La sugerencia quizá no fue comprendida y por ello no se hizo esta modificación, de ninguna manera limitada a la forma y que toca a la estructura y la concepción del plan.

C. Aunque se hacen consideraciones de género en distintas partes del plan, no se materializan en la propuesta de desarrollo institucional para asumir desde el Estado y con el concurso de la sociedad civil, en un Consejo de alto nivel, la coordinación de las políticas y estrategias relacionadas con la mujer.

#### **Planeación indicativa para la sociedad, vinculante para el Estado**

**L**a planeación, de otra parte, es indicativa en Colombia, en el sentido que los planes no pueden obligar al sector privado ni a la sociedad civil, sino que debe convocarlos. Para el gobierno, en cambio, el plan sí es un instrumento vinculante. Los gobernantes de todos los niveles tienen un compromiso con sus planes de gobierno, de acuerdo con

la nueva Constitución, y los planes proponen los medios para cumplir con esos compromisos. Algunos objetivos del Salto Social no se plasman en metas que se correspondan con la importancia de esos objetivos.

Es el caso de la descentralización y el ordenamiento territorial. Hay estimaciones de cambios en la participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total. El Estado central pasa de 59.2% a 52.4 % y los municipios de 23 % a 28.7% (pg 230).

Pero no hay metas, que inclusive podrían ser definidas cuantitativamente, para el objetivo de impulsar el desarrollo institucional territorial, ni para el avance del proceso de ordenamiento territorial, ni para la participación de la sociedad civil, excepción hecha de los desarrollos de la normatividad jurídica, cuyas metas pueden considerarse adecuadamente definidas.

El mejoramiento de la gestión pública, cuyos principios están adecuadamente definidos, también debería ser orientado por metas concretas. El mejoramiento de la capacidad técnica del Estado también es un

propósito traducible en metas, para que no se quede en la expresión de una buena intención.

De igual manera, muchas de las metas de los programas sociales del Plan propuesto por el Gobierno están definidas en términos de acciones, no en términos de resultados. En el CNP pensamos que los planes de desarrollo no sólo deben preocuparse por las acciones del Estado, sino también por sus resultados. En este sentido, creo que podemos apoyar al Gobierno Nacional en la precisión de los indicadores de esos resultados, más allá de la contabilización de las acciones, en lo que sí hay que reconocer que el Salto Social ha hecho un valioso esfuerzo que supera todos los planes anteriores.

Es el caso de los programas de educación, de niñez, de juventud, de justicia, de salud, de equidad con la mujer, de desarrollo rural campesino o de derechos humanos.

En educación, como ejemplo, hay compromisos establecidos con la dotación de 245.000 docentes con guías pedagógicas, capacitación de 10.714 docentes de preescolar y 92.948 para los grados 10. a 30. Y la dotación a 4.600.000 alumnos de primaria y 2.700.000 de secundaria con cuatro textos. Pero no hay compromiso con determinados impactos sobre las tasas de deserción, las tasas de vinculación al trabajo después de salir del sistema escolar etc., es decir, con los resultados de las acciones propuestas, lo que obligaría a abordar los problemas de fondo de la educación, sin caer en el fetichismo de los textos, las guías y los programas formales de capacitación.

En justicia ocurre lo propio. Uno quisiera ver compromisos estatales de reducción de la impunidad, hoy por el 97 % de los casos, concertados entre la rama ejecutiva y jurisdiccional. O compromisos con metas de prevención del delito, que asegú-

ren que las intenciones no se quedan sólo allí.

En el desarrollo de esos indicadores y de los mecanismos para cumplir con metas efectivas a nivel de resultados es donde puede estar el éxito del Plan. Y la sociedad civil, representada en el Consejo Nacional de Planeación, le ofrece su concurso al Gobierno para este propósito.

### De la primera experiencia al Sistema Nacional de Planeación

**E**l balance es, de todas formas, positivo. El Consejo ha expresado su satisfacción general por la acogida que han tenido sus recomendaciones en el Gobierno y en el Congreso de la República. Resta la colossal tarea de articular el Sistema Nacional de Planeación, dentro de una concepción participativa.

Ello implica no solamente que los gobiernos municipales y departamentales de todo el país convoquen sus consejos territoriales de planeación, sino crear vasos comunicantes entre los distintos niveles de la planeación y, en últimas, avanzar hacia el próximo plan de desarrollo desde los planes territoriales y desde la reflexión de la sociedad civil sobre ellos, que se dará en los consejos territoriales.

Esta responsabilidad, junto con la de hacer el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ya sea por convocatoria del Señor Presidente o recurriendo a los derechos establecidos en la Constitución, han sido asumidas por el Consejo Nacional de Planeación. El Consejo cuenta con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil para cumplir con estas responsabilidades y orientar, en lo que le corresponde, el desarrollo de la participación en Colombia. ●



Mauricio Uribe López  
Programa de Desarrollo  
Corporación S.O.S. Colombia

# Política social para la construcción de un nuevo ciudadano

Mauricio Uribe López



Hernando Carrizosa. Serie *TRIXIT*. (Acrílico sobre madera)

## Bases Conceptuales

**E**l primero de los fundamentos del plan de desarrollo de la administración Samper, es la construcción de un nuevo ciudadano. Se trata

de un nuevo colombiano que dependiendo de las oportunidades que la sociedad le asegure, podrá desarrollar sus capacidades para el ejercicio de la tolerancia, la solidaridad, el respeto a los derechos humanos fundamentales, sus posibilidades productivas, y su

espíritu de comunidad. El Salto Social es un plan de desarrollo que asume como principal reto, la realización de las condiciones económicas y políticas que permitan el desarrollo pleno de la ciudadanía.

La definición de lo que la sociedad colombiana considera como las míni-

mas titularidades, condiciones de vida, bienes meritorios, que tanto el Estado como el mercado y la sociedad civil, actuando conjuntamente, deben proveer a todos los miembros de la comunidad nacional, y formulada en el momento histórico moral vivido y pensado por el constituyente de 1991, más que un “deber ser”, es una obligación jurídica, política y ética de toda la sociedad y principalmente del Estado. Este último tiene como fines esenciales el de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar además del cumplimiento de los derechos constitucionales, la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural del país (art. 2 C.N.). La primera obligación del Estado es, entonces, la de orientar sus intervenciones hacia el establecimiento de las garantías de acceso a un mínimo de bienes y servicios para todos los ciudadanos. Un individuo “necesitado” de tal intervención, es aquel cuya capacidad de pago no es suficiente para ejercer ciudadanía, es decir, para ser un miembro pleno y activo de la sociedad, según los estándares de comportamiento de la misma. Frente a esta situación es que se plantean tanto los subsidios a la oferta, como en ocasiones también a la demanda.

La consolidación de los derechos sociales, económicos y culturales no es, por definición, el resultado de una “concesión” por parte de quienes gozan de una “sociedad” de titularidades de intercambio obtenidas gracias a posiciones dominantes en una estructura corporativa de mercado (rentistas), o al aprovechamiento privado de determinadas ubicaciones estratégicas en los canales de asignación y distribución de los recursos públicos (burócratas), propias de una sociedad en mora de construir tanto una economía social de mercado competitiva, como una forma de vida política democrática. Al contrario, se trata de un compromiso nacional por la construcción de una democracia política y social, adquirido por todos los miembros con la co-

munidad, y por la comunidad con todos y cada uno de sus miembros, es decir de una ciudadanía social.

Desde esta perspectiva, la realización de los derechos llamados de “tercera generación” (libertad positiva), no sólo no constituye un peligro para los derechos civiles y políticos (libertad negativa), sino que son un requisito para la viabilidad del ejercicio de estos.<sup>1</sup> El peligro de contradicción sólo está presente si la redistribución del bienestar, más que redistribución de los ricos a los pobres, es transferencia de poder de los individuos al Estado. La única forma de evitar esa “desviación”, es no tanto reduciendo la intervención del Estado, sino incrementando “la intervención de los ciudadanos sobre el Estado”.<sup>2</sup>

### Un nuevo Estado para la nueva política social

**E**l objeto principal de las críticas a las medidas de redistribución, al Welfare State, es que este carecía de esa cualidad democrática, en la medida en que su política social era definida jerárquicamente, atendiendo la “regulación del proceso de proletarización” o de “transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados”, es decir, como un simple instrumento de control social.<sup>3</sup> Los beneficios de esa “regulación” sólo se han dado en forma muy parcial en Colombia, mientras los efectos negativos (rentismo y burocratismo), no han estado del todo ausentes.

La realización plena de los derechos depende no de una política institucional desde la perspectiva Estatal-corporativista, sino de una política social estructural, es decir, de aquella que no se circumscribe al ámbito de la regulación de las relaciones capitalistas, sino a la formación de una *nueva ciudadanía* mediante la promoción simultánea de la democracia política y de la democracia social. Esa nueva

política social se sustenta en un nuevo tipo de Estado, que interactúa con el mercado y con la sociedad: El Estado pluralista de Bienestar.<sup>4</sup> Este tipo de Estado, obedeciendo a la expansión del mercado y a la presencia de mayores demandas sociales, coordina el suministro de su oferta de bienestar en espacios territoriales descentralizados. Esta interacción y coordinación contribuye a la no exclusión mutua de generaciones de derechos, dado que tales procesos implican una mayor discrecionalidad ciudadana en la conducción de los asuntos públicos y en la asignación del bienestar. El objetivo de un nuevo Estado y una nueva política social, no puede ser otro que la construcción de un nuevo ciudadano colombiano.

### Un nuevo ciudadano

**D**urante la administración del presidente Gaviria se dió un divorcio entre el fortalecimiento normativo de la democracia participativa, y el retroceso en las condiciones de vida, medidas a través de los indicadores de pobreza. Según las cifras presentadas en “El Salto Social” y basadas en los censos de 1973 y de 1985, y en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 1993, la incidencia de la pobreza por NBI cayó del 58,9% al 20,6% entre 1973 y 1993 en las cabeceras municipales, mientras que en las zonas rurales, ésta pasó de 87,9% a 58,9%. Sin embargo, y de acuerdo con lo señalado por Oscar Fresneda, el ritmo de disminución de ésta variable entre 1985 y 1993 fué inferior al expe-

1. “Se dirá que (...) la insistencia indebida en la participación o *libertad positiva* representa un peligro para la preciosa *libertad negativa*”, afirma Hirschman refiriéndose a la tesis del peligro usada por el pensamiento reaccionario en contra de las reformas sociales, en este caso de la ampliación de la esfera de los derechos. (Hirschman, 1988)

2. J.M. Colomer. Ver Rubio, 1993.

3. Offe, 1991

4. Sarmiento, 1995.



Hernando Carrizosa. Serie TRIXIT. (Acrílico sobre madera)

rimentado durante 1973 y 1985. Mientras en el primer caso la pobreza cayó a una tasa de 1,7 puntos porcentuales por año, en el segundo, ésta disminuyó a razón de más de dos puntos. Entre las variables explicativas de este fenómeno están: el cada vez más difícil acceso y ubicación de la población pobre potencialmente beneficiaria de los programas, la caída en el gasto social, la desaceleración de la expansión educativa, y la pérdida de dinamismo de los programas de vivienda social.

En términos del método indirecto de medición de pobreza o línea de pobreza, mientras entre 1978 y 1988, la proporción de pobres pasó de 48,6% a 44% en las cabeceras municipales, entre 1988 y 1992, ésta ascendió al 46,4%. El mismo comportamiento se presentó en las zonas rurales donde luego de haber caído cerca de 2 puntos entre 1978 y 1988, para 1992 se

incrementó ubicándose en el 70,4%. Si bien es cierto que aún están por evaluar plenamente los resultados sociales de la gestión del presidente Gaviria, puede adelantarse que el bajo nivel de gasto en el sector, la baja capacidad de ejecución presupuestal de las instituciones del mismo, y la forma de financiamiento del equilibrio fiscal (tributación indirecta sin incremento del gasto social), unidos a los aumentos en la temporalidad y precarización del empleo que han significado un deterioro real de elementos importantes del desarrollo social o por lo menos han retrasado a éste.

Con el fin de reducir y contener este divorcio, la administración del presidente Samper plantea una estrategia de desarrollo cuyo énfasis social tiene como objetivo favorecer, normativa y materialmente, la formación de un nuevo ciudadano. "El Salto Social" es una propuesta novedosa de

plan de desarrollo tanto por el procedimiento de su formulación (planeación participativa), como por su enfoque (articulación de la política económica con la política social). El enfoque Samper, rompiendo con la concepción compensatoria de la administración Gaviria, propone la construcción consciente de la interrelación entre desarrollo social y crecimiento económico. La política social es entendida en la propuesta de plan como un compromiso mutuo de los distintos niveles de la administración, con miras a la construcción de un conjunto de "bienes meritorios" al alcance de todos los colombianos.

### Acumulación de capital social

**E**l "Salto Social" pretende orientar las intervenciones del Estado en materia económica y social, hacia el

cumplimiento del mandato constitucional según el cual Colombia es un Estado Social de Derecho, donde el gasto social es prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la nación y su participación en el presupuesto de inversiones no puede verse disminuido. (art.1, 366, 350, C.N.).

Además, el reconocimiento expreso que hay en la propuesta de plan sobre la escasez de capital social<sup>5</sup> como primera restricción al crecimiento, pone de manifiesto no sólo el carácter ético y de obligación jurídico-política de la equidad (mayor inversión en capital humano es un elemento a favor de la igualdad de oportunidades), sino su papel como condicionante de la expansión sostenida del producto. Sin un nivel adecuado de inversión en recursos humanos y una política de distribución del ingreso entre la población a través de mecanismos conducentes a incrementar la participación del factor trabajo en la explicación del valor agregado, la generación de una oferta sostenida de bienes exportables se vería atenuada por la poca capacidad de los recursos humanos para agregar valor intelectual a la producción, el cual según la nueva teoría del comercio internacional, constituye el fundamento contemporáneo de la competitividad.

Lo social es el eje del Plan de Desarrollo, porque se considera su doble carácter de fin y de medio, objetivo e instrumento. Además de ser en sí mismo deseable, el desarrollo social y la equidad tienen un efecto significativo sobre el crecimiento de la producción. Si la desigualdad en Corea hubiese alcanzado los mismos niveles de la desigualdad en Brasil en los años sesenta, su crecimiento promedio anual hubiese estado 0,6 puntos porcentuales por debajo del crecimiento real obtenido durante el período por el país asiático.<sup>6</sup>

El criterio para la asignación o reasignación del bienestar según el cual, no puede mejorarse la situación

de algunos sin afectar negativamente la situación de otros, es como lo ha señalado en varias oportunidades Tibor Scitovsky, un juicio valorativo demasiado fuerte en el sentido de ser una injustificada preferencia por el statu quo. Hoy, no es concebible la separación de los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar, es decir, la existencia antinómica de la eficiencia y la equidad. En un análisis de estética comparativa esto podría ser indiscutible. Pero, haciendo uso de un análisis de tipo dinámico, los economistas contemporáneos han comenzado a identificar la equidad como un componente importante de la eficiencia en el mediano y largo plazo.

Las estimaciones del modelo de equilibrio general computable que maneja el Departamento Nacional de Planeación, confirman el diagnóstico presente en los fundamentos de "El Salto Social". Las simulaciones del modelo incorporan estimaciones anteriores según las cuales la productividad laboral tiene una elasticidad de 0,09 con relación al gasto en educación, y de 0,06 frente al gasto en salud. El modelo dibuja cuatro escenarios para 1995-1998. Un primer escenario proyecta el crecimiento en ausencia de modificaciones a los porcentajes de inversión social y en infraestructura con los siguientes resultados: Un crecimiento anual promedio del PIB, de 4,5% (3,7% sector industrial, 0,7% sector agrícola). Un segundo escenario sólo considera aumento en la inversión en infraestructura, arrojando como resultado un crecimiento del 5% promedio anual (4,7% sector industrial, 1,6% sector agrícola). La tercera simulación modifica sólo la inversión social, obteniéndose un crecimiento promedio anual de 5,16%. El plan de desarrollo completo proyecta un crecimiento del 5,7% (5,9% industria, 4% agricultura).

Se concluye entonces, tal como lo ha sostenido en varias oportunidades el director del Departamento Nacional de Planeación, que el gasto social cons-

tituye no tanto un gasto, sino más bien una inversión, y es una de las inversiones de mayor rentabilidad económica y social. La solución en el mediano plazo de los desequilibrios macroeconómicos y de la debilidad de las finanzas públicas, no depende tanto de la restricción de los recursos para el desarrollo social, sino más bien de su priorización dentro del gasto público, siempre y cuando, la financiación misma del gasto sea no solamente suficiente sino también socialmente progresiva. Así pues, el gasto social no sólo se justifica desde una perspectiva política para incrementar los márgenes de gobernabilidad de la democracia en Colombia, sino que se sustenta en un análisis macroeconómico.

### La inversión per cápita:

**L**a inversión proyectada en el plan plurianual de inversiones asciende a \$39.804'233 (39 billones 804 mil 233 millones de pesos de 1994) para el período 1995-1998, de los cuales 21.729'628 millones, es decir el 54,59% se destinará a inversión social. Esto equivale a una inversión per cápita del plan de 1'150.400 pesos de 1994 durante el período, y a una inversión social per cápita de 628 mil pesos. Educación y salud son los rubros más significativos del sector en materia de recursos (ver cuadro), siguiendo en su orden: niñez, empleo, vivienda social, inversión social rural, agua potable y saneamiento, cultura recreación y deporte, y política de apoyo al desarrollo urbano.

5. El capital social involucra: 1-Capital conocimiento (capital humano y desarrollo científico y tecnológico); 2-Infraestructura (transporte, energía y comunicaciones); 3-Medio Ambiente; 4-Capital cívico e institucional.

6. Birdsall, 1994.

**PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES  
EN EL SECTOR SOCIAL 1995-1998**

Subsector	Participación en el conjunto de la inversión social (%)	Inversión per cápita (miles de pesos de 1994)
EDUCACION	42,32%	265.8
SALUD	24,93%	158.8
NIÑEZ	8,45%	53.1
EMPLEO	7,47%	46.9
VIVIENDA SOCIAL	5,52%	34.7
INVERSION SOCIAL RURAL	4,89%	30.7
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	4,09%	25.7
CULTURA, RECR. Y DEPORTE	2,29%	14.4
POL. DE APOYO AL DLLO. URBANO	0,02%	0.1

Fuente: Proyecto de Ley por el cual se expide el plan nacional de inversiones.  
Min Hacienda-DNP.

**La inversión según regiones:**

**D**e acuerdo con el primer ejercicio de regionalización del plan de inversiones elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, en términos de recursos, los receptores son en su orden: Occidente, con el 34,07% sobre el total regionalizado que es a su vez el 95,36% del total de la inversión en el sector. Luego sigue la zona centro-oriente, con una participación de 25,3% sobre el total regionalizado; la Costa Atlántica con el 23,64%; Bogotá con el 10,26%; la Orinoquía con 4,19%; y la Amazonía con 2,5%. En términos de recursos per cápita, el orden es el siguiente: Amazonía con \$1'029.000 pesos de 1994, la Costa Atlántica con \$691.400; centro-oriente con \$663.600; occidente, \$542.100; Bogotá, 423 mil pesos; y la Orinoquía, \$329.100.

Llama la atención el poco crecimiento de los recursos destinados a vivienda social urbana, sobre todo si se tiene en cuenta como ya se anotó arriba, que uno de los elementos explicativos de la desaceleración en el ritmo de disminución de la pobreza por NBI, ha sido precisamente el de-

caimiento en los programas de vivienda social. Igualmente preocupante resulta que en materia de inversión social rural, los recursos asciendan apenas a \$30.700 pesos per cápita de 1994, para el período 1995-1998, dado que estos recursos están dirigidos a adecuación de tierras, incentivos a la capitalización y comercialización agropecuaria, y a programas de desarrollo social rural (vivienda), que tienen como objetivo reducir la presión sobre uno de los componentes más relevantes en la explicación del deterioro de los ingresos de la población pobre y por lo tanto del incremento de la incidencia de la pobreza por línea de pobreza en el período 1978-1992: El incremento del costo de la "canasta de los pobres" (principalmente de los alimentos) por encima del promedio del aumento en los precios de los bienes que consumen los hogares. En términos reales los ingresos de los no pobres han crecido más que los de los pobres, es decir que no sólo la línea de pobreza ha aumentado su nivel más que el incremento del IPC, sino que como consecuencia inmediata de ello se ha producido una redistribución de ingresos de sectores pobres hacia sectores no pobres.<sup>7</sup>

Con relación a la distribución regional de la inversión social, vale la pena señalar que en términos de su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano<sup>8</sup>, algunos departamentos gozan de una posición muy favorable con respecto a otros, y las partidas previstas no contribuyen en todos los casos a la disminución de esas desigualdades regionales: A la Orinoquía, le corresponde la más baja asignación per cápita, y sin embargo se encuentra por debajo del IDH promedio nacional. Sin embargo se requeriría de una mayor desagregación por departamentos para juzgar el aporte del plan de desarrollo a la convergencia en desarrollo social de las distintas entidades territoriales del país. En todo caso es bueno considerar que por debajo del promedio nacional están Sucre, Córdoba, Cesar, la zona pacífica, la Orinoquía y la Amazonía. Bogotá, Valle, Cundinamarca, Antioquia, Atlántico, Santander, Quindío y Risaralda se ubican por encima del IDH promedio nacional. Lo preocupante es que frente a las regiones o departamentos más pobres no se establezcan en El Salto Social claras políticas compensatorias, por ejemplo, para la

7. Fresneda, 1995.

8. El Índice de Desarrollo Humano es un índice agregado de medición del desarrollo social que considera tres variables principales: esperanza de vida; logros educativos (mediana de años de escolaridad y tasa de alfabetismo de la población adulta); y los ingresos ajustados de forma logarítmica con el fin de captar un aporte progresivamente decreciente de estos al bienestar social. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, Colombia ocupa el puesto 50 entre todos los países, ubicándose en la categoría de desarrollo humano alto a pesar de que su posición en términos de ingresos es significativamente inferior. Puede esto interpretarse como el resultado de la aplicación de una política social más o menos racional. Sin embargo, para el Informe de 1995, se ha anunciado el ajuste del IDH de acuerdo a la distribución del ingreso. Con ese ajuste, es de esperar una caída importante en la posición ocupada por Colombia.

localización agroindustrial que contribuyan a resolver problemas de desigualdades estructurales.

El impacto de las inversiones sociales que forman parte de la estrategia consignada en *El Tiempo de la Gente*, con miras al mejoramiento de los indicadores de desarrollo social, depende en buena medida de la simultaneidad con que se lleve a cabo la transferencia de recursos a las entidades territoriales y la disposición y/o capacidad de éstas para asumir las responsabilidades pertinentes para la ejecución de éstos. La reducción de la pobreza en un esquema de creciente descentralización, depende de la existencia de *“una apropiada sincronización entre la transferencia de recursos y la asunción efectiva de nuevas funciones por parte de las entidades receptoras, cuando al mismo tiempo no sólo debe buscarse el mejoramiento de la calidad, cobertura, eficiencia y adaptabilidad en la prestación de los servicios públicos en las instancias nacional, regional y local, sino también una reducción en los niveles de pobreza y en el grado de desigualdad en las condiciones de vida entre estratos de la población”*<sup>9</sup>

A nivel nacional, los problemas inherentes al financiamiento de las metas de inversión social, y a nivel local el déficit no sólo de recursos en muchos casos, sino también de capacidad técnica y de gerencia social, constituyen los dos obstáculos capitales para el advenimiento efectivo de *El Tiempo de la Gente*: las incertidumbres sobre la viabilidad del financiamiento y la probable debilidad de la gestión.

### La doble dimensión de la equidad

**A** pesar de los mayores recursos anunciados para lo social, y aunque tanto el presupuesto nacional como las propuestas del plan de desarrollo son en buena medida consecuen-

tes con las promesas hechas durante la campaña presidencial, existen algunas limitaciones importantes al enfoque social que privilegia la equidad sólo por la vía del gasto. Colombia, al igual que otros países de América Latina viene experimentando una continua afluencia de capitales en los últimos años que lamentablemente no se ha traducido en mayor producción tangible y en una mejora de los ingresos y las condiciones sociales de la población. La volatilidad de estos capitales, colocados en inversiones de corto plazo que impiden la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la generación de empleo, al igual que las rigideces institucionales y de gasto que disminuyen la capacidad operativa del Estado para promover la inversión en recursos humanos y mejorar las condiciones de la competitividad sistémica, le imponen al Gobierno Nacional las reglas de un juego peligroso para el cumplimiento de sus compromisos tanto electorales como constitucionales.

La financiación del presupuesto de la nación aprobado para el año 95, en el cual se duplica el presupuesto del sector salud con relación a lo consignado en 1994, y se incrementa sobre el mismo año en casi un 50% el presupuesto para educación, recoge en buena medida, las condiciones globales bajo las cuales se proyecta sufragar los incrementos del gasto social durante el cuatrenio: 46,5% del presupuesto depende de los ingresos corrientes de la nación, y la participación de los ingresos de capital es de una magnitud considerable (34,4%). Tal situación traduce la alta dependencia de recursos provenientes del exterior y/o de la competencia por crédito a nivel interno con el sector privado para el cumplimiento de las metas de inversión social, y la debilidad política de los gobiernos para movilizar recursos nacionales hacia el desarrollo humano y la construcción de ciudadanía. Ese es un aspecto que no es considerado en *El Salto Social*.

El juego peligroso en que entró el Gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de inversión social pone en situación de incertidumbre sus dos retos principales: el desarrollo humano y la estabilidad macroeconómica. Intensificar la dependencia de los ingresos de capital, bien sea por la vía crédito interno o a través de la colocación de títulos en el exterior, enrarece el ambiente para la inversión productiva. Revaluación de un lado, y “sequía monetaria” presionando tasas elevadas de interés por el otro, constituyen dos posibilidades de fracasos macroeconómicos y un grave fracaso social. Hay que recordar que si bien las mejoras en las finanzas públicas se traducen muy lentamente en un incremento del bienestar, los fracasos en el manejo macro se dejan sentir con toda fuerza y casi simultáneamente sobre las condiciones sociales, y principalmente en la disminución de las posibilidades para los individuos de obtener ingresos mediante el acceso a un empleo estable y bien remunerado.

Una posibilidad que se puede explorar en la coyuntura es la obtención de créditos con un horizonte temporal que permita la financiación de programas que como el de fomento de la economía solidaria y el Plan Nacional para la Microempresa, o incluso el plan de vivienda social urbana, contienen un componente de activos cuyo efecto inflacionario se difiere más fácilmente que aquellos programas que como la Red de Solidaridad involucran subsidios. Sin embargo una solución de este tipo sólo podría ser provisional y no modificaría las condiciones de debilidad estructural para la inversión en recursos humanos. Romper con esa debilidad implica una importante reestructuración del Estado. Como plantea la CEPAL<sup>10</sup> tal reestructuración tiene como núcleo central la reforma fiscal. *Esta constituye el eje de la reforma del Estado, tanto por sus conse-*

9. Garay, 1994. pág 115.

10. Cepal, 1992. pág 87



Hernando Carrizosa. Serie TRIXIT. (Acrílico sobre madera)

*cuencias sobre la capacidad de movilizar recursos para habilitar las políticas públicas dirigidas a promover la transformación productiva con equidad, como por sus repercusiones en el sistema de incentivos de las actividades económicas, o por sus efectos indirectos en la distribución del bienestar.*

Para el enfoque de transformación productiva, la reforma fiscal tiene una doble relación con la equidad: por la vía de la financiación y por la vía del gasto. La progresividad de este último puede verse anulada por la regresividad de la primera. La reforma fiscal incluye por lo menos, además de la reforma tributaria, otros tres componentes: la coordinación presupuestaria para el mantenimiento del equilibrio fiscal, la transformación de las empresas públicas bien sea mejorando sus posibilidades de obtención de capital o diseñan-

do mecanismos que favorezcan la equidad y la rentabilidad de los esquemas de privatización, y, disminuyendo el volumen de endeudamiento externo del Estado.

Centrándonos sólo en el problema tributario, hay que decir que suele plantearse una objeción de factibilidad ante la propuesta de una reforma impositiva progresiva, o sea impuestos a la propiedad, a la renta, etc. El principal argumento en contra tiene que ver con la caída de la rentabilidad de las inversiones por el incremento de los costos de producción. Sin embargo, y siguiendo en este punto la argumentación cepalina, cabe anotar que todo incremento de los ingresos corrientes que contraiga el déficit fiscal, contribuye a frenar la inflación y con ello se puede descontar el impuesto que ésta establece a la producción. De otro lado,

la mayor disponibilidad de recursos para la inversión en desarrollo humano eleva la productividad del conjunto de la sociedad y con ello las posibilidades de la competitividad sistémica. "Pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales"<sup>11</sup>

### **La paz como contribución al logro de la "gobernabilidad macroeconómica"**

**R**ecuperar la "gobernabilidad macroeconómica" como lo ha planteado el Consejo Nacional de Planeación incrementaría el margen

11. Cepal, 1992. pág 94.

de acción gubernamental para el cumplimiento de las metas previstas. Un elemento muy loable de El Salto Social es que se concibe a sí mismo como una propuesta de paz. Pero El Salto Social adquiere visos de mayor viabilidad en la medida en que se liberen recursos destinados a la guerra interna para colocarlos al servicio del desarrollo social. Desde Alberto Lleras se ha reflexionado en el país acerca de la relación entre crecimiento estable y violencia creciente, sin embargo esta tesis parece haber llegado en la actualidad al límite, porque hoy, la estabilidad macroeconómica de Colombia requiere el aporte de la paz. La rentabilidad social de la inversión en recursos humanos justifica la sustitución por otros gastos menos rentables a la sociedad, evitando así un mayor crecimiento del gasto público y favoreciendo la estabilidad macro. Como lo ha señalado Luis Jorge Garay: "En este campo sobresale la conveniencia social de la neutralización de focos de conflicto y de violencia, entre otras razones por la liberación de cuantiosos recursos públicos que podrían ser reorientados eficazmente para apoyar el financiamiento del gasto público en los sectores sociales y en la infraestructura indispensable para el mejoramiento de la competitividad y modernización de la economía".<sup>12</sup>

Para tener una idea de las posibilidades de sustitución entre gastos, puede pensarse en que los recursos para un sector tan importante en su contribución a la paz y a la disminución de la pobreza, como es el sector agrario, podrían incrementarse significativamente si se redujera una buena parte del gasto destinado a defensa. El Salto Social proyecta en el período una inversión para defensa en pesos de 1994, de 725 mil millones, los cuales constituyen el 3,33% de la inversión social prevista. Si a esto le añadimos los 128 mil 713,6 millones de pesos proyectados para "detención, cumplimiento de pena y rehabilitación" incluído dentro del presupuesto de inversión del sec-

tor justicia, que representa el 0,59% de la inversión social, tenemos que la cifra resultante (3,92%), está cercana al 80,16% de la inversión social rural del período 1995-1998.

### Conclusión

**L**a viabilidad del financiamiento de la inversión social, requiere de políticas estructurales que trasciendan el ámbito de lo económico y que sin embargo tienen profundas implicaciones sobre el proceso de estabilización económica. Algunas de dichas políticas hacia las cuales debería dirigirse el debate público son entre otras: La adopción de una reforma tributaria progresiva que busque el fortalecimiento de las finanzas públicas. La solución pacífica del conflicto armado lo cual permitiría una importante reorientación de recursos hoy destinados a la guerra.

En otras palabras es lo que ha planteado recientemente la Cepal y que ha bautizado con el nombre de "pacto fiscal". Este pacto implica profundas reformas en la estructura fiscal de nuestros países, optando abiertamente por reformas que busquen la redistribución del ingreso por la vía del fortalecimiento de la actividad productiva. Aquí cabría la afirmación según la cual la mejor política social es aquella que crea mayores fuentes de empleo productivo y bien remunerado.

### Colofón

**A**l momento de elaborar este artículo aún no se había producido el pliego de modificaciones al proyecto de ley No. 172 de 1995 Senado, 164 de 1995 Cámara "Por el cual se expide el Plan Nacional de Inversiones 1995-1998". Tampoco se conocía el proyecto de racionalización tributaria presentado al Congreso, y con cuya aprobación el Gobierno aspira recibir de

los contribuyentes 3,2 billones de pesos en el cuatrenio.

Las inversiones previstas en El Salto Social se redujeron de 39 billones, 804 mil 234 millones, a 38 billones 37 mil 430 millones de pesos de 1994. Es decir, 1 billón 766 mil 804 millones menos. Si bien es cierto esta reducción puede contribuir en algo a la estabilización macroeconómica, el endeudamiento neto del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas, proyectado para la financiación del plan, continúa siendo elevado (4 billones 218 mil 681 millones de pesos). Cabe destacar sin embargo que la inversión social en lugar de disminuir, presenta un incremento de 208 mil 23 millones de pesos. Los gastos para justicia y defensa no se modificaron, mientras que en materia de infraestructura la inversión prevista cayó en 1 billón 30 mil 738 millones. El gasto en apoyo agropecuario previsto cayó en casi 100 mil millones y el rubro Administración del Estado redujo su presupuesto a casi la mitad.

Es saludable el énfasis persistente en materia de inversión social, pero no resulta clara la conveniencia de que el ajuste a los recursos se hiciera en el rubro de infraestructura, dado el hecho de que por cada punto porcentual de incremento de la inversión en este sector, la productividad multifactorial tiende a incrementarse en cerca del 0,14%, con el correspondiente impacto sobre el crecimiento económico. De otro lado sigue siendo preocupante la excesiva rigidez del gasto en defensa y seguridad.

Por último, queda todavía pendiente la movilización del conjunto de la sociedad en la promoción de un "pacto fiscal". La racionalización tributaria propuesta por el Ejecutivo, a pesar de presentar elementos progresivos como el incremento del gravámen a los autos de lujo en niveles superiores al 35%, sigue favoreciendo una alta de-

12. Garay, 1994. pp.239-241.

pendencia de la tributación indirecta. No se plantea un impuesto a los rendimientos de los capitales golondrina o de corto plazo, y tampoco se aumentan las tasas de tributación sobre la renta. Esta situación, unida a la alta dependencia del endeudamiento

neto del sector público, significa la persistencia de los problemas estructurales para la consecución de un "Salto Social" equitativo en materia de gasto y de financiamiento en un contexto de estabilización macro ●

## BIBLIOGRAFIA

BIRD SALL, Nancy, (1994). "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America". Inter-American Development Bank. Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Bogotá, 27 y 28 de junio de 1994.

CEPAL, (1992). *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*. Santiago de Chile.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA POLITICA SOCIAL, (1995). "Política Social para la Nueva Ciudadanía". En: *Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia-Balance y Perspectivas*, PNUD, CPPS. Libardo Sarmiento, compilador y editor. Bogotá, 1995, pp.32-38.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION, (1995). "Todas y Todos Somos Nación: Concepto sobre el Salto Social". Publicado para el Consejo por

Corporación S.O.S. Colombia Viva la Ciudadanía, Bogotá.

FEIWEL, G.R., (1987). "Opiniones de Arrow sobre la Equidad, la Eficiencia y la Democracia". En: *El Trimestre Económico*, vol LIV jul-sep 1987, No. 215, México D.F.

FRESNEDA, Oscar, (1995). "Los Derechos Sociales en Colombia: Un Instrumento para Elevar el Nivel de Vida y Superar la Pobreza". En *Los Derechos...*, pp. 54-77.

GARAY, Luis Jorge, (1994). *Descentralización, Bonanza Petrolera y Estabilización: La Economía Colombiana en los Años 90*. CEREC-FESCOL, Bogotá.

HIRSCHMAN, Albert, (1988). "200 Años de Retórica Reaccionaria. El Caso del Efecto Perverso". En *Capitalismo, Democ*

*mocracia y reformas*. Norbert Lechner, editor. FLACSO, Santiago de Chile, pp. 27-66.

OFFE, Claus. (1991) "La Política Social y la Teoría del Estado". En *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, compilador y editor John Keane. Alianza Ed.-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México D.F.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-DNP, (1995). *El Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo. 1994-1998*. Versión febrero de 1995.

RUBIO C, José, (1993). "De la Democracia al Corporativismo: Genealogía de una Frustración Histórica". En *Revista Claves de Razón Práctica*. Madrid, junio de 1993, pp. 54-59.

SARMIENTO, Libardo, (1995). "Ciudadanía y Derechos Sociales (introducción)". En *Los derechos...*, pp. 12-28.



Hernando Carrizosa. Serie TRIXIT. (Acrílico sobre madera)

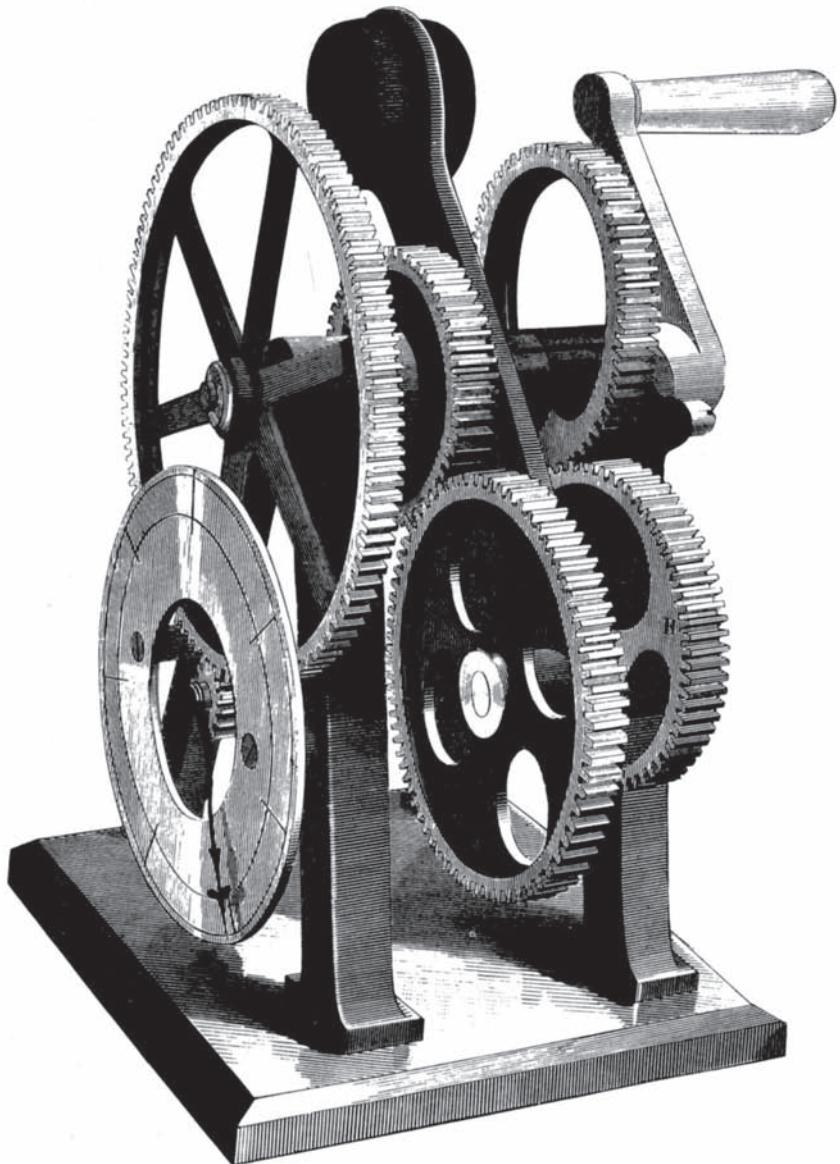
Jorge Iván González  
Profesor Universidad Nacional

# La debilidad de las finanzas y el plan de desarrollo

Jorge Iván González

**E**l “Salto Social” reconoce que “... el desarrollo social y el crecimiento económico están interrelacionados...” y que “...la interrelación entre el desarrollo social y el crecimiento económico no se logra espontáneamente: debe ser concientemente construida” (Presidencia, DNP, 1995, p. 63). El “Salto Social” reconoce que el modelo de desarrollo implementado por la pasada administración tiene numerosas limitaciones y, por tanto, debe ser replanteado. El “Salto Social” es muy crítico cuando se refiere al tema social, pero es sumamente cauto cuando menciona los desequilibrios estructurales que nos dejó la anterior administración.

Si “... el desarrollo social no puede seguir siendo residual en términos de prioridad política y de asignación de recursos” (Presidencia, DNP 1995, p. 63), el “Salto Social” tendría que replantear radicalmente algunas de las tendencias macroeconómicas que dejó la administración Gaviria. Los problemas estructurales por los cuales atraviesa la economía colombiana son: la revaluación del peso, la intensificación del déficit de la balanza comercial, la disminución del ahorro interno y la progresiva inestabilidad de las finanzas públicas. Ante estas dificultades, el Plan de Desarrollo propone soluciones muy tímidas. El gobierno no ha escuchado las advertencias que hizo el Consejo Nacional de Planeación. Las recomendaciones de carácter macroeconómico no se incluyeron en la nueva versión del “Salto Social”. Es una lástima, porque para que se cumplan los saludables propósitos que tiene el gobierno, es indispensable enfrentar las dificultades estructu-



rales que agobian la economía. En estas páginas me referiré exclusivamente a la situación de las finanzas públicas. El análisis se refiere al sector central, incluyendo transferencias.

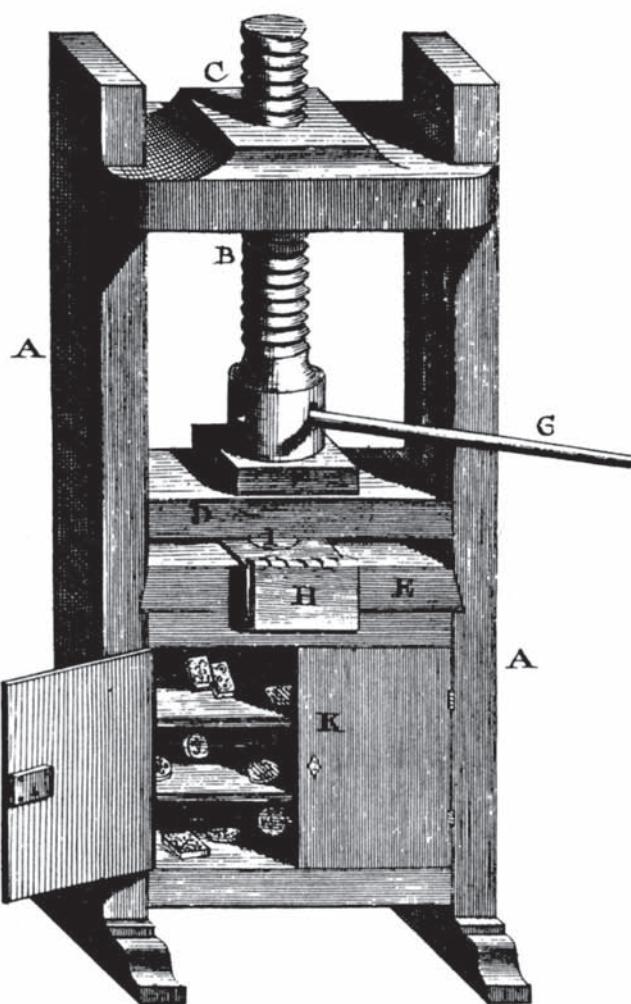
Los aspectos más relevantes de la finanzas públicas son los siguientes:

1. Un crecimiento continuo del gasto público.
2. El aumento de la participación de los ingresos de capital en los ingresos totales.
3. La dependencia fiscal de los municipios y departamentos.

### 1. Un crecimiento continuo del gasto público.

Al comparar la evolución del gasto público en los últimos tres cuatrenios (Gráfico 1) se observa que durante la administración Gaviria el gasto público, como proporción del PIB, tuvo un aumento sin precedentes. Este hecho es un indicio de que el gasto público es muy inflexible a la baja. A pesar de que el gobierno Gaviria insistió en la conveniencia de reducir el tamaño del Estado, el resultado final dista mucho de tales propósitos no-intervencionistas. Esta situación es significativa porque demuestra que la voluntad gubernamental de frenar la dinámica del gasto público ha sido inocua. En lugar de disminuirlo, aceleró su ritmo de crecimiento.

Junto con el del presidente Gaviria, numerosos gobiernos neoliberales han fracasado en su intento de reducir el tamaño del Estado (Vatter, Walker 1986; Yousefi, Abizadeh 1992). Este hecho lleva a pensar que hay factores estructurales que halan el gasto público hacia arriba. Las explicaciones que la literatura fiscal ha dado a este fenómeno son numerosas. Hace más de 20 años, O'connor (1973) decía que en su intento por conjugar eficiencia, legitimación y democracia, el gobierno terminaba au-



mentando el gasto público. Desde una óptica diferente, Wagner (BIRD 1971) mostraba que el desarrollo económico siempre va acompañado de un mayor crecimiento del gasto público. Los planteamientos de Wagner y O'connor se realizaron en una época en la que se creía en las bondades de la intervención del Estado. Por aquellos días los gobiernos confiaban en las recomendaciones de Keynes. Lo más interesante de la hipótesis de Wagner y O'connor es que se sigue cumpliendo hoy en día, cuando todavía estamos sintiendo el impacto de las políticas económicas neoliberales que se ensañaron en contra del Estado. Es sorprendente constatar que mientras más se esforzaba la administración Gaviria por realizar una política económica no-intervencionista, más crecía el gasto público. Y este aumento superó todas las expectativas.

Para entender por qué el gasto público ha sido tan rebelde, habría que realizar un estudio complejo que abarque los aspectos sociológicos, políticos, legales y económicos. Esta tarea desborda los alcances de este artículo. Aquí no se pretende dar cuenta de los determinantes de la tendencia –siempre creciente –del gasto público. Apenas se quiere constatar el hecho. El margen de acción discrecional de la política económica en materia de gasto es más reducido de lo que dicen los gobernantes en sus discursos. Ello quiere decir que las finanzas públicas no pueden manejarse con la visión ingenua de que para reducir el “gasto público” basta contar con una buena dosis de “voluntad política”. Afortunadamente el equipo económico de Samper parece ser consciente de este problema. Ya no se le siguieron atribuyendo al Estado todos los males de la economía.

Aunque el "Salto Social" reconoce las ventajas de la intervención del Estado, no propone los mecanismos que garanticen una sana financiación del gasto público en el largo plazo.

## 2. El aumento de la participación de los ingresos de capital en los ingresos totales.

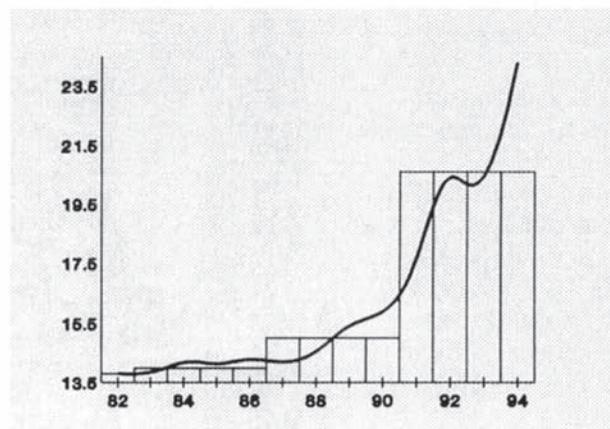
En los últimos años se ha presentado un aumento de la participación de los ingresos de capital en los ingresos totales de la Nación (Gráfico 2). La dependencia del crédito está aumentando a ritmos peligrosos y ello se manifiesta en un progresivo debilitamiento de la estructura de las finanzas públicas.

El "Salto Social" cierra los ojos ante esta evidencia. Los impuestos son la única solución sana en el mediano y largo plazo. De acuerdo con las afirmaciones del Plan y con las declaraciones de las autoridades competentes, la reforma tributaria que el gobierno propondrá en los próximos días enfatizará los aspectos relacionados con el mejoramiento de la eficiencia de la administración tributaria, pero no replanteará la estructura impositiva. El gobierno Samper ha expresado claramente que no tiene la intención de mejorar la distribución del ingreso vía impuestos. Además de que no enfrenta las debilidades estructurales de las finanzas públicas, esta actitud temerosa va en contravía de la concepción integral de la política social que propone el Plan de Desarrollo.

Si se implementara un régimen impositivo más progresivo que el actual, se obtendrían tres resultados muy favorables: se mejoraría la distribución del ingreso, aumentaría el recaudo y se le daría una mayor estabilidad a las finanzas públicas. Un sistema impositivo es progresivo cuando los estratos altos realmente pagan más. En un estudio reciente, la Contraloría General de la República (CGR 1994) concluye que el IVA es regresivo y que el impuesto a la renta apenas es ligeramente progresivo.

Independientemente de su sesgo inequitativo, los impuestos (directos e indirectos) han tenido un crecimiento muy dinámico que ha evitado que la situación financiera del Estado sea peor que la que se

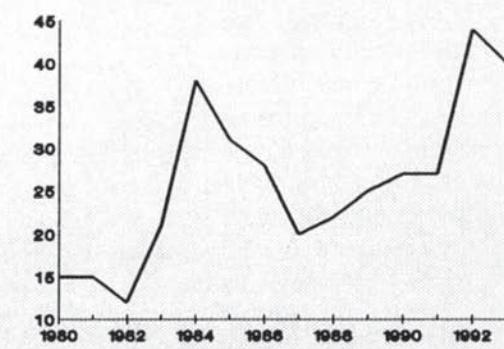
**Gráfico 1**  
Gasto público de la Nación  
Porcentaje del PIB



La curva representa los valores anuales y las barras los promedios de cada cuatrenio.

**Fuente:** Cálculos del autor a partir de la Contraloría General de la República

**Gráfico 2**  
Participación de los ingresos de capital  
en los ingresos totales de la nación



Los ingresos totales se dividen en ingresos corrientes y de capital. Los corrientes están conformados por los ingresos tributarios y los no tributarios (tasas, multas, recursos de explotación, etc.). Los ingresos de capital incluyen la deuda interna y externa.

**Fuente:** Cálculos del autor a partir de la Contraloría General de la República

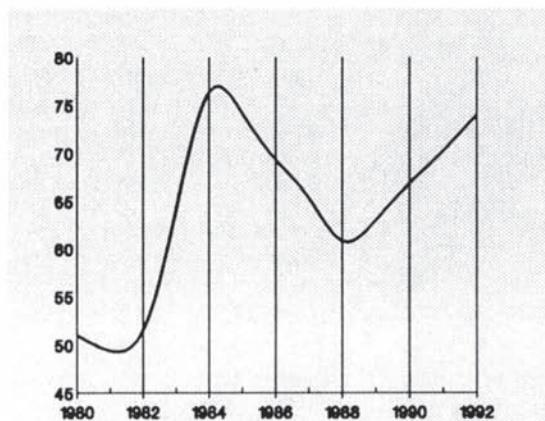
presenta en el gráfico 2. Los tributos son una fuente de ingresos más estable que los recursos de capital porque sus fluctuaciones en el tiempo son menos erráticas y porque las autoridades económicas nacionales pueden controlarlos con mayor facilidad que los ingresos de capital. Los impuestos no son tan sensibles a los ciclos económicos como los ingresos de capital. En vista de que los mercados de capitales son muy erráticos, no es conveniente que continúe aumentando la dependencia de las finanzas del Estado de los ingresos de capital. El Plan de Desarrollo de Samper no dice nada al respecto.

Los ingresos tributarios son de dos tipos: los que provienen de la actividad económica interna (renta, IVA, ad valorem a la gasolina y al ACPM, timbre nacional, entre otros) y los que se originan en la actividad económica externa (CIF a las importaciones, ad valorem al café, etc.). La reducción de los aranceles se ha traducido en una disminución de la importancia relativa del segundo tipo de impuestos. Ello significa que la tributación de origen nacional ha comenzado a ganar importancia frente a los impuestos provenientes de la actividad económica externa (Gráfico 3).

Por lo dicho a propósito de la gráfico 2, la tributación de origen doméstico es una de las pocas bases sólidas de las finanzas públicas. Ello le daría más validez a nuestra argumentación precedente sobre la conveniencia de realizar una reforma tributaria progresiva.

Dentro de los ingresos de capital se destaca el crecimiento de la deuda pública interna. Este aumento está estrechamente relacionado con el crecimiento de los flujos de capitales internacionales. Por un lado, ante la abundancia de divisas el gobierno ha acelerado los pagos de la deuda externa. De otro lado, el afán de esterilizar circulante ha llevado a que la Tesorería se vea involucrada directamente en la política de control monetario. La primacía que se le ha dado a los objetivos monetarios ha trastocado la relación que tradicionalmente existía entre las políticas fiscal y monetaria. La política fiscal ha dejado de ser la variable de ajuste de los desequilibrios fiscales. Ahora es la política monetaria la que impone sus condi-

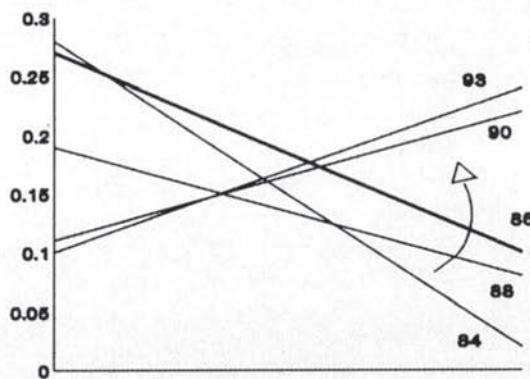
**Gráfico 3**  
Participación de los impuestos provenientes de la actividad económica interna en el valor total de los ingresos tributarios



Los impuestos tributarios se dividen en dos grandes grupos según su origen: actividad económica interna y actividad económica externa.

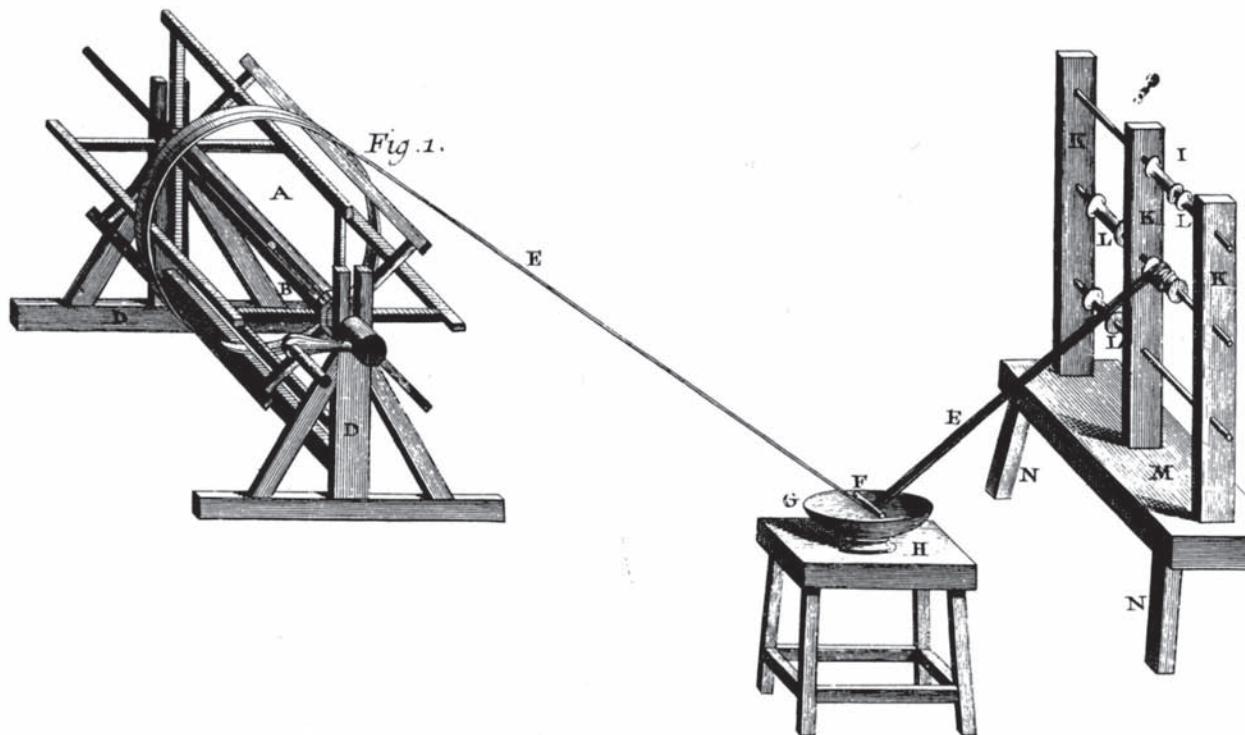
Fuente: Cálculos del autor a partir de la Contraloría General de la República.

**Gráfico 4**  
Dependencia fiscal de los Departamentos



El eje vertical muestra la participación de los aportes nacionales en los ingresos corrientes de cada departamento. El eje horizontal representa el PIB departamental ordenado de menor a mayor.

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Contraloría General de la República. Véase González (1993).



ciones a la política fiscal. Estas distorsiones estructurales de las finanzas públicas tampoco se mencionan en el actual Plan de Desarrollo el "Salto Social".

### 3. La dependencia fiscal de los municipios y departamentos.

La descentralización se impulsó con la convicción de que disminuiría la dependencia fiscal de las regiones frente a la nación. Los resultados muestran que ha ocurrido todo lo contrario. La descentralización ha aumentado la dependencia fiscal de las regiones y de los municipios y ello ha contribuido a debilitar aún más la estructura fiscal de la nación.

El aumento de la dependencia fiscal de los departamentos y de los municipios tiene dos características (gráfico 4): primero, ha sido creciente a lo largo del tiempo y, segundo, la dependencia tiende a ser mayor a medida que aumenta el tamaño del departamento o del municipio.

Estos resultados son inquietantes porque contradicen las expectativas de los ges-

tores de la descentralización en Colombia. El Plan de Desarrollo tampoco se detiene a examinar qué está pasando. El panorama se complica si a la dependencia fiscal se le suma el creciente e incontrolado endeudamiento de los municipios.

### Conclusión

Es loable que el "Salto Social" busque replantear el modelo de desarrollo. El Plan presenta una visión que rompe con la concepción maniquea que tenía la pasada administración. El "Salto Social" propone una articulación consistente de lo económico y de lo social. La gran debilidad del Plan radica en que no percibe que, para ser consecuente con el modelo de desarrollo propuesto, es necesario hacer cambios radicales en el manejo de la política económica, de tal manera que se reviertan las tendencias que, en el mediano plazo, están amenazando la estabilidad macroeconómica de las variables reales de la economía ●

### Referencias Bibliográficas

- BIRD R., 1971. "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity", *Public Finance*, vol. 26, pp. 1-26.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR., (1994). *Política Fiscal y Equidad en Colombia*. Bogotá, Edit. Tercer Mundo, CGR.
- GONZALEZ J. (1993). *Un Ordenamiento Territorial de Corte Fiscalista*, FESCOL, mimeo.
- O'CONNOR J. (1973). *La Crisis Fiscal del Estado*. Buenos Aires, Periferia, 1973.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION., (1995). *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Versión febrero/95.
- VATTER H., WALKER J. (1986). "Real Public Sector Employment Growth, Wagner's Law and Economic Growth in the United States", *Public Finances*, No. 1, vol. XXXI, pp. 116-137.
- YOUSEFIM., ABIZADEH S. (1992). "Growth of State Government Expenditures: Empirical Evidence from the United States", *Public Finances*, vol. 47, No. 2, pp. 322-339.



**Un modelo de hábitat urbano para el desarrollo de la vivienda de interés social**

Afiliados a: Fedevivienda y Camacol

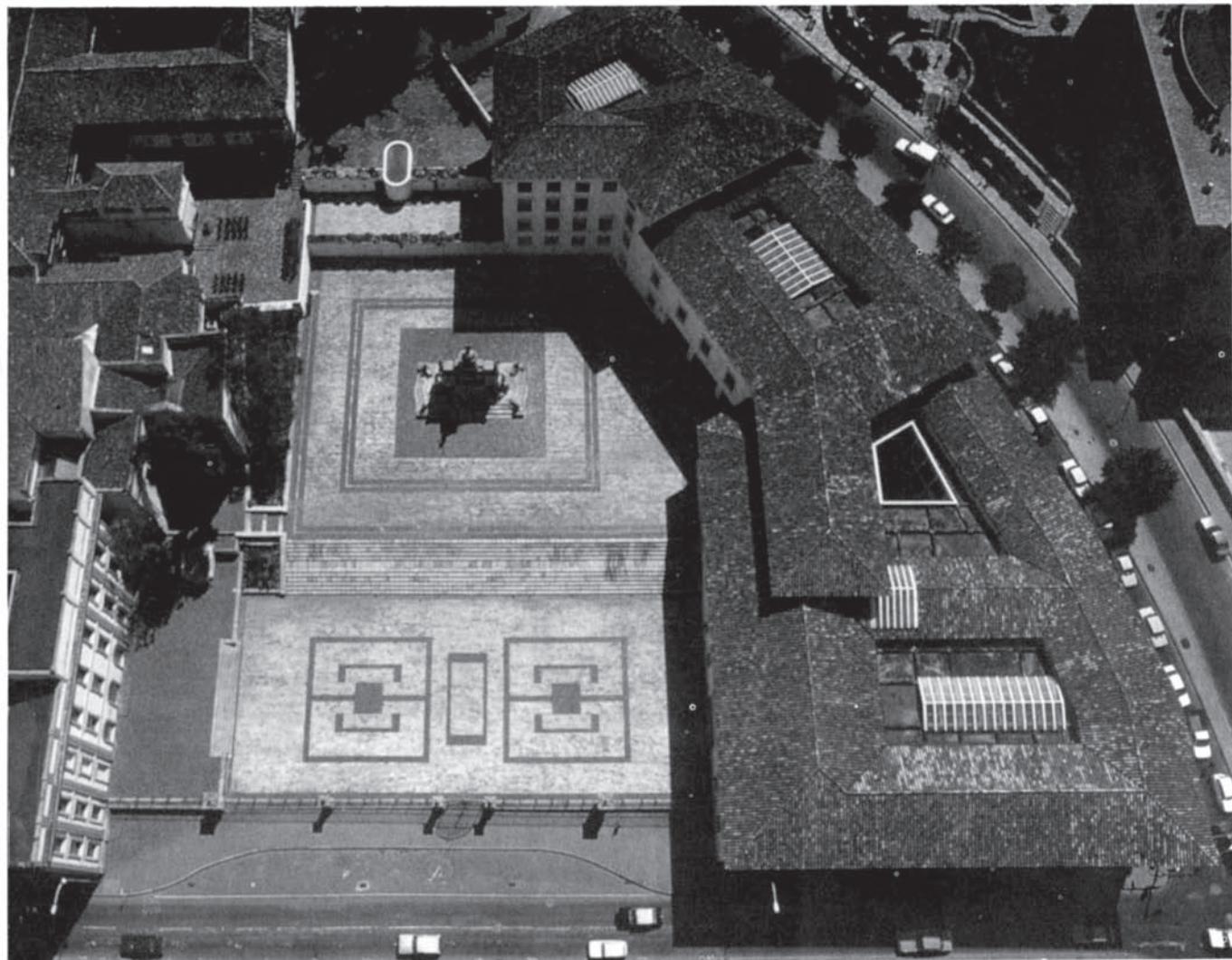
**AVP** ASOCIACION  
DE VIVIENDA  
Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar

Avenida 39 No. 14-66 Tels.: 287 2213  
245 3382 Fax: 288 3281 Santa Fe de Bogotá

**Fabio Giraldo Isaza**  
Viceministro de Vivienda, Desarrollo  
Urbano y Agua Potable

# La política urbana en el Salto Social

Fabio Giraldo Isaza



## Introducción

**E**l Gobierno Nacional ha venido planteando un Modelo Alternativo de Desarrollo Económico,

Social y Ambiental, denominado "El Salto Social". El busca en lo fundamental elevar la productividad y la competitividad, insertar la economía en el mercado mundial, promover la equidad y la paz, lograr la sostenibili-

lidad de los recursos naturales y avanzar en los procesos de participación ciudadana, autonomía y descentralización.

Este modelo permite pensar nuestras acciones sobre la ciudad colom-

biana. El acepta los aciertos del neoliberalismo, pero plantea la necesidad de corregir las asimetrías resultantes de haber dejado actuar al mercado, ese mecanismo de asignación de recursos, por fuera de un marco social pre establecido. Busca, como lo ha señalado expresamente el Primer Mandatario, allegar un *nuevo camino* entre el populismo asistencialista, que trató de hacer cambio social con dudosos criterios económicos, y el capitalismo salvaje que trató de imponer la ley de sálvese quien pueda, como fórmula de selección social.

En la ciudad, hay obstáculos estructurales que impiden el funcionamiento del mercado en condiciones de competencia: existencia muy difundida de externalidades que establecen una gran divergencia entre costos y beneficios, sociales y privados; especulación con el suelo urbano y con todas las actividades ligadas a la producción de infraestructura y demás servicios sociales de la ciudad; requerimientos de bienes públicos; presencia de monopolios naturales; en fin, existencia de estructuras imperfectas de mercado, que hacen operar a la economía urbana con una serie de factores inmóviles, monopolizables y difícilmente reproducibles, como es el caso del suelo, soporte de la totalidad de las actividades económicas y sociales de la ciudad.

Adicionalmente, la ciudad debe ser vista desde una perspectiva multidisciplinaria, con criterios globales e integrales; requiere de consideraciones de tipo ambiental y de la búsqueda del bien común, que no son posibles de obtener acudiendo únicamente a los conceptos de mercado y de precio.

Lo anterior significa que el Estado no debe estar ausente del manejo y la conducción de la ciudad. El tiene un rol trascendente en la convocatoria y articulación de los agentes urbanos y debe formular la política para garantizar la cohesión de los diversos grupos comprometidos en el desarrollo de la ciudad. Su tarea, no es la de producir,



pero si es, necesariamente, la de gobernar. El Estado gobierna y marca las reglas de juego sobre la ciudad, con su política urbana.

Al Nuevo Modelo de Desarrollo y a la propia Política Urbana de este Gobierno, no les es ajeno que los efectos de sus acciones y estrategias determinan el comportamiento de los procesos de urbanización y distribución espacial de las actividades; y por supuesto, que los cambios en el tejido

urbano inciden en el desempeño de sus políticas.

La Política Urbana, diseñada para apoyar a las autoridades locales frente a los retos derivados de la aplicación de la Nueva Constitución de Colombia y las estrategias del Salto Social y de globalización de la economía, se define como la forma de intervención del Estado en las ciudades, mediante instrumentos que articulan y materializan las complejas relaciones que la

ciudad establece con las políticas nacionales y que éstas a su vez establecen con el espacio urbano construido simbólico e imaginariamente.

En este contexto, el objetivo general de la política urbana, es el de lograr ciudades espacialmente bien construidas e institucionalmente bien adecuadas, capaces de ofrecer mejores oportunidades económicas y sociales a sus habitantes, mayores niveles de productividad, mejor calidad de vida y que minimicen los riesgos asociados con la contaminación ambiental y la irracional utilización de los recursos naturales, aceptando que ciudad y desarrollo son inseparables.

El desarrollo económico no es solo un proceso esparcido en el tiempo, es también un fenómeno que se difunde en el espacio. Tiempo y espacio mantienen una dialéctica de transformación de la sociedad a través de la urbanización y el desarrollo; ciudad y desarrollo son dos fenómenos que se alimentan uno a otro y que no pueden existir por separado.

Esta dialéctica es crucial para entender el papel de la ciudad en el proceso de la globalización y la manera como las diversas fases por las que pasa este proceso, se influyen y se complementan. La ciudad no es pasiva: su crecimiento es efecto del desarrollo, pero, a partir de un momento se suma a las causas de éste.

La globalización, así como el propio proceso de desarrollo económico, están inextricablemente ligados a la evolución de la urbe, hasta el punto que puede afirmarse, que entre mayor es el grado de desarrollo de una sociedad, más intensas son su división del trabajo y la propia vida urbana.

### La complejidad del fenómeno urbano y la globalización

**A**unque las ciudades colombianas, como Ciudad Perdida, florecieron siglos antes de la conquista española, el fenómeno urbano propiamente

dicho, aquel ligado al crecimiento horizontal y vertical incontrolado y el de sus impactos sobre el medio ambiente, la economía y los espacios sociales y políticos del país, solo tomó fuerza hace aproximadamente cincuenta años.

Con éste fenómeno tuvo lugar una de las más profundas revoluciones: la silenciosa que ocurrió con el salto del campo a la metrópoli durante la vida de una generación. Se cambió nuestro modo de vivir y de convivir, de producir y de consumir, de sentir y de pensar, el universo de nuestras creencias y prácticas, la forma de ejercitar los derechos, los deberes y las libertades, en una palabra, se cambió nuestra vida.

Con los procesos de cambio afloraron dos grandes paradojas: la primera por el hecho de que todos, o casi todos, preferimos vivir en la ciudad, pero todos nos quejamos de ella. La ciudad es el destino de la inmensa mayoría de los migrantes, el lugar donde simultáneamente se concentran las oportunidades de estudio, de trabajo, de cultura y libertad; las quejas permanentes acerca de cuán difícil es vivir en medio del tráfico congestionado, la pobreza, la contaminación, la criminalidad, la corrupción administrativa y la inoperancia del gobierno local.

La segunda, porque más actividades económicas y más desarrollo urbano, contribuyen a generar mayores problemas sociales. El crecimiento de la economía y del parque automotor conducen a una mayor demanda por suelo urbano, elevando sus precios, los costos para la ciudad y las ganancias que llegan a unas pocas manos. Los costos, beneficios y transferencias aumentan las desigualdades, la segregación y las carencias.

Estas paradojas han llevado a un prejuicio antiurbano, a la precaria aplicación de políticas, a la inadecuada asignación de recursos, a la existencia de sistemas institucionales y legales que han entorpecido y dificultado la vida en la ciudad, a la mala gestión

urbana y en general, a una falta de voluntad política y de conciencia ciudadana para atender las necesidades más apremiantes.

¿Pero por qué el hombre contemporáneo quiere vivir en ese caos, en ese sitio de ingobernabilidad saturado de problemas, dificultades y vicisitudes que llamamos ciudad? ¿Cuáles son los beneficios y el gran atractivo que ofrece la ciudad? Las respuestas no son tan difíciles: las ciudades con todos sus problemas y riesgos, son, qué duda nos queda, nuestra más sofisticada producción cultural, nuestro principal sitio de encuentro e identidad, la mayor generadora de crecimiento y desarrollo, el lugar por excelencia del intercambio económico y político.

La ciudad es el sitio donde la especie humana adquiere su más alta dimensión, concentra las mayores expresiones de la economía, la política y la cultura, satisfaciendo así, los principios de la complejidad.

En su seno existen como mínimo dos formas de expresión de la ciudad: la rica y la pobre, la moderna y la atrasada; en el tejido de ciudades existen por lo menos dos tipos: las capaces de enfrentar la apertura y la globalización y las que no podrán hacerlo fácilmente. Los efectos de la urbanización moldean y determinan sus causas y su propia realidad; el todo urbano reproduce las características de cada uno de sus atributos y el atributo refleja las características del todo.

Pero la ciudad, debe abordar su inserción dentro de un proceso de globalización, también complejo.

Al estudiar las fuerzas que moldean a Europa, Peter Hall señala cómo el comercio global no es un fenómeno nuevo, lo que es nuevo es su tamaño actual y su extensión al moderno sector informático, que es quizás la externalidad más importante de la ciudad. Con razón el profesor Castells orienta algunas de sus inquietudes intelectuales a la llamada por él "ciudad

informática", por considerar, al igual que nosotros, a las urbes como unas diseminadoras de información y por ende de desarrollo y crecimiento económico.

La globalización es mundial y es local: no solo está más cerca París de Londres, por el eurotúnel, Tokio y Nueva York por el internet, sino que las ciudades en nuestro medio, están cada vez más cerca las unas de las otras. En efecto, hasta hace pocos años Floridablanca, Bello y Soledad, para citar solo algunos casos, estaban separadas de las respectivas capitales departamentales y, hoy son un conjunto de barrios de sus áreas metropolitanas.

También la globalización introduce interesantes discusiones sobre sus efectos en la red de ciudades: según algunos autores como Meijer, favorece a las grandes ciudades, según otros como Camagni, son las ciudades pequeñas las más beneficiadas, pues pueden adaptarse más fácilmente a los nuevos escenarios.

En cualquier evento, es claro que las ciudades son por definición el epicentro del nuevo orden mundial y que tanto el fenómeno de lo urbano como el de la globalización son complejos. La ciudad no se puede abordar con el paradigma de la simplificación al que nos ha conducido la hiperespecialización, que ha desgarrado y fragmentado el tejido complejo de la realidad, haciéndonos creer que el corte arbitrario operado sobre lo real, es lo real mismo.

### Nuevo papel de las ciudades y ventajas frente al proceso de globalización

**N**umerosos factores señalan que es necesario reorientar, redefinir y fortalecer el papel de las ciudades, es decir señalan la necesidad urgente de diseñar sólidas Políticas Urbanas, para enfrentar los retos de la globalización. Mencionaremos aquí, una decena de ellos:



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire.

1. La imposibilidad de ocultar por más tiempo el fuerte impacto que los cambios del modelo de Desarrollo y las políticas económicas, sociales y ambientales, tienen sobre la vida en nuestras ciudades. No hay duda, estos cambios han transformado las posibilidades económicas, y han incrementado y acentuado, en muchos casos, los problemas sociales y políticos de nuestras urbes.

2. Colombia es un país de ciudades y ciudadanos: en 1951 había 5 ciudades con más de 100.000 habitantes, ahora hay 40 y en un quinquenio habrá casi medio centenar. Este tipo de ciudades medianas y grandes, ofrece mejores perspectivas frente a mercados mayores.

3. La población urbana, entendida como la residente en las cabeceras de más de 10.000 habitantes, aumentó en

casi cinco puntos porcentuales su participación dentro del total: del 68.2% en 1985 al 72.9% en 1993. En valores absolutos se incrementó en casi seis millones de habitantes, cifra que es casi igual al tamaño de Bogotá, en tanto que la población rural solamente se incrementó en 200 mil. En las ocho principales áreas metropolitanas viven cuatro de cada diez colombianos y en las cuatro mayores tres.

4. El crecimiento de las actividades urbanas, a pesar del auge del sector minero, de carácter típicamente extraurbano, ha podido conducir a un aumento de la contribución del PIB urbano ligeramente superior al 70% en 1960, a uno sensiblemente mayor al 80% en 1990. Como la población urbana sólo representa el 73% de la población total, el ingreso promedio urbano se sitúa casi dos veces por encima del rural.

5. Hace medio siglo prácticamente todos los productores agropecuarios estaban en el campo, hoy aquellos que producen la parte más significativa del valor de la producción agrícola, esto es, la moderna y de exportación, viven en las ciudades, y las tendencias revelan una consolidación de este proceso, tal como ocurre en los países más avanzados.

6. Aunque las cuentas convencionales que se realizan sobre la ciudad, dan la impresión de que las ciudades colombianas contribuyen con menos del 50% de las exportaciones, ellas se caracterizan por mostrar una creciente participación en la mayoría de las variables estratégicas de la economía. En el campo financiero y crediticio por ejemplo, su participación es significativa. Así, el crédito doméstico urbano, podría representar en 1993 el 95% de las colocaciones totales, 8 puntos por encima de 1983, y el crédito externo para el sector privado urbano, el 94% del total. La contribución de las ciudades en el volumen y el crecimiento de otras variables macroeconómicas como los ingresos del gobierno, el ahorro y la inversión es también muy alta.

7. En la discusión sobre la importancia de las ciudades en los procesos de globalización, es determinante tener claridad frente al hecho de que la influencia urbana en la economía no se limita, a sus efectos sobre las grandes variables agregadas. La red de ciudades, por ejemplo, define la conformación de la estructura económica nacional. Los flujos de transporte, la red vial y el crecimiento económico regional, están condicionados por el comportamiento del tejido de nuestras ciudades. El crecimiento de los grandes centros urbanos, el de las ciudades de menor desarrollo y aún la dinámica de enclaves mineros, de colonización y agroindustriales, inducen el desplazamiento de grandes volúmenes de población y el ritmo y las tendencias económicas.

8. El impacto que ejercen las medidas de apertura y globalización en la vida urbana puede llegar a ser muy significativo. Las importaciones de alimentos y vehículos automotores, ilustran esta afirmación. El aumento en las importaciones de alimentos, disminuye la demanda por mano de obra agrícola y acelera la migración, generando mayores costos a las ciudades. Un aumento del parque automotor urbano de medio millón de vehículos en solo cuatro años, únicamente para parqueo, requeriría la adecuación de un espacio equivalente a una calzada de 2.000 Km de longitud.

El aumento del parque automotor tiene además repercusiones importantes en la vida ciudadana: induce la ampliación de la frontera urbana, eleva los precios del suelo, acelera la segregación e incrementa de manera importante los costos de infraestructura, tal como lo señaló en nuestro medio el profesor Lauchlien Currie.

9. Las industrias del futuro, con mayores posibilidades dentro de un proceso de globalización, dependen del saber humano, de las telecomunicaciones, de las economías de complejación –tres elementos urbanos– y del adecuado manejo de los recursos naturales cuyo principal usuario es la ciudad.

10. Finalmente, el proceso descentralista iniciado desde la pasada década, con la expedición de diversas medidas como la elección popular de los alcaldes (Acto Legislativo 1/81) y el fortalecimiento de los fiscos locales (Ley 14/83), apoyado con la Constitución del 91 y las leyes que la desarrollan: Transferencias, Orgánica del Plan, Servicios Públicos y Medio Ambiente, entre otras, ha consolidado al municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial y ha abierto la posibilidad de la inserción de la ciudad dentro del contexto de la globalización de la economía.

Estas medidas, han generado una amplia brecha entre las posibilidades políticas de las autoridades locales y su capacidad técnico-administrativa, de planeamiento y gestión para aprovecharlas; han cambiado el marco de las responsabilidades de los municipios y de la nación; y han reorientado el papel y la función de las ciudades en la economía nacional y en la mundial.

### Breve diagnóstico de las debilidades urbanas frente a la globalización

**L**os problemas urbanos, por el principio de la complejidad, se expresan en cada uno de los atributos de la ciudad: la tierra, la vivienda, el transporte, los servicios públicos, el equipamiento y el espacio público.

Quisiera ahora, y a manera ilustrativa, destacar algunos de los principales obstáculos que impiden una mayor productividad y competitividad de la ciudad para insertarse de manera exitosa en la economía mundial.

#### Suelo Urbano

Ciudades extensas, moldeadas por las solas fuerzas del mercado, en su acepción formal e informal, por fuera de las previsiones de los planes y programas de desarrollo municipal.

Presencia de monopolios en la propiedad del suelo y dificultades para



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire.

la ejecución de proyectos de vivienda y de equipamientos de infraestructura vial, recreativos y comunales, por los altos costos de la tierra urbana. Esto afecta de una manera protuberante la competitividad de las ciudades en el nuevo escenario de apertura, en particular por los problemas de servicios públicos y equipamiento, que dificultan el establecimiento de actividades productivas.

Problemas ambientales, referidos principalmente al agotamiento de las áreas de protección de los ríos, por la invasión desordenada de humedales y de zonas boscosas, las primeras para la construcción de viviendas de estrato bajo y las segundas para estrato alto.

#### *Servicios Públicos: Agua y Saneamiento*

Baja cobertura de acueducto y alcantarillado, comparada con la de países de desarrollo similar, indicando que cerca de nueve millones de habitantes no cuentan con el servicio de agua potable.

Preocupantes cifras en calidad y pérdidas del agua: solo el 50% de los habitantes urbanos recibe agua apta para consumo humano y se desperdicia el 51% en los municipios pequeños, el 53% en los intermedios y el 43% en los mayores. Estos problemas encarecen la prestación de los servicios, aumentan los costos de producción de los bienes industriales y redu-

cen la capacidad de competencia de las ciudades.

#### *Vivienda*

Exagerada "tramitomanía", especialmente alrededor de las oficinas de planeación municipal, para la aprobación de los proyectos de construcción de vivienda y otras edificaciones, que retrasan su ejecución y que generan costos financieros trasladables al comprador de la vivienda y a los inversistas.

Bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas y sus entornos, en términos de la calidad de los servicios sanitarios, los patrones de consumo de agua, químicos no biodegradables

y energía, y la producción de basura no clasificada, humos y aguas servidas, generan desincentivos y externalidades negativas para el desarrollo de proyectos de inversión.

#### Transporte

El elevado crecimiento del parque automotor, cercano al 10%, muy superior al de la malla vial, de menos del 1% y la discontinuidad vial y la carencia de mantenimiento, asociados con los problemas de las “empresas”, hacen que los trabajadores, en una ciudad como Bogotá, destinen hasta cuatro horas por día, la mitad de la jornada laboral, a su desplazamiento, generando también elevadas deseconomías externas a las industrias y al sector productivo.

Las demoras y “trancones” generan costos elevados en la recepción y el despacho de los bienes e insumos, que retrasan múltiples procesos productivos y encarecen los costos globales de producción.

#### Equipamiento urbano

Los problemas son enormes, como lo demuestran por ejemplo, los costos causados por la débil infraestructura urbana para la apertura. Así, la casi duplicación del número de pasajeros aéreos en tres años, ha aumentado sustancialmente los tiempos de espera para decolage y aterrizaje, los costos para los pasajeros, los costos de operación y mantenimiento de las aeronaves, los tiempos de envío de los productos y los costos de su eventual deterioro.

#### Estrategias de la política urbana para la globalización

**L**as Estrategias para alcanzar los objetivos generales de la Política Urbana y los particulares como los de la globalización, se expresan a través de los *atributos urbanos*. Me referiré en esta oportunidad solamente al suelo urbano, pues este atributo se en-

cuentra en buena parte de los problemas no resueltos de la ciudad y tiene la capacidad de integrar a los otros atributos, hasta el punto que no es posible entender la gestión del suelo urbano, en forma independiente de la ciudad en su conjunto.

#### Programas de Reforma Urbana

**Ampliación de la oferta de tierras para programas de vivienda**, con la aplicación de los instrumentos de la reforma urbana y los procesos de gestión, concertación de intereses y resolución de conflictos, para aumentar, entre otras, la oferta de tierras urbanizadas y las posibilidades de utilización de las zonas deterioradas de las ciudades, que cuentan con importantes inversiones en infraestructuras.

**Definición de un marco regulatorio**, para adelantar algunos desarrollos normativos que permitan una mayor articulación de los mecanismos contenidos en la ley 9a. de 1989 con la legislación post-constitución, y ajustar algunos puntos tendientes a disminuir los costos del proceso de urbanización a cargo de la administración, desarrollando los principios constitucionales de participación en las plusvalías generadas por el desarrollo urbano, de igualdad de los ciudadanos ante las normas urbanísticas y de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano.

Para ello, el Gobierno se propone implementar y poner en práctica novedosos instrumentos urbanísticos como el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria; la agilización de la expropiación y la concertación urbanística para la incorporación y adaptación de tierras urbanizables, proponiendo sociedades entre el municipio, el propietario de la tierra y el sector constructor y financiero, buscando un único fin: hacer del negocio de la tierra un negocio atractivo y rentable para el Estado y la sociedad.

Además de los instrumentos previstos en la actual legislación se desarrollarán otros de carácter inmobilia-

rio como el derecho real de superficie, para la utilización de tierras ociosas, mediante la edificación de inmuebles que pueden ser vendidos o alquilados independientemente del terreno, lográndose en esta forma precios convenientes en la venta de unidades privadas, así como incrementos importantes en la productividad de la ciudad, como condición básica para sus inserción en los mercados mundiales.

#### Programas de cultura del manejo del suelo

Diseño y puesta en marcha de un Banco de Proyectos Nacionales e Internacionales de Gestión Urbana, con énfasis en los proyectos de localización industrial en zonas de países de mediano desarrollo como el de la frontera mejicana con Estados Unidos, o los de países de tamaño reducido como Hong Kong y Singapur.

Puesta en marcha en asocio con los centros de investigación y urbanismo del país, del Proyecto de Evaluación y Simulación Ex-post de grandes Proyectos de Desarrollo Urbano como el Desepaz de Cali, Salitre y Tinal en Bogotá, Niquía en Medellín, y el seguimiento de los actuales procesos de urbanización, en varias ciudades del país.

#### El Proyecto del Notario Urbano

Este proyecto busca la agilización de trámites y el mejoramiento de la Planeación local mediante la especialización de las oficinas municipales encargadas de esta actividad. Para ello se ha planteado la posibilidad de delegar y contratar con el sector privado todas las actividades de las Oficinas de Planeación Municipal, distintas a la planeación propiamente dicha, mediante la figura del “Notario Urbano”.

A través de concesiones, este nuevo ente privado, con equipos técnicos especializados, podría adelantar muy ágilmente los hoy engorrosos y dilatados procesos, que llevan los funcionarios de “planeación” y se encargaría de

verificar y dar la conformidad o el rechazo a los proyectos urbanísticos y de construcción, de acuerdo con la normatividad y planes Municipales.

Esta propuesta busca en síntesis, liberar a las autoridades municipales, de las acciones de "trámite", para concentrarlas en su acción fundamental: pensar y orientar la ciudad.

Estrategias como las propuestas para facilitar la inserción de las ciudades y la economía nacional al contexto internacional, siguiendo los lineamientos del Modelo de Desarrollo, rompen la aplicación del paradigma fragmentario. Así, el fenómeno del desempleo urbano, no se analiza únicamente a la luz de políticas sectoriales, sino que toma en consideración sus efectos espaciales, sociales y ambientales. De la misma manera, en la política urbana se señala que los diseños de las construcciones comerciales, deben considerar que las transformaciones de estos espacios públicos y de encuentro, cambian las relaciones por autonomías abiertas y públicas, en cerradas y excluyentes.

Finalmente, desearía destacar como los impactos de la globalización económica en la ciudad, no se pueden ver al margen de los grandes temas de la sociedad contemporánea: mercado y democracia, cuyo punto de encuentro es la libertad; la libertad económica y la libertad política.

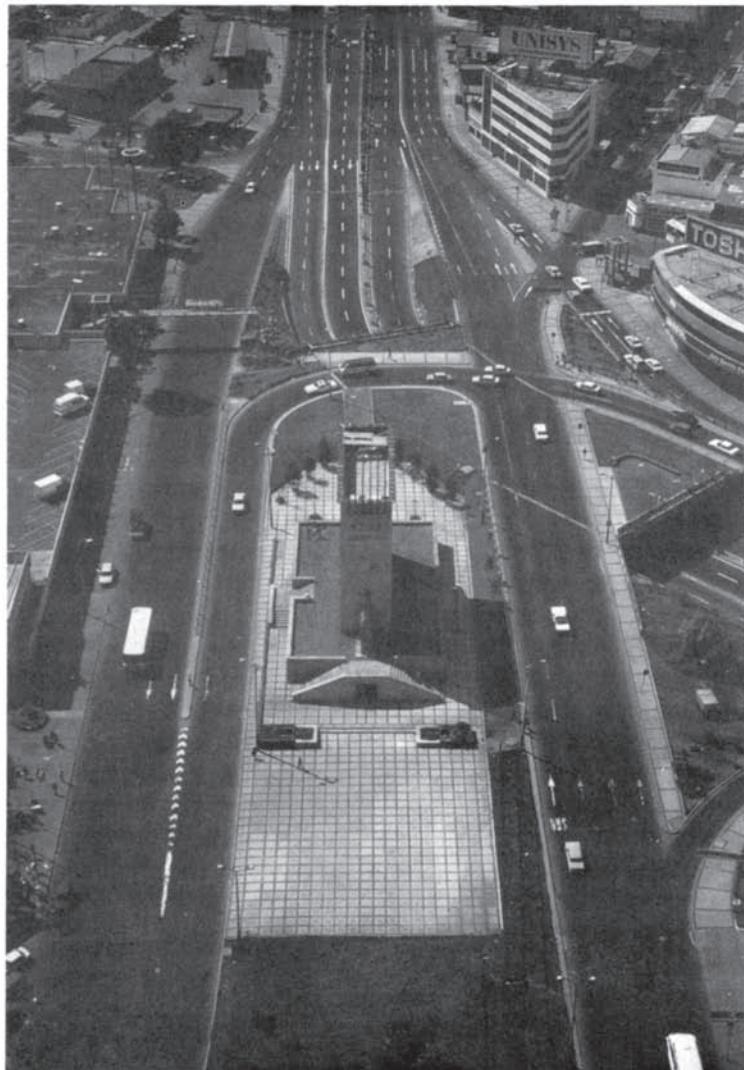
## La ciudad es la gente

**L**a economía es esencial para la democracia, pues la libertad se basa en la propiedad, entendida en sus expresiones privadas y públicas, las cuales se conjugan en la ciudad. Si en la polis griega nació la filosofía, la democracia y la política, nuestras producciones intelectuales más antiguas y más presentes, y si la polis significó el conjunto de vida comunitaria, política, moral, cultural, e incluso económica, podemos pensar que la ciudad contemporánea debe significar algo más de lo que ella actualmente es.

¿Qué debe significar? Al menos algo de lo que fué la Atenas de Pericles, quien en su oración fúnebre llegó a mostrarnos, cómo la polis era ante todo un estilo de vida. Ciudades, construidas a la medida del hombre con espacios donde se podía promover el conocimiento mutuo, educando la mente y el carácter de los ciudadanos. Pero, también algo distinto a lo que hoy muestran las ciudades, frente a la globalización de la economía. Ciudades con tamaños y densidades desproporcionadas, por fuera de toda escala humana, atravesadas integralmente por esos inesperados mutantes de nuestra época: televisores, computadores y demás artefactos que nos hacen creer que interactuamos comuni-

cativamente en el mundo globalizado, como si fuera una aldea. Ciudades, en fin, en donde se empieza a perder el más maravilloso bien con el que están dotados los humanos: la comunicación. El problema de la ciudad, no es solo un problema político, es un problema cultural y filosófico, ya que concierne al sentido de la vida humana.

Ese es el reto, pensar la construcción de la ciudad contemporánea, como un mecanismo para la construcción del nuevo ciudadano, del ciudadano que entiende que la democracia económica es el complemento de la democracia política; en una palabra, una ciudad que busque la finalidad de la polis, magistralmente resumida por Sófocles: *La ciudad es la gente* ●



Fotografía de Jeremy Horner, Bogotá desde el aire.

José Luis Villaveces Cardoso.  
Secretario de Educación de Santafé  
de Bogotá, D.C.  
Profesor Grupo de Química Teórica  
Universidad Nacional de Colombia  
Exsubdirector de programas de  
ciencia y tecnología de Colciencias

# La política de ciencia y tecnología en el “Salto Social”<sup>1</sup>

José Luis Villaveces Cardoso

## 1. La existencia de una política nacional de ciencia y tecnología

**T**al vez sea pertinente al comenzar a comentar los apartes sobre ciencia y tecnología en el Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Samper, congratularse de que existan y considerar que esa existencia es, en sí misma, un aspecto altamente positivo.

Tan mala ha sido la relación histórica de Colombia con estos temas; tanto ha sido el desprecio por el conocimiento, por la reflexión, por la investigación; tanta la consagración de la ignorancia como bien supremo; del tiempo dedicado a pensar como tiempo perdido; de la acción rápida e irreflexiva, como paradigma de lo práctico, que puede ser aún motivo de complacencia encontrar que un gobierno incluya explícitamente en su plan de desarrollo un capítulo de ciencia y tecnología.

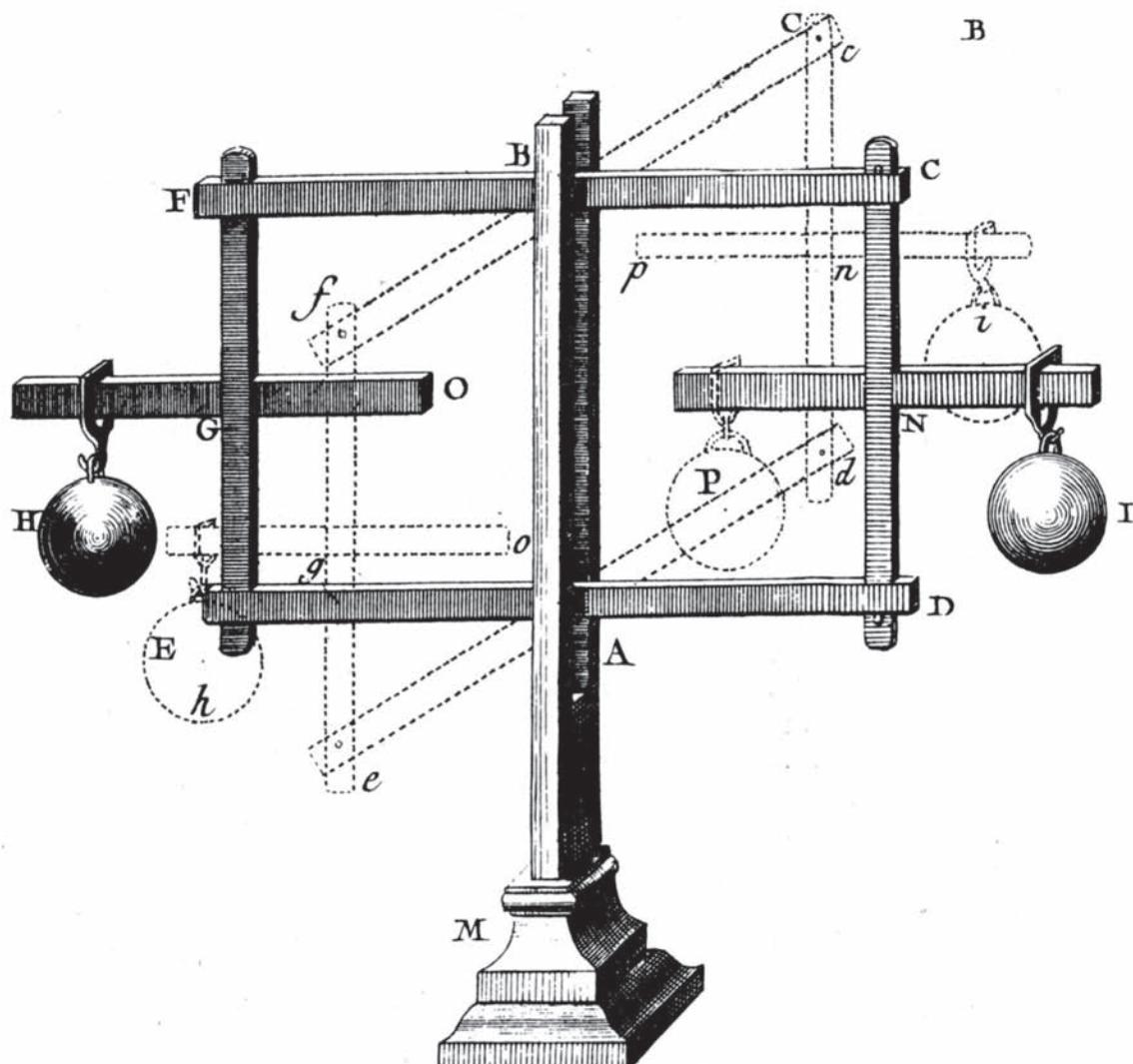
Hay, sin embargo, suficientes indicios de que esta inclusión deja de ser coyuntural o esporádica y de que el país –o al menos algunos de sus más ilustrados dirigentes– se inclina definitivamente por la necesidad de investigar y de fundar sobre esta investigación el desarrollo futuro, como para que sea posible creer que comenzamos en este campo, por fin, a hacer planeación de largo plazo y a incluir el conocimiento como variable estructural del devenir de la nación colombiana.

En primer lugar, se basa esta confianza en que ahora es mandato constitucional<sup>2</sup> apoyar el desarrollo científico y a las instituciones y personas que lo adelantan, así como incluir explícitamente el fomento a las ciencias en los planes de desarrollo, así que el gobierno no hace sino respetar esta orden, al incluir este tema.

En segundo lugar, y mucho más importante, en que lo esencial del plan se apoya en

1. Haremos comentarios a la política de ciencia y tecnología en el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” del presidente Ernesto Samper basándonos en cuatro documentos: 1) el propio Salto Social, en la edición hecha por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación en diciembre de 1994, al que citaremos como “Salto”. 2) El documento CONPES 2739 aprobado el 2 de noviembre de 1994, que sirvió como base para el planteamiento de ciencia y tecnología que aparece en el Salto Social. Lo citaremos como “Conpes”. 3) El documento “Todos y todas somos nación”, elaborado por el Consejo Nacional de Planeación con observaciones al Salto Social, al cual citaremos como “Todos y todas..” y 4) El documento de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en el cual se inspiró mucho el documento Conpes mencionado. Lo citaremos como “Misión”, y las páginas se refieren a la edición que de él hizo el Ministerio de Educación Nacional.

2. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. *Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura.* El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos es-



la política de ciencia y tecnología del anterior gobierno, que a su vez había retomado mucho de lo planteado por la Misión de Ciencia y Tecnología que convocó el presidente Barco. Se logra así una continuidad y una acumulación de esfuerzo que permiten sentirse moderadamente optimistas en cuanto a la relación de los gobiernos recientes con el conocimiento.

## 2. Una política de largo alcance

Entre 1989 y 1990 funcionó la Misión Nacional de Ciencia y Tecnología que constató la existencia de grupos que estaban desarrollando conocimiento en el país, pero reconoció la precariedad del andamiaje institucional en el cual actuaban, la debili-

peciales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (Art. 71)

- El Estado *promoverá la investigación y la transferencia de tecnología* para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. (Art. 65)

- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al *conocimiento, a la ciencia, a la técnica y ...* (Art. 67)

- La educación formará al colombiano ... para el mejoramiento cultural, *científico, tecnológico* y para la protección del ambiente (Art. 67)

- ...El Estado *fortalecerá la investigación científica* en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo... (Art. 69)

- ...El Estado *promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.* (Art. 70) (subrayados del autor)

dad de sus relaciones con la sociedad y el escaso desarrollo de las comunidades científicas e hizo una serie de recomendaciones para imbricar las acciones de ciencia y tecnología con todo el devenir nacional.

El desarrollo legal de estas recomendaciones comenzó con la expedición de la Ley 29 de 1990 —que por primera vez fijó obligaciones claras al Estado en materia de ciencia y tecnología— y con la aprobación en febrero de 1991 del decreto 585, que creó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de los decretos 393 y 591 que organizaron las formas de contratación para la ciencia y la tecnología y de asociación entre el Estado y los particulares.

El 12 de Julio de 1991, el CONPES aprobó el Plan de Inversiones en Ciencia y Tecnología que haría parte de “La Revolución Pacífica”, una de cuyas estrategias fundamentales era el desarrollo científico y tecnológico del país. El diagnóstico hecho en ese momento conducía a la necesidad de *articular y organizar* las labores de ciencia y tecnología, con el fin de incrementar sustancialmente su contribución al cambio económico, político, social y cultural de Colombia. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que se puso en marcha a partir de Octubre de 1991 logró la articulación y organización de estas labores y los decretos de 1991 han sido utilizados en la agilización de las formas de asociación y en la creación de Corporaciones mixtas para la investigación, entre las cuales cabe mencionar a Corpoica, la Corporación Calidad, el Cintel, la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, la Corporación para el Desarrollo de la Biotecnología, la Corporación Corrosión y Ceniacua. Más recientemente, estos decretos fueron el soporte jurídico para la creación de las corporaciones vinculadas al naciente Ministerio del Medio Ambiente. Gran cantidad de nuevos investigadores se han unido a este proceso, en primer lugar, gracias a la Red Caldas, creada en 1992, que permitió que científicos colombianos que habitan en el exterior se vinculen al esfuerzo de producción de conocimiento para nuestro país. De hecho, varios de ellos se han repatriado, al entender que se habían creado condiciones adecuadas para que pudieran desarrollar su tarea investigativa

en las instituciones colombianas. La eficacia del Sistema para la planeación de la acción y para la asignación de los recursos ha llevado a los industriales a utilizar cada vez más los recursos de fomento para la innovación que el Estado pone a su disposición a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

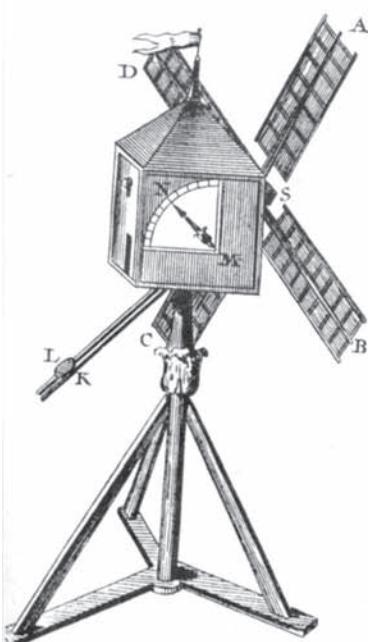
El Conpes de 1991 previó un monto de 116 millones de dólares para el período 1991-1994. Los 66,7 millones de dólares del llamado “Préstamo Bid-Colciencias II,” ejecutado totalmente entre enero de 1991 y agosto de 1994, fueron la fuente principal de recursos, que se vió reforzada por la utilización de los artículos 4 y 7 de la Ley 29 de 1990, a través de los cuales el CONPES aprobó la suma de 21.900 millones de pesos adicionales, de los cuales 5.428 fueron apropiados para la vigencia de 1994. En esta forma, se ejecutaron durante el cuatrienio 73,485 millones de dólares, a los cuales hay que añadir cerca de un 20% adicional, proveniente de contrapartidas de las entidades que recibieron créditos para adelantar proyectos de investigación científica y de desarrollo tecnológico y de la inversión del sector privado que comenzó a ser notoria a partir del segundo semestre de 1993. La inversión total fue entonces de unos 90 millones de dólares que, aunque no lograron las metas previstas, sí representaron un aumento de cerca del triple en términos reales, con respecto a lo ejecutado en los dos cuatrienios anteriores.

### 3. La ciencia y la tecnología presentes en “El Salto Social”

**L**a política de ciencia y tecnología del “Salto Social” está planteada en términos de cinco estrategias básicas que, en conjunto son una base excelente y dan, en lo esencial, continuidad a los desarrollos de los años anteriores.

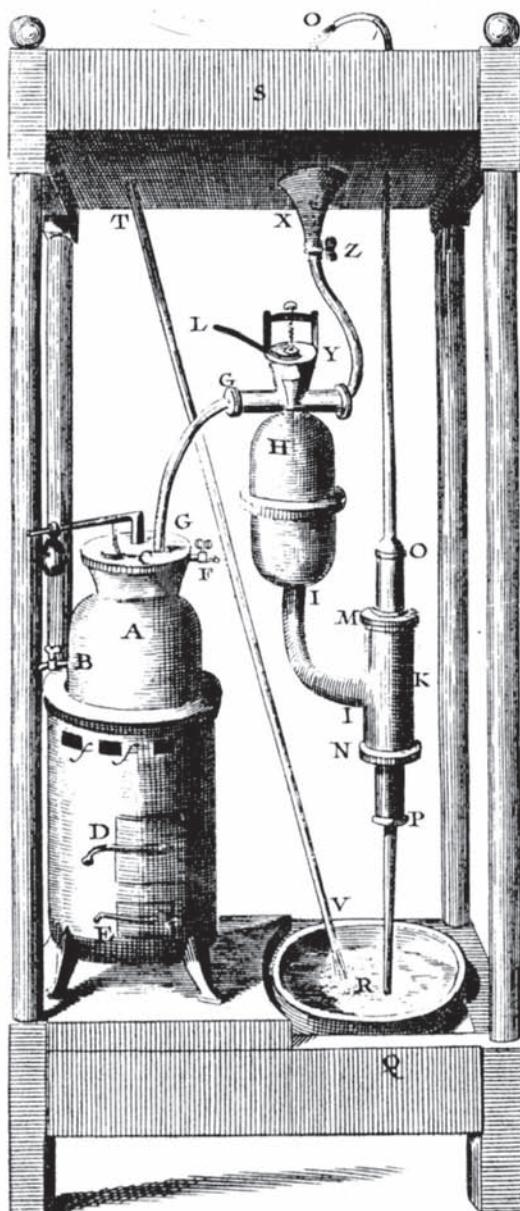
#### *Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología*

Parece muy acertado que el planteamiento de una política nacional de ciencia y tecnología comience con estas ambiciosas



metas para consolidar el desarrollo científico básico en el país. Las metas numéricas, de formación de “2000 investigadores y científicos a nivel doctorado en las distintas áreas de las ciencias naturales y sociales y las ingenierías” (Salto, p. 139), “25 nuevos centros académicos y 250 nuevos grupos de investigación” (ibid) son un excelente paso hacia el cumplimiento de las tareas que fijó la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Si en 10 años queremos estar en capacidad de tomar en nuestras manos nuestro desarrollo, requerimos alcanzar la tasa de una persona dedicada a la investigación por cada 1000 habitantes, y eso nos obliga a pensar en más de 36.000 investigadores para el año 2005. La Misión estima que 10.000 de entre ellos deben tener formación doctoral, y comenzar por formar 2000 en este cuatrienio tiene sentido si se tiene en cuenta que simultáneamente hay que hacer un esfuerzo enorme para crear y consolidar la estructura de laboratorios en universidades e institutos de investigación, para que los recién formados puedan desplegar toda su capacidad. Igualmente, hay que tener en cuenta que la capacitación a este nivel puede tener un enorme efecto multiplicador, ya que cada doctor puede, unos cinco años después de obtener su título, estar dirigiendo la formación de dos o tres más, con lo cual, la meta propuesta en el Salto Social, de “creación y consolidación de programas nacionales de doctorado”, asume toda su importancia.

La tarea de internacionalizar toda esta actividad, integrándola “a las redes internacionales de investigación y desarrollo tecnológico” (ibid), es fundamental, dado que, si alguna limitación han tenido nuestros investigadores y algo ha limitado su impacto social, ha sido su excesivo parroquialismo.



### *Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico*

El “Salto Social” coloca la política de ciencia y tecnología como parte de la estrategia nacional para lograr la competitividad y este es, sin duda, su mayor acierto.

Sin embargo, se siente en todas las páginas del capítulo de “competitividad para la internacionalización” el peso del afán por “dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo, contribuyendo decisivamente al objetivo central del Plan de Desarrollo de mejorar las condiciones de empleo de la mayoría de la población” (Salto, p.135). Dicho en otras palabras, el conocimiento y la innovación, la actividad de I+D en las empresas, la selección de estrategias competitivas, la interacción universidad-empresa, la investigación científica sobre la cultura empresarial y el desarrollo mismo de las organizaciones, la creación de “organizaciones que aprenden” –que fue considerada tarea central por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo– y otros posibles componentes estructurales del desarrollo tecnológico quedan en un segundo plano frente a una propuesta exageradamente centrada sobre la creación de instituciones. En este sentido, el documento CONPES hizo un planteamiento muy superior al que quedó recogido en el Plan de Desarrollo y, ojalá, se pudiera volver a él: “Para apoyar la nueva estrategia de internacionalización es necesario adelantar una política orientada a la creación de condiciones de competitividad en el sector productivo, a través del fomento a la innovación y al cambio tecnológico. Para ello es necesario aumentar la capacidad de gestión tecnológica de las empresas, incrementar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico y desarrollar “Redes de Innovación” que le brinden apoyo a las empresas a través de investigación, información y servicios tecnológicos y promue-

van la interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento, o alianzas estratégicas con empresas innovadoras". (CONPES, p.10) De esto, el "Salto Social" se quedó con el desarrollo de las redes y este sólo en la fundación de Centros de Productividad, de Incubadoras de Empresas, de Centros de Información Tecnológica, de entidades de intermediación, etc. Aunque la propuesta está bien inspirada, el riesgo de que se convierta en simple creación de burocracia pública o mixta es enorme. Confiamos en que los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que tendrán a su cargo la puesta en marcha de esta política, tendrán más claridad estratégica y evitarán esta tendencia a resolver creando entidades, que se percibe en varios puntos del documento, como comentamos, por ejemplo, al analizar la propuesta sobre el medio ambiente.

***Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país***

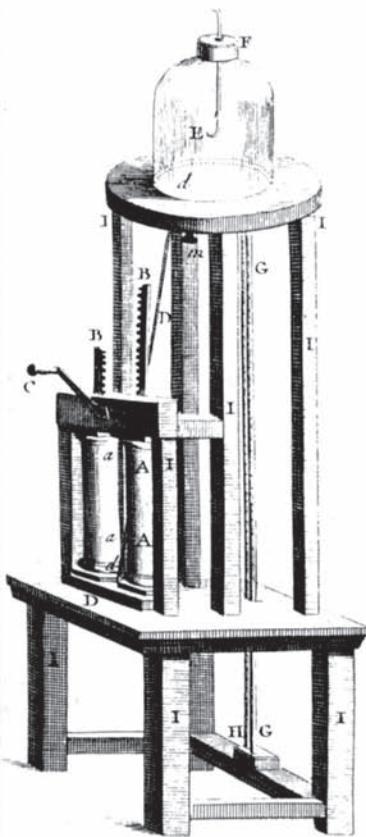
Recibe esta estrategia apenas un párrafo que, sin embargo, plantea un programa básico de enorme importancia: "mejorar la prestación de servicios sociales, mediante .... la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios y el estudio de mecanismos de participación ciudadana" (Salto, p. 140). En este sencillo planteamiento puede encontrarse la más importante estrategia para la modernización del Estado colombiano y el logro de la competitividad internacional. Por lo menos durante el último medio siglo ha estado ausente de nuestra administración cualquier tipo de reflexión científica sobre su funcionamiento y organización, y las reformas se han dado por voluntarismo o como simple aplicación de tecnologías que han respondido más a modas que a reflexión e investigación seria sobre la organización empresarial del Estado. La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo afirmó sin ambajes: "De nuestras organizaciones de todo tipo, tales como las de gobierno y conducción política, las educativas, las de salud, las de

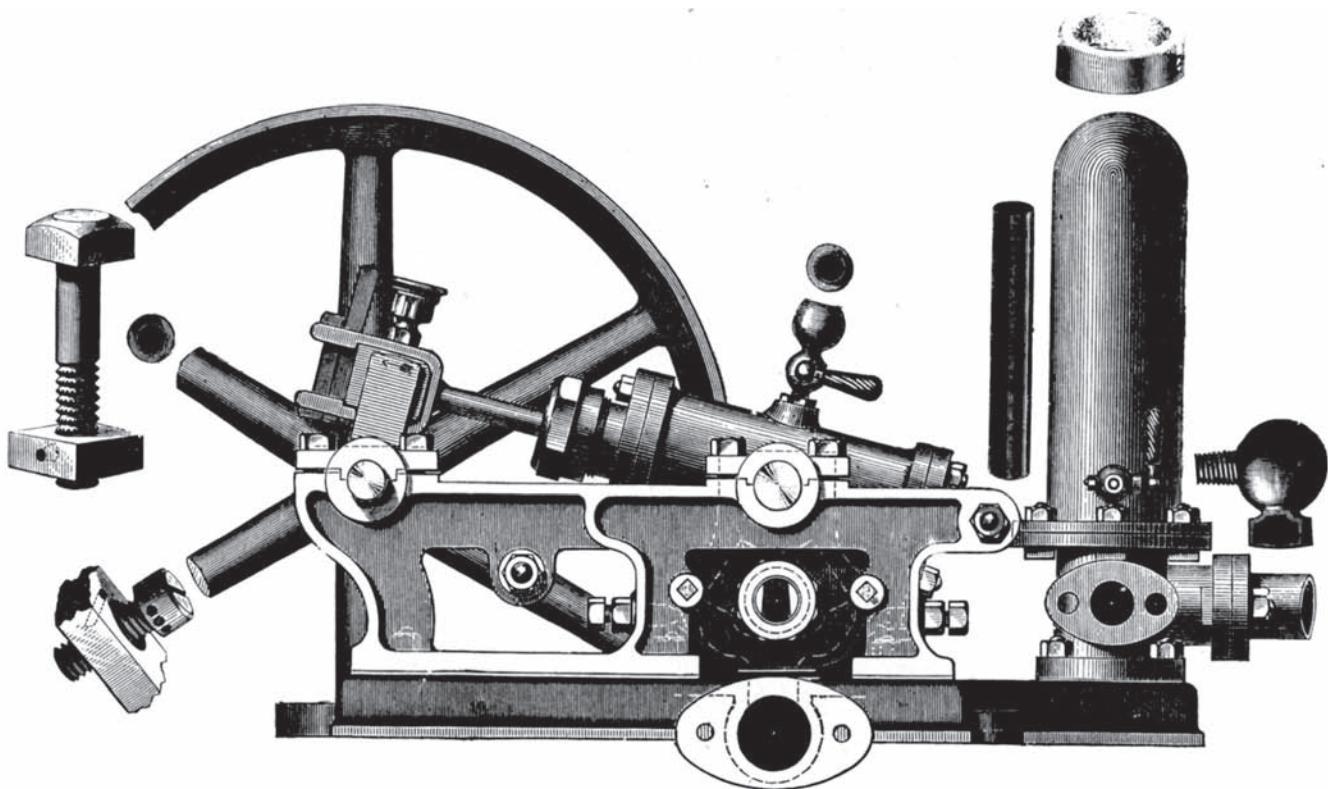
investigación y de desarrollo de tecnología, y las empresariales o de negocios, depende en alto grado el que podamos competir internacionalmente, reestructurar y descentralizar todo el aparato de administración pública y asegurar el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de todos los colombianos" (Misión, p. 81). Saludamos el que la investigación social asuma esta tarea esencial, a más de la segunda que se plantea en forma excesivamente general "mejorar la investigación sobre la sociedad colombiana", planteamiento que, en último término puede resultar benéfico pues permite casi cualquier actividad.

***Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible***

Lo reducido del párrafo no impide tampoco en este caso el planteamiento de dos ideas centrales, que consideramos acertadas: 1) debemos investigar sobre ecosistemas y biodiversidad y esto requiere investigación básica complementaria; 2) Es indispensable comenzar a investigar los medios ambientes urbanos, tarea que el país prácticamente no ha comenzado, pues nos hemos limitado, en general, a considerar como medio ambiente sólo los ecosistemas silvestres.

El afán de resumir de los redactores del Plan deja, sin embargo, una torpeza que puede convertirse en un enorme escollo para los investigadores y por ende para el desarrollo nacional, dado que, en último término, el Plan de Desarrollo se concretará en proyectos que vayan al Banco de Proyectos de Inversión Nacional y sean analizados (esto es, autorizados o vetados) por los técnicos del Departamento Nacional de Planeación. Como hemos conocido el funcionamiento de este Banco en el pasado, podemos prevenir sobre su acción en el futuro. Dice el Plan: "financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales como la biotecnología y la bioseguridad" (Salto, p. 141). La biotecnología y la bioseguridad no son ciencias básicas. Son aplicaciones muy particulares de algunos aspectos de la biología, de la bioquímica o de la ingeniería a la producción de objetos por vías microbio-





lógicas en el primer caso, o al control de ciertos efectos no deseados en el segundo. La investigación básica sin la cual es imposible lograr el manejo sostenible de nuestros ecosistemas se refiere a la genética molecular, a la bioquímica, a la biología celular, a la termodinámica, a la teoría del caos, a la teoría general del equilibrio, etc. es decir, a temas fundamentales de la biología y de la fisicoquímica que, evidentemente, deben estar respaldados por investigación fuerte en estadística, en matemáticas, etc. Me imagino con facilidad –y con terror– a los técnicos del DNP bloqueando proyectos de investigación básica en ecología fundamental o en fotoquímica vegetal porque no son “biotecnología y bio-seguridad” que es lo autorizado. Tocará al Consejo del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y del Hábitat evitar estos riesgos.

#### *Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura colombianas*

El enunciado de esta quinta estrategia es hermoso y ambicioso. Si se lograra, viviríamos en un país moderno, competitivo, capaz de manejar racionalmente sus problemas, de utilizar sosteniblemente sus recur-

sos naturales, de entender sus problemas sociales. Las cuatro líneas que siguen al título nos hablan de algo mucho menos ambicioso: apenas unas tareas de divulgación científica y un vago “articular el país a redes de información”. Porque conocemos la génesis de este párrafo, vemos aquí, en todo su poder, el efecto del principio de “resumir, resumir” (o “recortar, recortar”) que debió orientar la redacción del Plan. El documento CONPES lo plantea en una forma mucho más clara: “El Programa de Apropiación Social de la Ciencia y la Tecnología propuesto por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, persigue como objetivo central el que la ciencia y la tecnología pasen a formar parte inseparable de la cultura nacional” (CONPES, p. 19), lo cual está mucho más de acuerdo con el ambicioso, y deseable, título.

La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo lo planteó de manera mucho más fuerte: “Apropiación Social de la Ciencia: El programa de endogenización de la ciencia busca, como ya se ha anotado en diferentes apartes de este documento, crear las condiciones para que la ciencia y los procesos de progreso que ella pueda generar

formen parte inseparable de la cultura nacional. Una de esas condiciones, posiblemente la más importante desde la perspectiva cultural, es la de su apropiación por sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad. Será este un proceso que demanda de grandes esfuerzos, organizados y permanentes, de orden financiero, político e institucional.” y siguen cuatro páginas de explicación cuidadosa y de propuestas concretas de acción. (Misión, pp 131-134)

Lo que era un ambicioso proyecto de transformación cultural del país quedó convertido en una anémica propuesta de divulgación científica. Una vez más, toca confiar en que los miembros del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología recuperen lo perdido en este proceso de lavado y desleído e impulsen la ambiciosa propuesta de los “sabios”. Afortunadamente, tres de ellos son miembros del Consejo y un cuarto dirige a Colciencias, lo cual nos da confianza en que su hermoso sueño prevalecerá sobre la debilidad del “Salto Social” en este punto.

Además de las tres páginas explícitamente dedicadas a la ciencia y la tecnología, en las cuales se plantean las cinco estrategias que acabamos de comentar, el apartado V del capítulo de Competitividad del Salto Social está destinado a presentar la Política de Modernización Industrial. En este capítulo se plantean puntos que están directamente relacionados con ciencia y tecnología, entre los cuales cabe destacar el Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico Industrial (Salto, p. 153). En este capítulo se plantea la necesidad de apoyar los Centros de Desarrollo Tecnológico, fortalecer el Diseño Industrial, crear servicios de Información Tecnológica, trabajar en la metrología y el control de calidad, reglamentar la propiedad intelectual y desarrollar y fortalecer los recursos humanos, tareas todas directamente relacionadas con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

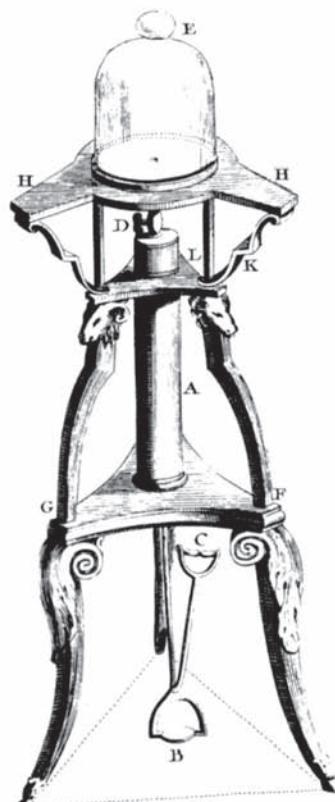
Aunque se encuentran problemas equivalentes a los que ya comentamos en párrafos anteriores, surgidos del excesivo esquematismo y resumen del Plan y de la proclividad a resolver todas las situaciones mediante la creación de instituciones, (a manera de ejemplo, una frase: “los atrasos

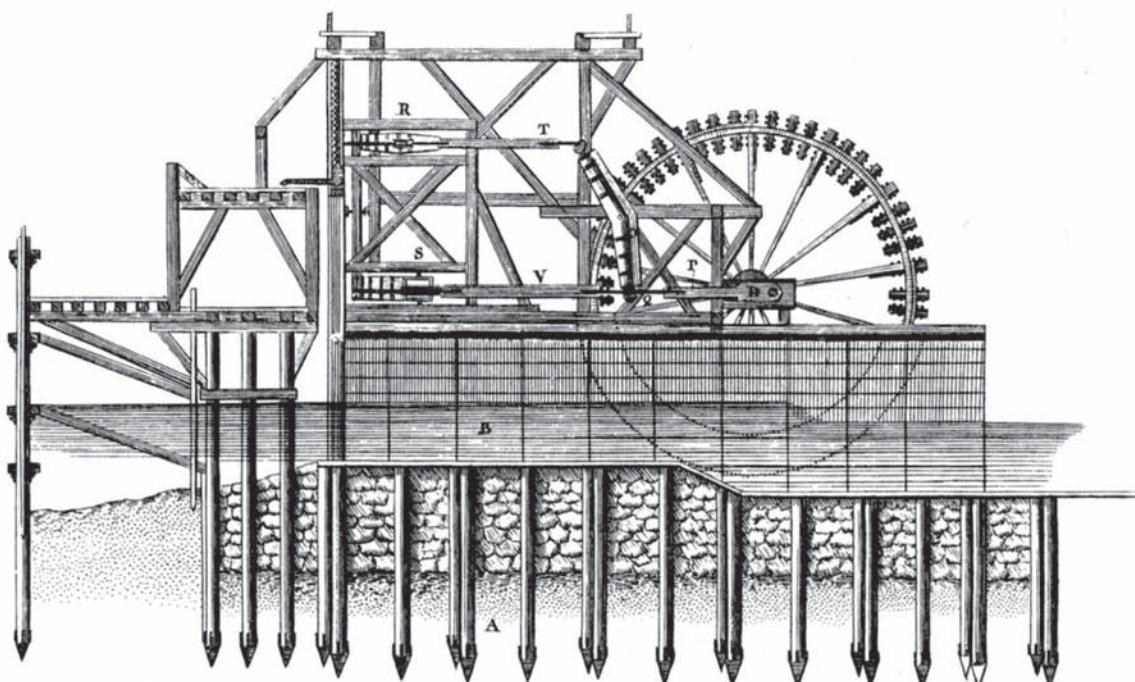
en metrología, normalización y control de calidad se subsanarán mediante la puesta en marcha del Centro de Control de Calidad y Metrología a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio”), los planteamientos sobre desarrollo tecnológico y competitividad son importantes y las menciones explícitas a la investigación científica, a la necesaria cofinanciación para la innovación en las empresas son indicios de una buena política de fomento al sector productivo, que en último término será el principal demandante de tecnología y de ciencia.

Esta afirmación no indica que tengamos ningún sesgo hacia la llamada “investigación aplicada” en contra de la “investigación básica”. Todo el desarrollo contemporáneo indica que la oposición entre estas dos categorías es un sofisma de distracción y que las aplicaciones relevantes de la ciencia sólo se dan en contextos muy enriquecidos en ciencia básica y con una profunda cultura intelectual. La ciencia básica y la investigación fundamental se desarrollan bien allí donde hay demanda de conocimientos y esto sucede cuando las aplicaciones industriales o sociales alcanzan un nivel importante de sofisticación. Esto puede suceder cuando las industrias buscan niveles importantes de competitividad o cuando los organizadores del sector social tienen una formación cultural suficiente. Estamos más cerca de lo primero que de lo segundo y esto se transparenta claramente en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

#### 4. Las metas económicas

**E**l conjunto de las metas económicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo para el fomento de las actividades de ciencia y tecnología aspira a alcanzar el 1% del PIB en 1998. Esta cifra tiene un inmenso valor simbólico. Hace apenas una década, Colombia invertía sólo algo más del 0,1% del PIB en ciencia y tecnología, con lo cual se colocaba en el grupo más retrasado de la América Latina en estas materias. Sobrepasar el 1% no sólo habrá significado un aumento de un orden de magnitud en esta inversión, sino que, de cumplirse esta meta, nos colocaremos en ese momento a la cabeza de la América Latina y aunque esta-





remos todavía muy por debajo de los países desarrollados que tienen índices de inversión entre el 2 y el 4% del PIB en investigación, podremos sentirnos optimistas de que al fin tomamos en nuestras manos las posibilidades de nuestro desarrollo.

##### 5. La ciencia y la tecnología ausentes de El Salto Social

Todo el buen planteamiento hecho en las tres páginas consagradas a ciencia y tecnología del Salto Social y, en general, en el capítulo 6 sobre Competitividad para la Internacionalización, se desliza al mirar el resto del documento. La ciencia y la tecnología no aparecen articuladas al resto del plan y su presencia en los demás capítulos es exageradamente débil, con lo cual resulta clara la posición aislada de estas actividades en la vida colombiana, que parecería mantenerse en épocas pre-científicas o premodernas.

Para comenzar, cito un ejemplo protuberante, el planteamiento sobre la universidad no hace más que una declaración general sobre la “educación superior con vocación investigativa”, que no supera los eslógans de hace quince años, que tan débiles efectos lograron. Al decir del Consejo

Nacional de Competitividad, “omite cualquier reflexión que pudiera movilizar a la universidad colombiana y sacar de su inercia la relación de ésta con los procesos de avance del conocimiento” (Todos y todas... p. 83). Lo hemos afirmado en diversas ocasiones y se hace especialmente grave en estas circunstancias: con las universidades que tiene el país, con los ingenieros sin formación básica que están egresando, con las caricaturas de posgrado que desarrollan en la mayoría de los casos, con la investigación débilmente relacionada con las actividades del resto del país que se desarrollan en ellas, con el ínfimo porcentaje de profesores realmente dedicados a labores investigativas de verdadera relevancia no es posible un desarrollo industrial competitivo del país, ni un manejo adecuado del medio ambiente, ni una comprensión de los procesos sociales.

El plan de desarrollo que se nos presenta, visto en conjunto, pone un acento exageradamente débil en el desarrollo del conocimiento y en la capacitación de cerebro de obra. Continúa atenido a la mano de obra de bajo nivel, como se confirma en apartes como el de política de modernización industrial que plantea un desarrollo y fortalecimiento de recursos humanos enteramente confiado al Sena (Salto, p. 155),

sin ninguna mención a la relación industria-universidad. En este sentido, es claramente regresivo con respecto a planteamientos que ya se hacían el Plan de Desarrollo del presidente Gaviria, que hablaba de la necesidad de cambiar nuestro modelo de desarrollo por uno más fundamentado en el conocimiento y menos en las materias primas y la mano de obra barata.

No es mejor el ejemplo del Medio Ambiente. A pesar de que la Ley 99 de 1993 ya proclamó en su Artículo 1 que todas las decisiones de política ambiental se tomarán con base en los resultados de la investigación, este valor estratégico del conocimiento se desdibuja en el plan que comentamos, que dice, en lo que parece apenas una declaración de buenas intenciones “el manejo del medio ambiente requiere del desarrollo científico y tecnológico” (Salto, p. 183), pero sin proponer ninguna acción precisa para ello, distinta de poner “en funcionamiento los institutos de investigación creados por la ley 99 de 1993” (Salto, p. 188).

El Salto Educativo y Cultural (Salto, p. 81 y siguientes) se plantea también sin ningún contenido científico ni tecnológico, sin ninguna incorporación del conocimiento a su ejecución, distinta de un curioso párrafo que aparece en la página 83, desligado de todo el contexto “Colciencias y el Ministerio de Educación promoverán la creación de corporaciones mixtas que investiguen en procesos y productos pedagógicos y difundan los resultados de dichas investigaciones en el sistema educativo”.

Al igual que en el caso del Medio Ambiente, los planificadores se limitan a crear instituciones que investiguen, sin que ellas formen parte de la estrategia de desarrollo ni se articulen sus resultados con la toma de decisiones políticas. En este sentido, el plan se limita a repetir la estrategia de hace 25 años, cuando se crearon o reestructuraron muchos de los institutos de investigación de nuestros ministerios —ICA, INGEOMINAS, INS, IAN, etc.— que tan escasos resultados muestran, precisamente por la falta de incorporación de su acción a la tarea de los ministerios y al conjunto de la vida nacional.

Toda la literatura contemporánea subraya el vínculo definitivo que debe existir entre educación e investigación, que pasa

desapercibido en este plan. Así lo subraya también el Consejo Nacional de Planeación, que asegura que “el bajo nivel de la educación de los colombianos, aunado a la distancia entre el proceso educativo y el desarrollo de la creatividad de las personas en su actividad laboral pueden comprometer el éxito de esta estrategia” (Todos y todas.. p. 83). El mismo plan asegura que “la educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano ... capaz de interpretar los códigos de la modernidad”, para lograr lo cual “se requiere de un cambio en la actitud de la sociedad ante el tema educativo” (Salto, p. 82). Curioso este cambio de actitud y estos códigos de la modernidad que no hacen mención para nada a la ciencia ni a la tecnología.

Más grave aún es el planteamiento que se hace sobre la cultura y que es criticado muy acertadamente por el Consejo Nacional de Competitividad, cuyas palabras hacemos nuestras: “Aunque a la cultura se la relaciona directamente con la capacidad de innovar, de mejorar la manera de comprender al mundo y de actuar sobre él, la cultura se restringe en el Plan a las artes y al folclore, desaprovechándose la oportunidad de educar al país en la riqueza de entender la relación de las personas con el conocimiento, vista como elemento fundamental de su cultura” (Todos y todas, p. 83).

El entusiasmo que nos despiertan los planteamientos del “Salto Social” en ciencia y tecnología resulta así enfriado cuando se analiza el documento en su conjunto y se ve que, en realidad, hay escasa coherencia entre lo planteado en el acápite correspondiente y el resto del documento. De hecho, hay contradicción flagrante, si se tiene en cuenta que una de las estrategias declaradas para la política nacional de ciencia y tecnología es la “*integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura colombianas*” (Salto, p.141), y el resto del plan lo que muestra es una desintegración total de la ciencia y la tecnología con la sociedad y la cultura colombianas.

Esto nos hace pensar que, a pesar de los buenos signos señalados al comienzo de este comentario, todavía falta bastante para que el conocimiento se integre como una variable estructural del desarrollo colombiano y alcancemos la modernidad ●

Abel Rodríguez Céspedes  
Exconstituyente, Director de la Fundación  
educativa Tercer Milenio.

# El salto educativo

Abel Rodríguez Céspedes

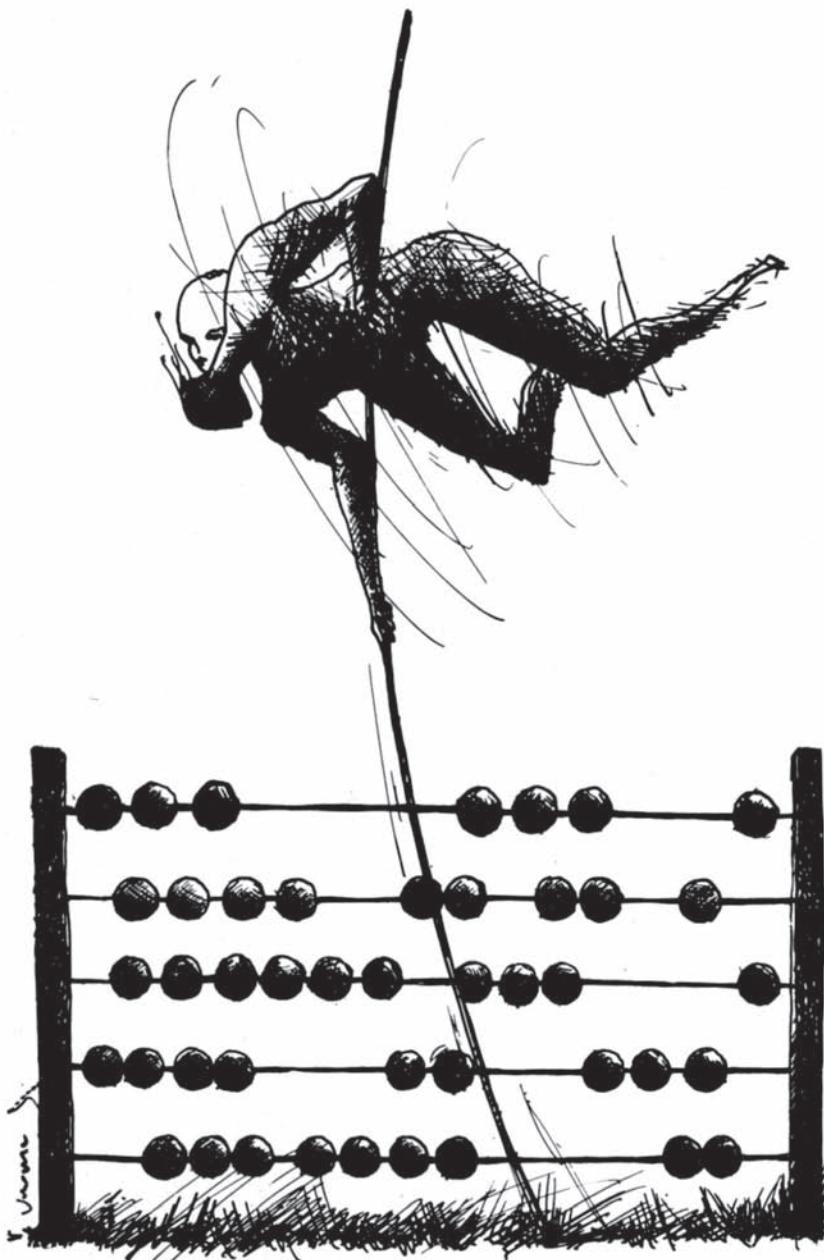
**D**esde el acto de posesión, el 7 de agosto de 1994, El Presidente Samper formuló como propósito central del plan de desarrollo de su gobierno, la formación de un nuevo ciudadano. En aquella oportunidad, el nuevo Jefe del Estado anotó:

“La meta final del Salto Social es formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza, y por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano”.

El proyecto de Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental, “El Salto Social”, sometido a consideración del Congreso de la República, además de recoger textualmente el pensamiento anterior del Presidente de la República, agrega:

“En síntesis, la política social no puede limitarse a preparar colombianos más productivos, sino que debe contribuir a formar y desarrollar el nuevo ciudadano, en tanto que la equidad y la solidaridad deben ser objetivos fundamentales de la política económica”.

Sin lugar a dudas, la formación de un nuevo ciudadano es uno de los grandes retos de la sociedad colombiana de hoy. Junto con la paz, la justicia social y este propósito, bien podría construirse un nuevo proyecto de Nación. La experiencia de los cuatro años transcurridos desde la expedición de la nueva Constitución, enseña que los cambios institucionales aunque necesarios, no son suficientes para asegurar el tránsito hacia una nueva sociedad. También



son necesarios para avanzar hacia ese ideal la paz, la justicia y un nuevo ciudadano, que sea gestor de un nuevo liderazgo político y social.

A parte de colocar como meta última del Salto Social la formación de una nuevo ciudadano, el gobierno, acogiendo una sugerencia del Consejo Nacional de Planeación, ha incluido a la educación como el segundo elemento articulador del Plan, después del empleo. De esta manera, la educación adquiere en la propuesta gubernamental la condición de eje y objetivo del desarrollo económico y social del país.

Los dos formulaciones señaladas le confieren a la educación una posición de elevada importancia en el Plan de Desarrollo, lo cual es apenas concordante con la trascendencia histórica de su función social. En la formación de un nuevo ciudadano, la educación juega un papel de primerísimo orden. Hoy como nunca la institución escolar está obligada, so pena de estancarse, a dar cuenta de los retos y demandas que le imponen los cambios operados en el contexto mundial y nacional. El nuevo sistema tecnológico creado por el desarrollo casi inverosímil de la electrónica, la informática, las telecomunicaciones y la robótica; la globalización e internacionalización de la economía; la caída del socialismo autoritario y la disolución de la Unión Soviética; y la irrupción de nuevos valores y paradigmas en las relaciones sociales, han modificado sustancialmente los factores que determinaban la riqueza de las naciones y las ventajas competitivas. Las ventajas adquiridas han cedido el paso a las ventajas construidas. La riqueza de los países ya no depende solamente de la posesión de grandes recursos naturales o de mano de obra abundante y barata, sino del dominio científico y tecnológico y de la capacidad de innovación. El conocimiento se ha convertido en un factor de poder, tanto o más decisivo que el mismo capital.

Si la institución escolar continúa siendo el principal espacio de transmisión y generación de conocimientos, valores y pautas, en las nuevas circunstancias históricas le corresponde la tarea de preparar a los jóvenes para insertarse en un sistema económico fundado en la productividad y la

competitividad, y para participar en una organización social y política mucho más compleja e integrada nacional e internacionalmente, que les exige mayores grados de participación, solidaridad y tolerancia. Para poder asumir semejante reto, la educación tendrá que ser concebida y organizada como un asunto estratégico y convertirse en un propósito nacional, esto es, en un asunto de todos.

Por su parte, la ubicación de la educación como eje del desarrollo, para que no sea simplemente retórica, conlleva dotar al sector de los recursos y medios necesarios para superar los problemas de calidad, cobertura, eficiencia y equidad que lo afectan y que le impiden responder eficazmente los retos arriba descritos.

### Objetivos, estrategias y programas de acción

**S**eis objetivos se propone la política educativa consignada en El Salto Educativo. Dichos objetivos son:

1. Generar una movilización nacional de opinión en torno a la importancia de la calidad de la educación.

2. Elevar el promedio de escolaridad de los colombianos de 5.5. a 6.9 años, mediante el logro de las siguientes metas: mejorar la retención y promoción de estudiantes en un 50%; crear 300.000 nuevos cupos en pre-escolar y 600.000 en básica; alcanzar en 1998 una matrícula en noveno grado de 483.000 estudiantes y elevar la participación de la educación básica en el PIB de 2.33% a 3.04%.

3. Mejorar significativamente la calidad de la educación básica. Metas concretas de este objetivo son ampliar la jornada escolar de 3.5 a 6 horas diarias; mejorar las condiciones salariales de los docentes; dotar de textos a los estudiantes pobres, y crear 2.100 bibliotecas.

4. Mejorar la equidad del sistema educativo, a través de la distribución de subsidios a 500.000 estudiantes año y el otorgamiento de 180.000 nuevos créditos para educación superior.

5. Mejorar la calidad de las instituciones de educación superior. fomentando la

acreditación y fortaleciendo la infraestructura científica y tecnológica, y la capacidad de gestión y administración de las universidades estatales.

6. Ampliar las oportunidades educativas, culturales y recreativas de la población, especialmente de los jóvenes más pobres.

Para alcanzar los objetivos y metas de escolaridad, calidad y equidad expuestos en los puntos 2, 3 y 4, "El Salto Educativo" contempla cuatro estrategias, a saber:

**Primera estrategia: centrar la institución educativa en el aprendizaje y en las necesidades educativas del estudiante, como instrumento básico para mejorar la calidad.** Dicha estrategia incluye los siguientes siete programas: establecimiento de un Proyecto Educativo Institucional (PEI) en cada plantel escolar; promoción de la educación activa; fortalecimiento del pre-escolar; aumento del tiempo dedicado al aprendizaje; dotación de textos, bibliotecas y material de trabajo; mejor calificación de los docentes; y evaluación pedagógica y monitoreo.

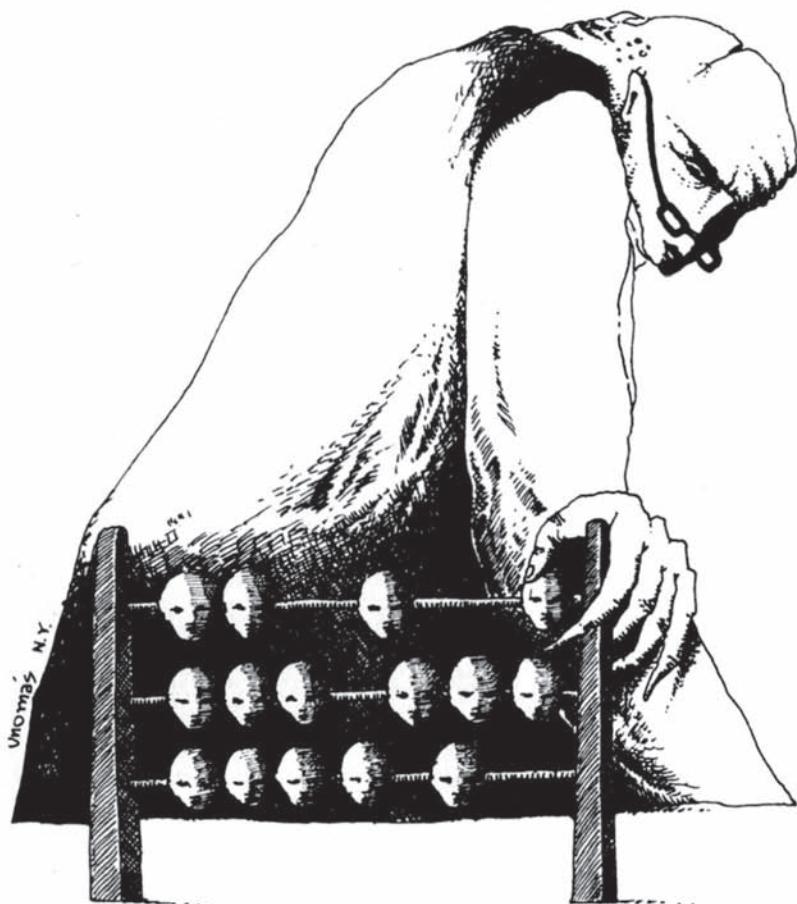
**Segunda estrategia: colocar la institución escolar como centro de la organización administrativa.** La realización de esta estrategia comprende cuatro programas: implantación de la institución escolar básica; implantación de la organización educativa municipal; implantación de la organización educativa departamental; y organización del Ministerio de Educación.

**Tercera estrategia: asignación de recursos según resultados.** Esta estrategia no contempla ningún programa específico.

**Cuarta estrategia: mayor cobertura y equidad,** mediante la realización de dos programas básicos: subsidios a estudiantes de escasos recursos y bono escolar para facilitar la permanencia de estudiantes de bajos recursos en los primeros grados de la educación básica.

### Posibilidades y limitaciones del Salto Educativo

**U**n inventario bastante optimista de los objetivos, metas, estrategias y programas de acción contenidos en el documento



COMPES, denominado "El Salto Educativo, la educación eje del desarrollo del país", nos permite vislumbrar que por primera vez en varios cuatrenios el país se encuentra ante la posibilidad de transitar algunos cambios de política en el tratamiento de los problemas de la educación.

La elevación de la participación de la educación en el PIB del 3.07 al 4.88%, la implantación de la institución escolar básica de diez años (uno de pre-escolar y nueve de básica), el establecimiento del PEI en todos los centros de enseñanza, el aumento del tiempo de duración de la jornada escolar y la ampliación de la cobertura escolar en pre-escolar y básica, son medidas que, de llevarse a cabo, están llamadas a producir transformaciones en la cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo.

Que los responsables de la planeación y de las finanzas públicas se hayan convencido de que uno de los problemas que incide poderosamente en los precarios resultados de la acción educativa estatal es la insufi-

ciencia de recursos, constituye de por sí un cambio que merece resaltarse. Otro tanto puede decirse con respecto al plan de establecer la institución de educación básica. Definitivamente, un factor que viene pensando en forma sensible sobre el angustioso estado de la educación, es la falta de continuidad o integración entre la primaria y la secundaria. El PEI, por su parte, puede llegar a constituirse en el instrumento más adecuado para devolverle la autonomía académica a la institución escolar y rescatar el espíritu innovador e investigativo de los educadores. El aumento de la jornada escolar habrá de incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación y en la disminución de los vicios y de la delincuencia juvenil.

Frente a tan elevados como urgentes propósitos surgen dos interrogantes que es preciso dilucidar para eliminar o por lo menos atenuar el pesimismo que despierta la poca credibilidad del Estado en materia educativa.

El primer interrogante hace relación con dos aspectos colaterales al Plan: la voluntad política de proveer los recursos económicos asignados al sector y la capacidad del aparato administrativo para ejecutarlos. La segunda duda tiene que ver con la efectividad de los programas diseñados y su real incidencia en el maltrecho estado de la educación. Si con el correr del tiempo estos interrogantes se resuelven favorablemente, entonces el impacto de las limitaciones que presenta el Plan, y que examinaremos enseguida, será menor. La disminución del gasto social en dos billones de pesos, aprobada por el Congreso en primer debate con el beneplácito del gobierno, es la primera señal de que los propósitos oficiales no son muy firmes.

Pese al esfuerzo que se percibe por introducir en la educación una nueva visión en materia de planeación, el "Salto Educativo" adolece de varias de las fallas que en los últimos decenios se le han endilgado a las políticas educativas estatales y que la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, resumió certeramente con los calificativos de focalizadas, centralizadas, desinformadas y discontinuas. Sobre el primer apelativo, Los Sabios atinaron al señalar:

"Una de las características recurrentes en la formulación de políticas estatales para

la educación ha sido la de proponer reformas focalizadas en el cambio de unos pocos insumos específicos, considerados como factores explicativos de las deficiencias observadas en los egresados del sistema educativo. Pero por el predominio de un enfoque que dirige la gestión hacia aspectos puntuales de la problemática educativa, se descuida la visión global del sistema, se confunden los síntomas con las causas y las acciones correctivas, incluso sobre los factores seleccionados".

Efectivamente, la deficiencia más protuberante que presenta "El Salto Educativo" es la falta de tratamiento integral para los diferentes niveles y tipos de educación y para los muy variados problemas que agobian al sector. Para comprobar el primer elemento de la anterior afirmación basta con registrar el completo olvido del problema del analfabetismo, la ausencia de programas para el desarrollo de la educación media y la superficialidad de la política de educación superior. Los diferentes niveles y tipos de educación que integran el sector continúan siendo tratados como compartimientos estancos. De esta crítica solamente se salvan la primaria y la básica secundaria, que por primera son atendidos como un solo nivel del sistema educativo, lo cual es otra razón para destacar el programa de implantación de la educación básica.

Sobre la focalización de las soluciones basta con verificar cuáles son los problemas que afectan la educación y cuáles son las soluciones formuladas para los mismos. En cuanto a los problemas, un rápido diagnóstico de la situación educativa nacional nos muestra las siguientes realidades:

- a) Falta de un proyecto educativo nacional, que concite el pensamiento y la acción de todas las instituciones y personas que trabajan en el país por y para la educación.
- b) Ausencia de unos fines que orienten y le den sentido al proceso educativo.
- c) Deficiente calidad de la educación impartida.
- d) Escasa cobertura, inequidad y bajo rendimiento del sistema.
- e) Dualidad del sistema educativo o existencia de dos sistemas educativos paralelos, uno estatal y otro privado.

*Definitivamente, la mejor y más segura alternativa para conseguir la integración de la primaria con la secundaria es la fundación de una nueva institución educativa a partir del colegio de bachillerato. Es apenas lógico que es la institución de nivel superior la que tiene capacidad para atender un nivel inferior y no al contrario. La nueva institución será el resultado de la integración o fusión de la escuela con el colegio o de la apertura progresiva de la primaria por parte de los colegios. La opción de la apertura progresiva de la secundaria por parte de la escuela debe ser absolutamente subsidiaria y reservada a aquellas escuelas que reúnan los requisitos que se establezcan para el funcionamiento de la nueva institución.*

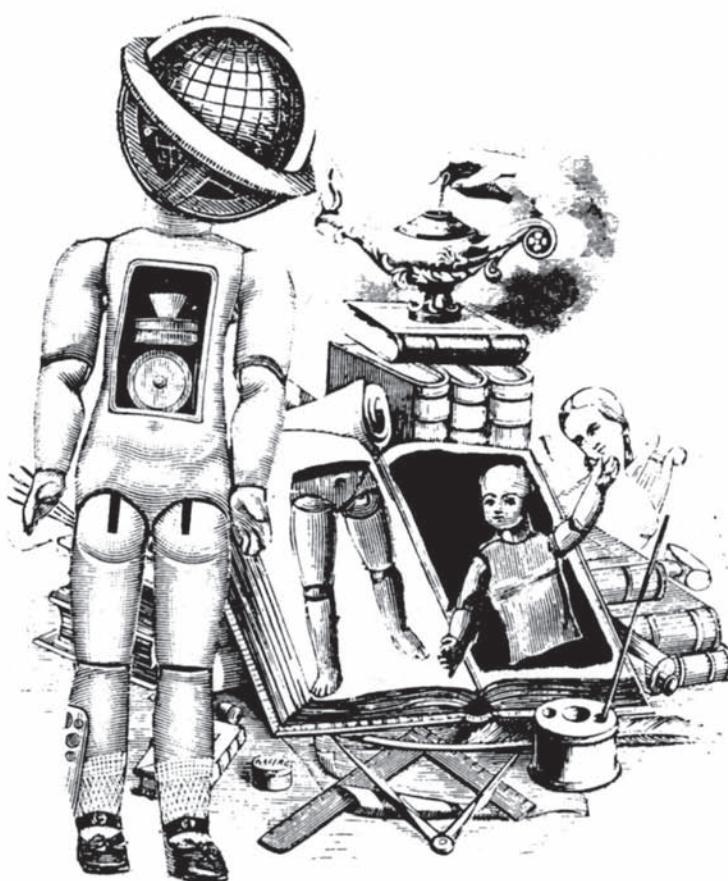
f) Desarticulación o falta de continuidad vertical entre los diferentes niveles del sistema educativo.

g) Debilidad institucional y precario estado de los centros de enseñanza, y

h) Desorden administrativo e insuficiencia de recursos.

Con respecto a los males enumerados, es preciso señalar de entrada que tanto la Constitución del 91, como la Ley General de Educación de 1994, contemplan importantes medidas que ni siquiera son consideradas en "El Salto Educativo". Registrémos, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que el Ministerio de Educación debe preparar en coordinación con las entidades territoriales, por los menos cada diez años, según lo manda el Artículo 72 de la Ley 115 de 1994 (Ley de Educación). Sobre dicho Plan el documento CONPES no trae ninguna mención, pese a que su elaboración bien podría convertirse en la oportunidad más propicia para que el país se dotara de un proyecto educativo nacional. Un proyecto de esta naturaleza resulta indispensable, entre otras cosas, para que los planteles escolares dispongan de un punto de referencia para la elaboración de su propio PEI, el cual necesariamente tiene que estar basado en y al servicio del proyecto educativo nacional.

Algo similar puede anotarse con respecto al problema de los fines de la educación, de los que tampoco se ocupa "El Salto Educativo". Se dirá que esta falencia quedó superada con la expedición de la Ley General de Educación, que en su artículo 50. los definió de manera bastante minuciosa. Pero no hay tal. La ausencia de unos fines que orienten y le den sentido al trabajo educati-



vo no se resuelve con la simple enumeración de unos enunciados en una ley y menos de la manera embrollada como lo hace la Ley 115 de 1994. Al hablar de fines de lo que se trata es de comprometer a toda la sociedad y particularmente a los sujetos de la educación, en la predica y práctica de unos derroteros y de un horizonte para la educación nacional.

La movilización nacional de opinión en favor de la educación, inicialmente propuesta por la "Misión de Los Sabios" y en buena hora acogida por el gobierno como primer objetivo del Salto Educativo, podría constituirse, junto con la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo, en una oportunidad para concertar e interiorizar, con la más amplia parti-

cipación de la sociedad civil, los fines de la educación.

### La estrategia frente a la calidad: falta de integralidad

**E**n el tratamiento del grave y acuciante problema de la calidad es donde más se nota la falta de integralidad del Salto Educativo. Si bien las cuatro estrategias enunciadas atrás pueden contribuir directa o indirectamente al objetivo del mejoramiento de la calidad de la educación, es la primera la que se dirige específicamente hacia ese fin. Aunque la tercera y más específicamente el plan de implantación de la institución escolar básica, puede terminar siendo la más eficaz a mediano plazo. Lástima que el documento no precisa el procedimiento a seguir para concretar este programa; las dos opciones que hasta ahora están planteadas (apertura progresiva de los grados sexto,

séptimo, octavo y noveno por parte de las escuelas primarias o convenios con otros establecimientos), pueden resultar un estremendoso fracaso. La primera, porque no se ve cómo una institución tan precaria académica y administrativamente como la escuela, que por lo demás, ante los ojos de la comunidad sólo es apta para ofrecer educación primaria, pueda impartir una educación secundaria de calidad. Y la segunda, porque los convenios pueden resultar una formalidad que en nada contribuye a resolver los problemas de calidad y falta de continuidad existentes.

Definitivamente, la mejor y más segura alternativa para conseguir la integración de la primaria con la secundaria es la *fundación de una nueva institución educativa* a partir del colegio de bachillerato. Es apenas lógico que es la institución de nivel superior la que tiene capacidad para atender un nivel inferior y no al contrario. La nueva institución será el resultado de la integración o fusión de la escuela con el colegio o de la apertura progresiva de la primaria por parte de los colegios. La opción de la apertura progresiva de la secundaria por parte de la escuela debe ser absolutamente subsidiaria y reservada a aquellas escuelas que reúnan los requisitos que se establezcan para el funcionamiento de la nueva institución.

No obstante que la estrategia dirigida a centrar la institución educativa en el aprendizaje, comprende ocho programas, estos, o no alcanzan a atacar la totalidad de los factores determinantes de la baja calidad de la educación, o resultan bastante insuficientes para atender la gravedad del problema.

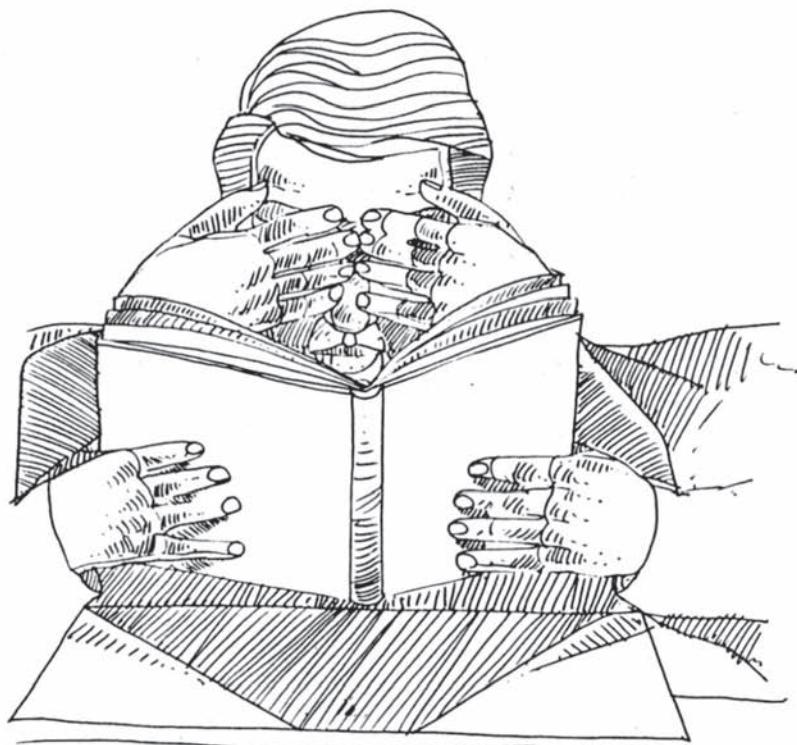
Como ejemplo del primer caso, se pueden citar los siguientes factores: la reducción de la enseñanza a un proceso de instrumentalización de unos aprendizajes mínimos, orientados más a la capacitación para el desempeño laboral que al cultivo del conocimiento; la deficiente formación y capacitación de los educadores, que no se resuelve con la adopción de un sistema de selección de aspirantes a la carrera docente, la evaluación del desempeño docente y el incremento de los salarios; la falta de educación temprana, que apenas se ataca muy parcialmente con la extensión del año obli-

gatorio de educación pre-escolar; la ausencia de investigación y la escasa innovación pedagógica; y las precarias condiciones locativas y de dotación de los planteles.

En el segundo caso, bien cabe mencionar el plan dirigido a aumentar el tiempo de duración de la jornada escolar, que no se indica como se va a ejecutar; el plan de mejoramiento cualitativo de los docentes; y el plan de fortalecimiento del pre-escolar.

Otra deficiencia del plan se observa en el campo de la organización educativa. La estrategia de colocar la institución escolar como centro de la organización administrativa suena bastante retórico. Si bien es cierto que la ley le entregó a los centros educativos un importante grado de autonomía académica, su capacidad administrativa y operativa continúa siendo muy limitada, dado el centralismo que todavía prima en este campo.

También preocupa la insistencia del Plan en políticas cuyos resultados son bastante discutibles. Tal es el caso del subsidio a la demanda, aplicado para ampliar la cobertura de la educación básica secundaria, que ha terminado por convertirse en un subsidio a establecimientos educativos de dudosa calidad ●



**Jorge Reinel Pulecio**  
 Coordinador de Política Económica de  
 FESCOL y Profesor Asociado de la  
 Facultad de Ciencias Económicas de la  
 Universidad Nacional.

# ¿De regreso al Pacto Andino?

## La nueva agenda de la integración regional en el Salto Social

Jorge Reinel Pulecio

**E**n "Las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998" (Bases), el presidente Samper propone "desarrollar una nueva agenda internacional, que haga participe al país de los procesos de globalización e integración económica y le permita, al mismo tiempo, participar activamente y, en algunos casos, liderar las discusiones internacionales sobre medio ambiente, derechos humanos, democracia, narcotráfico y lucha contra la pobreza, entre otros"<sup>1</sup>.

Los acuerdos de integración con los que se comprometió la administración Gaviria (1990-1994) serán mantenidos, pero su consolidación dependerá de "claros principios de reciprocidad" y de la "ampliación de la agenda de negociaciones en todos estos procesos, particularmente los más avanzados, para que vayan más allá del libre comercio de bienes y busquen la homologación de las normas internas que afectan el comercio, la inclusión de temas relativos a servicios, la protección mutua a la inversión y, en el caso del Grupo Andino, la armonización gradual de políticas agropecuarias y macroeconómicas".

Con respecto a la eventual adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) "la integración hemisférica debe concebirse en forma más amplia que la simple constitución de un área de libre comercio de bienes y servicios y de libre movilidad de capitales. En efecto, deben incluirse mecanismos complementarios del libre comercio que propendan por la convergencia gradual en los niveles de desarro-

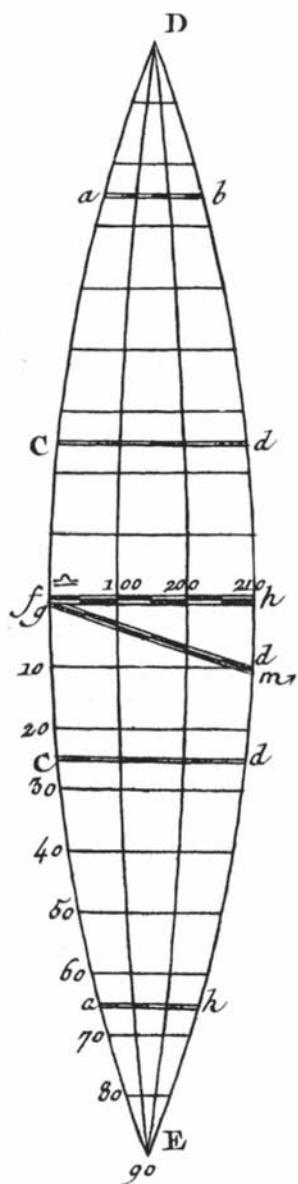
llo de los distintos países del hemisferio" (Bases, pgs. 219, 220 y 221).

En esencia pues, la política exterior, en particular de comercio e integración regional, aunque mantiene el propósito general de favorecer la inserción internacional de la economía, se propone ahora acompañar los cambios en el modelo de desarrollo, sustentar a los sectores productivos con potencial competitivo internacional, apoyar el componente social predicado en el Plan de Desarrollo, y responder defensivamente a las críticas y obstáculos comerciales previsibles de los países desarrollados, en particular de los Estados Unidos de América.

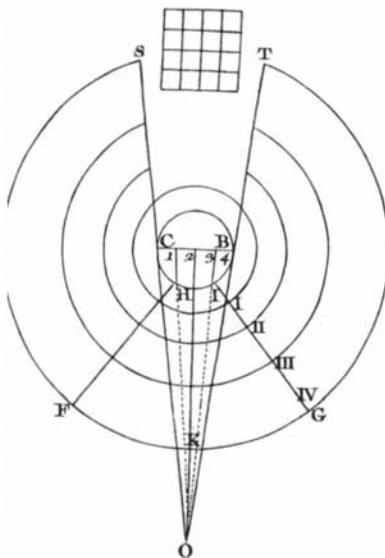
Desde una óptica más realista, se trata de revertir la política de integración comercial librecambista de la administración Gaviria y de regresar pragmáticamente, dada la debilidad institucional y de poder negociador internacional de Colombia, a la integración posible en el marco del Grupo Andino.

### Redefinir la agenda de integración regional

**E**n los años 80 los países latinoamericanos cumplieron un ciclo de crisis y estabilización macroeconómica que incluyó esfuerzos de reorientación de las estructuras productivas hacia el mercado internacional, apertura de los mercados de bienes y capitales, y en general rediseño de las políticas



1. Las opiniones aquí expresadas en nada comprometen a las instituciones a las cuales está vinculado el autor.



y funciones estatales favoreciendo la acción de las fuerzas del mercado, todo con el propósito explícito de ganar competitividad y penetración en los mercados internacionales

En el anterior contexto fueron nuevamente dinamizados los procesos de integración subregional y los acuerdos binacionales de cooperación y liberación comercial, en general definidos como estrategias de *regionalismo abierto*. La vinculación de México al TLCAN, la opción ofrecida a Chile de vinculación al TLCAN y la misma meta propuesta en la Cumbre de Miami de una zona de libre comercio hemisférica para el año 2005 parecían constituir un único y definido escenario para la integración regional.

Hasta 1994 la política económica y de comercio exterior de Colombia se orientó por la dinámica general descrita anteriormente. Las reformas de política interna y los múltiples acuerdos de integración suscritos confirman esa tendencia. No obstante han aparecido en el escenario nacional e internacional condiciones que obligan a redefinir la agenda de la integración regional seguida por el país. Algunos aspectos a tener en consideración son los siguientes:

1. Los tiempos y la condicionalidad de la opción TLCAN han variado luego de los costos políticos de la integración de México, particularmente por los eventos recientes de crisis financiera, política e institucional en el país azteca y los reacomodamientos políticos internos en los Estados Unidos.

La devaluación mexicana, ocurrida entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, resultaba inevitable ante el desfinanciamiento acumulado y el déficit estructural en la cuenta corriente. En apariencia esto sería apenas una crisis financiera, como la de 1982 cuando la moratoria de la deuda externa. En tal caso el ofrecimiento de apoyo financiero del gobierno Clinton sería suficiente para salvar la crisis. Con todo, durante el largo período de apertura comercial mexicana fueron quebradas varias cadenas productivas, sustituidas por importaciones, de manera que el reacomodamiento productivo implica una dependencia estructural de importaciones ahora insustituibles.

Parece pues que los Estados Unidos deben arrastrar, por más tiempo del espera-

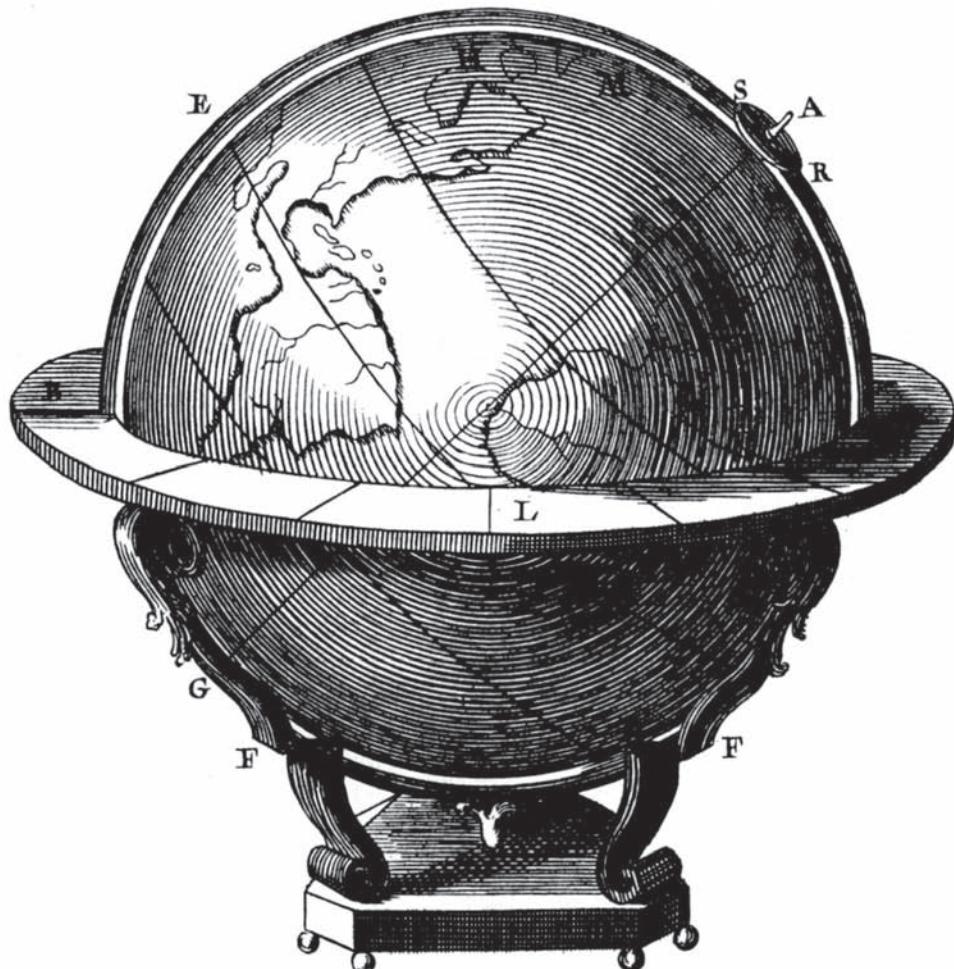
do, el costo del ajuste mexicano. Esto se ha expresado recientemente en los mercados financieros internacionales con la caída del dólar, pero luego repercutirá en la política de integración del gobierno norteamericano, prácticamente desvaneciendo los sueños de las tecnocracias neoliberales de la integración a cualquier costo con el TLCAN.

2. Los modelos de desarrollo que sustentaron el ajuste macroeconómico y la apertura, incluyendo la integración subregional basada en la liberación comercial, están siendo redefinidos en varios países del continente para involucrar la gobernabilidad, el desarrollo sostenible y la política social como estrategia explícita de desarrollo. Este es el espacio que quiere aprovechar el gobierno Samper para perfilar un discurso alternativo en la política de integración regional.

3. En América Latina el costoso aprendizaje de la importancia de la estabilidad macroeconómica para sustentar las políticas de desarrollo se constituye en un reto permanente, agravado por los procesos de reversión en los flujos de capital que están afectando a México y amenazan a la Argentina, Venezuela y toda la región. En particular para Colombia, aparte de sus propios retos internos de estabilidad macroeconómica en contextos de bonanza de divisas, la inestabilidad cambiaria y financiera de México y Venezuela obligan la redefinición de los acuerdos iniciales del Grupo de los Tres para garantizar su viabilidad estratégica.

El cuestionamiento que los gremios de la producción y académicos independientes hicieron de los compromisos adquiridos en el G-3 por Colombia, en particular a la inexistencia práctica de una cláusula de salvaguardia cambiaria; el frágil reconocimiento del menor nivel de desarrollo relativo de Colombia y Venezuela; y de las ventajas de México por su acceso preferencial al TLCAN, son puestas hoy en evidencia y cuestionan el mantenimiento del G-3.

4. El conflicto militar librado entre Perú y Ecuador obliga a repensar la importancia de superar los diferendos limítrofes para avanzar en la integración al interior del Pacto Andino. La propia institucionalidad



operativa del Pacto debe ser sometida a modificaciones importantes que den cuenta de los cambios institucionales, políticos y del contexto internacional.

El recurrente calentamiento de las relaciones colombo-venezolanas, instrumentalizado de manera oportunista por diversos intereses al interior de los dos países, incluyendo ahora a la guerrilla colombiana, debe ser redimensionado a la luz de la costosa experiencia peruano-ecuatoriana. Colombia y Venezuela deberían asumir la solución del diferendo limítrofe de frente a una estrategia global de integración binacional para la inserción internacional y frente a los costos de opciones de conflicto.

5. La esperada consolidación del MERCOSUR y de la estrategia regional de integración que alienta, aparece como una opción a revalorar por parte de Colombia y los demás socios sudamericanos.

En efecto, en la administración anterior se menospreció la opción MERCOSUR, considerada como una estrategia proteccionista condenada al fracaso y dada además la inestabilidad macroeconómica del Brasil, su principal socio. Hoy los riesgos de inestabilidad son mayores para Argentina. Aún así, dada las dificultades que a futuro puede encontrar la economía colombiana, sobre todo ante la “no certificación” de la política contra el narcotráfico por parte del gobierno y el Congreso norteamericano, el MERCOSUR cobra importancia estratégica inesperada.

6. En el mismo sentido de los riesgos por el unilateralismo en la política exterior norteamericana, Colombia debe revalorar la importancia estratégica de diversificar sus mercados hacia nuevos socios en todos los continentes y el tipo de relacionamiento con la Unión Europea.

7. Por último, en esta incompleta enumeración, la experiencia reciente en el continente americano, pero también las más prolongadas del Pacto Andino y en particular de la Unión Europea, muestran que no es suficiente la liberación comercial y de capitales para generar una dinámica sostenible de integración regional. De nuevo la coordinación de políticas macroeconómicas y las dimensiones social, política y cultural de la integración deben ser puestas en consideración.

#### A manera de conclusión

**E**n conclusión, la nueva política internacional y de integración propuesta por el gobierno Samper opera dentro de los siguientes parámetros generales:

1. Detiene la política de integración librecambista del gobierno anterior, en particular el afán de firmar acuerdos bilaterales y subregionales de liberación comercial para profundizar y hacer irreversible la apertura comercial.

2. Asocia la integración regional a la reciprocidad de las concesiones, al fortalecimiento de los sectores productivos estratégicos competitivos, al avance sostenido hacia la armonización de políticas macroeconómicas con los socios del Grupo Andino. A la vez, con realismo político difiere el propósito de buscar el ingreso al TLCAN.



3. Dada la mayor condicionalidad unilateral al comercio, en general de los países desarrollados y en particular de los Estados Unidos, referida a los temas nuevos del comercio (narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, propiedad intelectual), el gobierno busca proponer una agenda defensiva alterna, apoyándose en los foros internacionales tipo No Alineados, Cumbre de Miami, Cumbre Social, etc., a la vez que abre opciones hacia nuevos socios comerciales en América y otros continentes.

4. Se propone articular un discurso sobre el nuevo modelo de desarrollo, en el cual los temas de la sostenibilidad del desarrollo, la gobernabilidad sistémica y la política social, formulados inicialmente en el nivel interno, sean acogidos en el relacionamiento internacional.

5. Vista así la política internacional del gobierno Samper, ésta no es más que el reconocimiento de la fragilidad internacional a que ha sido conducida la sociedad colombiana, particularmente bloqueada por los intereses norteamericanos frente al narcotráfico. Los aspectos progresistas del modelo de desarrollo alternativo propuesto son bien intencionados, pero aún una utopía a materializar en el nivel interno para que posteriormente puedan tener audiencia y acogida en las relaciones internacionales. Aparecen más como una opción defensiva que como el proyecto de inserción internacional competitiva.



Adpostal

**Hay que creer  
en los correos de Colombia**

Para sus quejas y reclamos,  
llame a los teléfonos: 334 03 04 y 341 55 36 en Santafé de Bogotá

#### Esto son nuestros servicios ¡utilícelos!

- ☒ SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- ☒ SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- ☒ SERVICIO CERTIFICADO ESPECIAL
- ☒ SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADORAS
- ☒ 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

**Pedro Santana Rodríguez**  
Presidente de la Corporación S.O.S.  
*Colombia - Viva la Ciudadanía*  
**María Teresa Muñoz L.**  
Integrante del Equipo de Desarrollo  
Legislativo de la Corporación S.O.S.  
*Colombia - Viva la Ciudadanía*

# Los derechos y el ejercicio de la ciudadanía

## *Manual para la participación*

Pedro Santana R.  
María Teresa Muñoz L.

### 1. Los fundamentos del ejercicio de la ciudadanía

Uno de los ejes fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía es la formación de los individuos para hacer pleno uso de los derechos que en las sociedades democráticas se les confiere. Estos derechos como los distingue la Constitución Política de 1991 pueden ser resumidos en dos grandes componentes: los derechos que atañen al ser humano como individuo, es decir, los llamados Derechos Fundamentales y los derechos sociales y políticos que aunque corresponden a todos los integrantes de una sociedad pueden ser de uso restringido, como son, por ejemplo, los derechos políticos y en concreto, el derecho a elegir y ser elegido toda vez que en las sociedades democráticas se establecen límites de edad para sufragar u ocupar un cargo de elección popular. Incluso se puede establecer un principio de discriminación positiva para determinados grupos de la población, por ejemplo, las leyes que tienen que ver con los dere-

chos de las minorías nacionales (indígenas, comunidades negras, etc) o aún por condiciones de opresión cultural, tales como las normas que buscan mejorar las oportunidades para la mujer o para determinado tipo de sectores geográficos. La distinción de estas dos esferas de los derechos es importante puesto que las modernas legislaciones en el mundo han buscado que se desarrollen instrumentos de protección diferenciados.

Así la Tutela, el Habeas Corpus, el Habeas Data, son instrumentos de protección de los derechos fundamentales que atañen a los derechos individuales que se refieren, respectivamente, a su defensa y protección, a la libertad personal y a no ser detenido arbitrariamente y, al uso que se haga de la información sobre las personas consignada en los bancos y sistemas informatizados.

Pero para que estos derechos sean ejercidos y respetados, es indispensable una actitud decidida respecto a la reglamentación y a la educación para su protección. Esta educación debería conducirse principalmente a lograr que

las personas (de cualquier edad, sexo, condición social, etc) no sólo conozcan el conjunto de los derechos fundamentales, sino que además, puedan hacer uso en cualquier circunstancia de los mecanismos de protección de los mismos. En Colombia, por desgracia para el país y para su débil democracia, no existe una cultura de los derechos fundamentales y predomina en los grandes medios de comunicación, y también en el sentido común de los colombianos, una noción absolutamente restringida y limitada tanto de los derechos como de la jerarquía entre ellos.

Por ejemplo, los grandes medios de comunicación han creído que el derecho fundamental que asiste a los periodistas y a los medios para informar libremente está por encima de la intimidad de las personas. En la escuela predomina el criterio según el cual es más importante la disciplina que el libre desarrollo de la personalidad, y aún en las altas esferas del Estado se cree con frecuencia que es más importante la seguridad del Estado que los derechos de los ciudadanos, cuando en

realidad es al contrario: la protección de los derechos de los ciudadanos obliga a que en ocasiones se limiten ciertas libertades. Podríamos continuar con la enumeración de los síntomas que nos indican precisamente la gran debilidad de la cultura acerca de los derechos fundamentales de las personas y de su frecuente violación. Una parte vital de la violación de estos derechos tiene que ver con la ausencia de información, con el carácter equivocado de la misma, con la falta de una política de fundamentación clara de los mismos que le permitan afirmarse en la cotidianidad. Pero principalmente, tienen que ver con la ausencia de controles desde la propia sociedad civil.

En la sociedad en concreto, los derechos de las personas suelen confrontarse con otro tipo de intereses que se invocan para limitar los derechos de la gente. Se esgrimen con frecuencia argumentos en favor de la "seguridad del Estado" para imponer límites a los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la propia sociedad la relación entre los derechos no siempre es clara. Los ejemplos que hemos suministrado son una muestra de la colisión que se suele presentar en la práctica entre derechos fundamentales. El moderno constitucionalismo ha venido haciendo esfuerzos y desarrollos para "jerarquizar" la relación y la vigencia de un núcleo intangible de los derechos de las personas que no debería ser limitado ni restringido. En nuestro país este tratamiento a los derechos es relativamente reciente y sus principales desarrollos se han venido dando sobre todo a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991.

Nuestro punto de vista es, precisamente, que no podremos aspirar a construir una democracia sólida si en la base de la misma no hay una arraigada cultura de los derechos fundamentales de las personas. Cultura de respeto por la diferencia, por los derechos de los demás, por la vida, por la resolución pacífica de los conflictos, por la solidaridad y por el predominio de los

intereses colectivos sobre los intereses individuales, pero, para avanzar en la construcción de una cultura de esta naturaleza es necesario el desarrollo de una amplio programa de información y educación ciudadana. Al mismo tiempo, se precisa de mecanismos de protección de los derechos fundamentales y de sanción para los violadores de los mismos.

Una segunda dimensión de los derechos tiene que ver con los derechos políticos y sociales, es decir, con aquellos que se refieren a la ciudadanía tanto social como política. Esta es la perspectiva de T. H. Marshall quien planteó que la ciudadanía como ejercicio estaba comprendida tanto por el reconocimiento jurídico como por la vigencia práctica de tres tipos de derechos: los derechos individuales, sobre los cuales hemos escrito en las líneas anteriores, los derechos políticos que se refieren principalmente al derecho inalienable de los ciudadanos a darse sus propias formas de gobierno, a ocupar cargos públicos y a elegir y ser elegido, y de los cuales derivan todos aquellos derechos relacionados con la libertad de organizar partidos y movimientos, a plantear proyectos de reorganización de las instituciones estatales, etc<sup>1</sup>.

Los derechos políticos también han sido consagrados de manera amplia en la Constitución Nacional por el Constituyente de 1991. En las modernas sociedades estos derechos han contemplado mecanismos que buscan reducir y hasta cierta forma limitar la separación entre los representantes y los representados. Se reconoce hoy de manera amplia que parte de la crisis de la moderna democracia nace precisamente de la separación entre los ciudadanos comunes y corrientes y aquellos que han sido elegidos para gobernar, administrar justicia o, incluso, proteger los derechos de los ciudadanos. Las recientes discusiones sobre la burocracia y aún sobre fenómenos como la corrupción en los organismos estatales han puesto de presente que un

signo evidente de esta crisis está en la separación existente en las llamadas "democracias representativas" entre los electores y los elegidos. Por ello una característica de las democracias modernas consiste precisamente en el esfuerzo por encontrar, proteger y estimular nuevas formas tanto de organización institucional como de participación política<sup>2</sup>.

La Constitución Colombiana, en este aspecto, también puede ser catalogada como avanzada. Lo novedoso de esta legislación consistió en intentar una integración de mecanismos de la democracia representativa (parlamento, presidencialismo, etc) con mecanismos de participación directa: la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato, las consultas populares, el plebiscito, el referendo, etc. A la participación se le concibe como la clave y como el hilo conductor de la Carta Constitucional. La legitimidad de las instituciones está respaldada en la soberanía popular y en la participación ciudadana, y esta participación también está referida a dos planos: la participación social y la participación política. La primera se relaciona con las formas de organización social que los distintos sectores,

1. T.H. MARSHALL. *Class, Citizenship and social development*, New York, 1973.

2. "Lo que ocurre es que el único remedio a la crisis del sistema político es la reconstrucción de los partidos, es decir, la vuelta a su representatividad, a través de su vinculación con movimientos sociales y culturales. Ha terminado un largo período, el de la socialdemocratización de Europa y el triunfo del Estado de Bienestar. En todas partes, las protecciones y las normativas se derrumban bajo los ataques del librecambio. La corrupción en el mundo político no es más que un signo entre muchos de este agotamiento del Estado voluntarista y movilizador. Pero el reino de la economía lleva en sí tanto peligro como la partidocracia: aumentan las desigualdades y la exclusión. Llama por tanto a la creación de nuevas formas sociales de intervención política. Esta reconstrucción constituye la verdadera prioridad." Touraine, Alain. "El humo y el fuego". El Espectador, mayo 22 de 1994, pág. 4A.



clases, étnicas, etc. se dan para reivindicar sus intereses y para concertar con los demás el reconocimiento de ese mínimo vital que se considera que da identidad a los conglomerados en los cuales se organiza la sociedad.

Son también múltiples los espacios de participación que se han venido reconociendo en las propias estructuras del Estado, que permitirán derrumbar el muro artificial que se ha creado en nuestros países entre el Estado y la Sociedad Civil. Las organizaciones sociales son de naturaleza múltiple así como es diversa y plural la sociedad. Hay organizaciones para reivindicar el salario y las condiciones de vida, las hay también que expresan intereses de género, que luchan por la protección y

vigencia de los derechos humanos, como también las hay que se ocupan de la solidaridad, de la organización para la producción, de la lucha por preservar el ambiente, así como aquellas que se expresan como organizaciones de vecindad que tienen en común una comunidad y un territorio. Todas ellas contribuyen de manera práctica a la formación de ciudadanía tanto en los planos social como cultural y político. El gran problema ha consistido en que ellas en muchas ocasiones han sido consideradas como "peligrosas" por instancias estatales y por otra parte a que muchas de ellas no tienen una cultura de la negociación para encontrar en todo caso salidas razonables a sus reivindicaciones<sup>3</sup>. Las

---

3. A este respecto cabe señalar que es aquí donde se encuentra uno de los mayores obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía y para el desarrollo de la democracia. Justamente cuando la vida en la ciudad y las decisiones públicas no obedecen a una racionalidad colectiva, sino que por el contrario, obedecen al entrecruce de las racionalidades particulares de quienes constituyen o disfrutan de la ciudad, es cuando la ciudad como tal, la *polis*, no existe y por ello la escasa participación política, la violencia social, la ingobernabilidad y la inseguridad se convierten en sus características más apreciables. Por el contrario, cuando en una ciudad lo público obedece a una racionalidad colectiva, concurren cuatro características: la democracia participativa, la concertación social, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana. En este sentido, no basta con la existencia de un sinnúmero de organizaciones sociales de diverso tipo. Es necesario además que todas ellas, desde la óptica de sus intereses particula-

instancias políticas tampoco han representado adecuadamente en nuestro país los deseos de participación y de ampliación y consolidación de los intereses ciudadanos. Quizás estos son dos de los grandes desafíos y retos que enfrenta la sociedad colombiana actual.

Un tercer tipo de derechos se refieren al bienestar social de los ciudadanos. Estos derechos también han sido reconocidos por nuestra Carta Constitucional y son la base del llamado Estado Social de Derecho. Algunos de ellos han sido reconocidos como derechos fundamentales, tal es el caso por ejemplo de la educación básica que ha sido considerada recientemente por la Corte Constitucional como un derecho fundamental. Este mínimo de bienestar social reconocido formalmente está muy lejos de ser logrado y parte de nuestro llamado "subdesarrollo" se relaciona frecuentemente con los extendidos niveles de pobreza, desempleo, exclusión social, baja calidad de vida, marginalidad social, etc. La consolidación de un sistema democrático y la posibilidad de conquistar ese mínimo de bienestar social que reconoce el Estado Social de Derecho se encuentra en el centro de los grandes problemas de nuestra sociedad. Como se ha señalado recientemente, el gran desafío de nuestro país consiste en hacer compatibles democracia, desarrollo y equidad social, que en nuestro sentir resume muy bien los tres tipos de derechos sobre los cuales hemos discursado en las páginas anteriores.

## 2. Los espacios de participación constitucionales y legales

### *Marco Constitucional*

**E**n 1991 se inaugura un nuevo orden constitucional. En efecto, la nueva Carta sustenta en dos grandes ejes el ordenamiento jurídico institucional y político social de los colombianos: la descentralización y la democracia participativa. Esta circunstancia obli-

ga a elaborar una gran estrategia nacional orientada hacia la formación de nuevos ciudadanos que estén capacitados para asumir los nuevos retos de la modernización de las costumbres políticas y que, a su vez, los dote de las herramientas necesarias para asumir de manera más directa la conducción de los asuntos colectivos. En muchas ocasiones la disputa se traslada a las leyes que habrán de reglamentar y poner en marcha el proyecto constitucional. No existe en el país un amplio núcleo de organizaciones ciudadanas preocupadas por incidir en las agendas legislativas que tienen como puntos centrales el adecuado marco normativo para construir la democracia de participación de la que nos habla la Constitución Nacional.

En la nueva Constitución se ordena explícitamente la obligatoriedad de desarrollar estrategias educativas en torno al estudio y divulgación de la Carta y a la enseñanza de la Instrucción Cívica, es decir, los contenidos necesarios para poder ejercer la ciudadanía en el nuevo contexto constitucional, en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, donde además deberán fomentarse las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

Pero el tema no se limita allí. También se hace referencia explícita a una serie de mecanismos y formas de participación que le corresponde al Estado fomentar, en virtud de uno de sus fines esenciales, y cuyo contenido y difusión, además de la reglamentación legal derivada de cada uno de ellos, deberán ser objeto de una estrategia pedagógica nacional, entendida como Instrucción Cívica. Estos mecanismos son de diversa índole; por un lado están los referidos al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través del sufragio, la participación en plebiscitos, referendos, consultas populares; la conformación de partidos y movimientos políticos; la revocatoria del

mandato a los gobernadores y alcaldes; la iniciativa en las corporaciones públicas; el desempeño de funciones y cargos públicos; y las acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

Otros son los mecanismos de participación social para lo cual el Estado debe fomentar y propiciar las diversas formas de organización social con el fin de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Se habla explícitamente de la participación en las juntas directivas de las empresas que prestan servicios públicos; de la creación de sistemas y formas de participación que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados; de la participación en la discusión de los planes de desarrollo; en la gestión de las empresas estatales que prestan servicios; y también respecto a otras formas de participación en la gestión municipal, a través de las juntas administradoras locales, por ejemplo.

Se desarrollan también una serie de posibilidades de participación en la defensa y promoción de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos. En ese sentido se estipula la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo su protección, educación y progreso; la participación de la comunidad en la prestación de los servicios salud; el estímulo a la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; la participación de las

res, confluyan a la construcción de un proyecto colectivo para lograr avanzar en el ejercicio pleno de la ciudadanía. Ver Gómez Buendía, Hernando. "La construcción de un pacto colectivo y la gobernabilidad de las ciudades colombianas". Documento base de discusión. Consulta Nacional sobre Políticas Urbanas. Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Programa de Gestión Urbana. Santa Fe de Bogotá, abril de 1994. Multicopiado.

comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación; la participación de los consumidores y usuarios frente a los productores y comerciantes; y la participación de la comunidad en las decisiones que afecten el medio ambiente.

Este es el marco general que plantea la Constitución de 1991. Hay nuevos desarrollos en la reciente legislación que profundizan en algunos casos los alcances de esta nueva experiencia ciudadana.

Y esta posibilidad pasa igualmente por el desarrollo de un programa de educación ciudadana que tenga como eje de su formación los tres tipos de derechos que se han mencionado. La educación para la democracia y para la convivencia ciudadana debe partir de

reconocer que esta educación deberá tener como parte fundamental de su formulación un reconocimiento de la legitimidad del Estado Social de Derecho y en nuestro caso, de la legitimidad de la Constitución Política.

Los fundamentos y los contenidos básicos de un programa de este tipo deberán, a nuestro juicio, dirigirse a informar y a formar una ciudadanía activa en la construcción del orden democrático con base en la vigencia y respeto por los derechos fundamentales. Se precisa en este orden de ideas de un esfuerzo consciente por dotar al país de un programa concertado entre el Estado y la sociedad civil, representada por organizaciones tales como las que agrupan a los maestros, las universidades, las ONGs, el Ministerio de Gobierno y el de Educación Nacional, algunas de las Consejerías Presidenciales, medios de comunicación de



masas, instituciones activas dedicadas a la defensa del interés público, así como organizaciones gremiales para la definición de una política estatal que coloque en el centro de su actividad tanto la información como la formación de la ciudadanía en la vigencia de los valores básicos de la democracia participativa. Este es el alcance que debería darse a la propia Carta Política que en su artículo 41 ordena que "en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo, se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución."

Este mandato constitucional puede ser interpretado de múltiples formas. En su interpretación restrictiva podría pensarse que se trata de ordenar sim-

plemente la obligatoriedad de la enseñanza del texto constitucional en las instituciones de educación. Infortunadamente este enfoque fue el que predominó en el legislador que reglamentó este artículo en la ley 107 de 1994. Pero de hecho la actividad "de instrucción cívica" y la tarea que se asigna al Estado para "fomentar prácticas democráticas y divulgar la Constitución" van mucho más allá de ordenar que los bachilleres tengan que acreditar un determinado número de horas en el estudio de la Constitución.

Sin embargo, es fundamental concebir este principio en su contenido más amplio y de mayor alcance para la formación de ciudadanía. En este sentido, se dis-

tinguen por lo menos dos esferas: una esfera es la educación cívica en el sistema escolar del país y la segunda es, quizás más dinámica por el tipo de actores que involucra, la educación y formación ciudadana en el ámbito mismo de las actuaciones públicas. Aunque los límites entre una esfera y otra son completamente artificiales, para efectos del diseño de una política encaminada a la formación ciudadana, claramente pueden distinguirse los niveles que se refieren particularmente a la formación de las nuevas generaciones de colombianos a través de los canales establecidos dentro del sistema de educación y aquellos que se refieren a la formación de sectores sociales, organizaciones, líderes sociales de diverso tipo, etc. dentro de un sistema mucho más aplicado a la puesta en marcha de los canales de participación, lo cual significaría el diseño

de una política concertada entre el Estado y la sociedad civil para la realización de un verdadero programa nacional no sólo de divulgación, sino principalmente de apropiación de la nueva Carta Constitucional.

La apropiación constitucional y el ejercicio de la ciudadanía son más profundas si ellas están vinculadas al ejercicio práctico de los derechos. Diversas experiencias recientes como los programas llevados a cabo por la Corporación S.O.S. Colombia - Viva la Ciudadanía, como por ejemplo la campaña desarrollada alrededor de la Tutela frente a sentencias judiciales<sup>4</sup>, así como las iniciativas de otras instituciones como la Defensoría del Pueblo alrededor de la reglamentación de las Acciones Populares, para mencionar sólo algunos de los casos más significativos, nos permiten afirmar que en un programa de educación ciudadana es clave la educación y la información acerca de los espacios que la Carta Constitucional y la legislación que busca su reglamentación y puesta en marcha, han puesto al alcance de la ciudadanía y de sus organizaciones. Precisamente la construcción de un sentido de orden democrático, así como la formación de ciudadanos activos, no es posible sin que el Estado y la sociedad civil pongan al alcance de los ciudadanos tanto las nuevas normas como la facilidad de consultar y de escuchar explicaciones sobre los alcances de determinadas reformas y, dentro de ellas, de los espacios y lugares para la participación. Y esto no es posible hoy en día sin un acuerdo básico para la utilización de los instrumentos más importantes de socialización que son, entre otros, los grandes medios de comunicación, la escuela y las organizaciones sociales. Estos lugares de socialización resultan fundamentales para la educación y para la afirmación de ciudadanía.

Es por ello que nos parece fundamental recabar sobre el contexto constitucional y legal que la participación ciudadana tiene en la nueva

institucionalidad colombiana. Para nosotros ha resultado de vital importancia en la formulación de una política de educación ciudadana el trabajo alrededor tanto de los procesos de reglamentación de la Carta Constitucional como de los espacios abiertos por la constitución y por la normativa posterior de carácter legal acerca de estos espacios de participación.

El objeto de este documento es justamente presentar un manual para la participación que recoja los desarrollos legislativos hasta ahora logrados en los tres niveles de derechos señalados: los derechos fundamentales, los derechos políticos y los derechos sociales.

#### *Los Derechos Fundamentales y las acciones para su defensa*

**E**n los tres planos que hemos enumerado se han desarrollado espacios para la participación tanto en la Constitución como en la ley. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales aún no han sido reglamentados completamente por el Congreso de la República. En el plano de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales se ha legislado con relación de la Tutela que se ha convertido en el mecanismo más expedito para su protección. En una sociedad en la cual no existe una cultura de los derechos fundamentales son frecuentes los hechos que violan los derechos de las personas y principalmente de los más débiles. En esta situación de generalizado desconocimiento tanto por las autoridades como por grupos poderosos en la propia sociedad civil, las personas han recurrido masivamente al uso de la tutela para proteger o intentar proteger sus derechos a la intimidad, al debido proceso, a la educación, la salud o a que el Estado y los particulares reconozcan las pensiones legalmente obtenidas. Cerca de 60.000 ciudadanos han interpuso el recurso en algunas ocasiones

sin que la tutela proceda como mecanismo subsidiario de protección de los mismos. Ello ha propiciado en muchas ocasiones intentos por limitar y restringir la tutela. En los propios altos tribunales de justicia se ha cuestionado a la tutela y se han propuesto medidas para su limitación. No obstante desde la propia sociedad civil y en la propia Corte Constitucional se han levantado sectores que acertadamente han mostrado que la tutela no es el problema, sino que lo que no funciona es la propia administración de justicia.

La tutela se ha convertido en instrumento pacífico de resolución de conflictos y a través de ella se ha reclamado la vigencia del Estado social de derecho. Es pues un mecanismo que hay que saber usar y que se ha convertido en el símbolo de la vigencia de los derechos de las personas.

No han corrido con la misma suerte los otros mecanismos que la Constituyente aprobó para hacer de Colombia una democracia de participación. Las Acciones Populares como mecanismo de protección de los derechos colecti-

4. En el mes de Octubre de 1992 la Corte Constitucional en decisión mayoritaria limitó la Acción de Tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales. En adelante no podría ser utilizado este instrumento frente a decisiones judiciales aunque se estuviese frente a una violación manifiesta de un derecho fundamental. Se esgrimió la seguridad jurídica y el tránsito a cosa juzgada como los principales argumentos. Conjuntamente con cerca de 90 organizaciones sociales, políticas, y personalidades del país, nos opusimos a esta interpretación del artículo 86 de la Constitución Política y planteamos la necesidad de recuperar la procedencia de la Tutela frente a las acciones judiciales, lo cual se logró en parte en el seno de la misma Corte Constitucional que señaló que ante una violación manifiesta o de hecho, de un derecho fundamental, procedía la Acción de Tutela aún frente a sentencias judiciales. Lo significativo es que la Campaña masiva sirvió para explicar a decenas de miles de colombianos de manera directa mediante talleres, folletos, encuentros y reuniones, la importancia de la tutela y su procedencia no solo frente a las sentencias judiciales sino en circunstancias de violación de los derechos fundamentales.



vos y de grupo no han sido reglamentadas. Su uso es restringido, pues, según la propia Corte Constitucional, se requiere para su plena vigencia de una ley que regule su uso y que determine su procedencia y el procedimiento para su utilización.

Las acciones de cumplimiento tampoco han sido reglamentadas. Ellas deberían servir para que los ciudadanos obliguen a las autoridades a que apliquen la ley o para que culminen obras inconclusas o indemnicen por los daños y prejuicios de obras mal realizadas o ejecutadas. Será un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir con acuerdos, ordenanzas o leyes, como también para obligar a las autoridades al cumplimiento de

actos administrativos anunciados y/o aprobados y no ejecutados.

El Habeas Data se ha podido utilizar directamente o a través de los mecanismos que buscan proteger los derechos de los ciudadanos sobre la información almacenada en bancos informativos en manos del Estado o de los particulares. El uso que se da a dicha información debe contar con la autorización de los ciudadanos de quienes se informa. Una ley fue aprobada por el Congreso de la República, pero, esta ley buscaba ante todo la protección de los bancos e instituciones financieras sin proteger el derecho de los ciudadanos. Recientemente la Corte Constitucional declaró ese texto como inconstitucional por vicios en el pro-

cedimiento para su aprobación. Volvemos en este terreno al comienzo y se prepara un nuevo proyecto.

Hay pues una dura batalla por delante en lo que toca con los derechos fundamentales y con la reglamentación de sus mecanismos de protección. Los ciudadanos y sus organizaciones deberán participar más activamente en el debate sobre los proyectos que buscan reglamentarlas. (*Véase cuadro 1 anexo*).

#### ***Los Mecanismos de Participación Política***

**E**l instrumento más importante de participación política en un régimen democrático es el sufragio uni-



versal. Pero se requiere de un proceso de formación de cultura política para su uso responsable. Y aquí es donde radica una de las principales limitaciones de nuestra democracia. No hay esfuerzos destinados a la formación de la ciudadanía sobre la importancia del voto y sobre la trascendencia de que los ciudadanos sean conscientes del poder que su uso entraña. Fenómenos como el clientelismo, la compra de votos, el uso del erario público con fines privados, pervierten el sufragio. Los instrumentos más importantes para avanzar en la construcción social de una cultura política requieren de procesos amplios de educación e información.

Todos los mecanismos de participación política requieren del voto de los ciudadanos o de su manifestación expresa a través de su firma. Pero aún en este último caso las firmas son el punto de partida que culminará casi siempre en una convocatoria a las urnas. Tal es el caso de figuras como el plebiscito, la revocatoria del mandato,

las consultas populares, el referendo. Las firmas son un recurso solo para la solicitud de convocatoria a cabildos municipales o para la presentación de proyectos de acuerdos, ordenanzas, resoluciones locales o leyes de la república.

En todo caso la convocatoria para el uso de los mecanismos de participación política requiere de una activa participación de los ciudadanos y es en este punto en donde precisamente la cultura política del ciudadano medio en Colombia es muy escasa. Una prueba fehaciente es la composición de los cuerpos legislativos donde predominan ampliamente los políticos tradicionales que representan al viejo clientelismo. En términos generales al colombiano medio no le importan mucho los programas ni las hojas de vida de los candidatos. Aquí precisamente radica una de las grandes responsabilidades tanto del Estado como de la sociedad civil. Hay que insistir en la necesidad de poner en marcha programas de educación y formación de

los colombianos para el buen uso del sufragio y de paso mostrar que el Estado Social de Derecho ha planteado diversos instrumentos constitucionales y legales para realizar las transformaciones y los cambios sin necesidad de recurrir a las armas para lograrlos. Pero para que ello sea posible se requiere que el ciudadano medio tenga un nivel mínimo de cultura política que le permita valorar el sufragio universal que es uno de los instrumentos básicos de un ordenamiento fundado en la libre determinación de los hombres y mujeres en cada momento histórico concreto.

En nuestro país existe una gran limitación para el ejercicio político democrático. Esta limitación está relacionada con la inexistencia de partidos democráticos. Nuestras colectividades políticas son la sumatoria de cientos de liderazgos locales y regionales que no obedecen a identidades programáticas frente a los graves y grandes problemas que aquejan a la sociedad nacional o a las sociedades locales y/o

regionales. Esta orfandad de democracia en los partidos y movimientos políticos es generalizada tanto para aquellos que se proclaman de izquierda como para los de centro y derecha. No existen mecanismos democráticos para la selección de los candidatos a ocupar cargos de elección popular, las consultas involucran militantes y simpatizantes de partidos o movimientos diferentes porque no hay registros de militancia o de quienes simpatizan por un movimiento o partido. Tampoco existen mecanismos de control para aquellos funcionarios que asumen responsabilidades públicas en nombre de una colectividad política determinada.

Los Constituyentes de 1991 se negaron a reformar y democratizar constitucionalmente la estructura de las agencias electorales existentes en Colombia que ostentan el nombre de Partidos Políticos. Y aquí radica una de las principales limitaciones de la reforma constitucional, pues, estas agencias electorales que funcionan para ganar elecciones y dominar órganos tan importantes como el Congreso de la República, marchan a contrapelo de la reforma constitucional en muchas ocasiones. Si en algo ha sido limitada la reforma constitucional es en la poca renovación de los partidos y movimientos políticos. Los constituyentes no entrevieron que la clase política tenía la posibilidad de renacer casi de inmediato para hacer más lento el tránsito de un régimen excluyente y antidemocrático a una democracia sustentada en la participación de la ciudadanía. El argumento que se esgrimió en su momento demostró que era falaz y poco realista. Allí se impuso el criterio según el cual había que preservar la autonomía de los partidos de la inge-

rencia del Estado y con este argumento se aprobó que el Estado no podría inmiscuirse en los asuntos internos de los partidos. Por ello la ley Estatutaria de los Partidos no va al fondo de la crisis de los partidos y no puede constitucionalmente hablando -como lo señaló en su momento la Corte Constitucional- ir más allá de los estímulos a las prácticas democráticas en el seno de los partidos.

En el país se requiere un revolcón a la clase política tradicional y ese revolcón no tiene ninguna palanca en la Constitución Nacional. La renovación política tendrá que venir desde la propia sociedad civil mientras no se realice una reforma constitucional que obligue a la democratización de todos los partidos sin excepción. (*Ver cuadro 2, anexo*)

### *La participación Ciudadana*

**E**n nuestro país contamos con la suerte de tener un importante marco constitucional y legal que avala los mecanismos de participación ciudadana, creando el espacio institucional necesario para su ejercicio. Este marco normativo es de reciente creación, dado que lo predominante hasta mediados de la década de los ochenta fue la exclusión y el predominio de unas instituciones cerradas y antidemocráticas. No obstante, no es ni suficiente ni adecuadamente reglamentado en todas las ocasiones. Es fundamental tener en cuenta que sólo en la medida en que estos mecanismos de participación ciudadana se hacen efectivos a través de su ejercicio, así como mediante la creación de otros mecanismos de origen ciudadano, es como se

logra en la realidad construir una cultura democrática, participativa y tolerante.

Aquí presentaremos un cuadro lo más completo posible de los nuevos espacios con que cuentan los ciudadanos y sus organizaciones para incidir en la formulación de las políticas públicas, para tomar parte en los organismos directivos de empresas y organismos estatales así como para poner en marcha mecanismos de fiscalización y control a la gestión pública.

Pero para lograr niveles adecuados de participación se requiere de un número cada vez mayor de ciudadanos que se decidan a ocupar estos espacios. Para ello se precisa de una política sostenida de formación de nuevos líderes, de cualificación de los existentes y de avanzar en la construcción de espacios públicos para la deliberación ciudadana. Ello requiere de varias condiciones la primera de las cuales es un desbloqueo mental para entender que la construcción de un Estado democrático precisa de una sociedad civil también democrática. De igual forma deberá entenderse que las relaciones entre sociedad civil y Estado democrático son fluidas y que la sociedad civil debe penetrar profundamente la estructura del Estado así como también el Estado penetra profundamente a la sociedad civil. El Estado democrático es una creación de la propia sociedad civil y sus instituciones no pueden estar al margen de las organizaciones que ésta se da para reivindicar pero también para cogestionar, fiscalizar y, en una palabra, ayudar a construir una sociedad más justa e igualitaria. (*Ver cuadro 3, anexo*) ●

## BIBLIOGRAFIA

Corporación S.O.S. Colombia - Viva la Ciudadanía. *Papeles para la Democracia: Mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos*. Febrero de 1994.

SANTANA R., Pedro y MUÑOZ L., María Teresa. *Hacia una política concertada de educación ciudadana*. Documento preparado para el Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1994.

**CUADRO 1**  
**MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

MECANISMO	EN QUE CONSISTE	QUE DERECHOS PROTEGE
<b>Acción de tutela</b>	Es el derecho de solicitar protección a un juez en razón de un perjuicio que se sufre o se está por sufrir. Es el instrumento o mecanismo judicial más rápido (diez días) y sencillo que tiene toda persona o grupo de personas para defender sus derechos humanos fundamentales cuando no existe otro medio eficaz para su defensa o, a pesar de tener otro medio judicial de defensa, es preciso utilizarlo para evitar un prejuicio irremediable. La Corte Constitucional declaró que el prejuicio irremediable lo determina la inminencia, la gravedad de los hechos y la impostergabilidad de la tutela. La tutela puede ser presentada contra funcionarios del Estado o contra particulares que están violando algún derecho fundamental a una o varias personas.	Protege los derechos fundamentales de las personas, aquellos que son esenciales a la persona humana y que, estando o no consignados en la Constitución, deben ser respetados y por tanto pueden ser defendidos. Algunos de los derechos fundamentales son: el derecho a la vida, a la integridad física, a la igualdad, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad de conciencia, de cultos, de expresión, de la honra, de petición, a circular libremente, al trabajo, a escoger profesión u oficio, libertad de enseñanza y aprendizaje, investigación y cátedra, derecho al debido proceso, de defensa, de asilo, de asociación, a elegir y ser elegido, a participar en política, los derechos de los niños, así como el derecho a la seguridad social.
<b>Acción Popular</b>	Es un instrumento de carácter judicial que procura la defensa de intereses de un grupo de personas pretendiendo su protección y bienestar.	Protege los derechos colectivos tales como el derecho al ambiente sano, la libre competencia económica, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, el derecho a la paz, los derechos del consumidor, el patrimonio público, la moral administrativa y otros derechos de la misma naturaleza que pueden ser reconocidos por la ley.
<b>Acción de Cumplimiento</b>	Es la posibilidad que tiene toda persona de acudir a la autoridad judicial para solicitarle que haga efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Procura evitar que las normas se queden en letra muerta.	A través de la acción de cumplimiento se puede exigir la observancia de las leyes, decretos-leyes, decretos reglamentarios, ordenanzas departamentales y decretos del gobernador, acuerdos municipales y decretos de los alcaldes, acuerdos y decretos de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.
<b>Habeas Corpus</b>	Es el medio de defensa judicial que tiene toda persona para proteger su derecho a la libertad personal, es decir, con este medio judicial no se pueden defender otros derechos distintos a éste.	Exclusivamente el derecho a la libertad personal.
<b>Habeas Data</b>	Aun cuando no se trata propiamente de un mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos en cuanto no se puede invocar como tal, es sí un derecho importante que tiene todo ciudadano para conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ella se haya recogido en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas que puede ser defendido mediante la acción de tutela.  Lo registramos aquí por considerarlo importante en la protección de derechos fundamentales como el de la intimidad, el buen nombre y la imagen de las personas.	El habeas data es la garantía que tienen todos los ciudadanos para proteger su buen nombre, el derecho a la intimidad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la imagen, es decir, es una garantía para la protección de su dignidad humana en torno a lo que respecta a la exactitud de las informaciones que en torno a ella se hayan conocido o divulgado.  Aún no ha sido regulado por la ley, pero de conformidad a la jurisprudencia emanda de la Corte Constitucional se puede vislumbrar los caminos que este derecho puede recorrer.

## COMO SE UTILIZA

## ACTORES

No se necesita ser abogado ni tener mayores conocimientos jurídicos. La solicitud de protección puede presentarse por escrito o en forma oral (en caso de urgencia o cuando la persona que la solicita no sepa escribir o sea menor de edad).

Se dirige a cualquier juez (civil, penal, promiscuo, de familia, laboral) ubicado en el lugar donde suceden los hechos que lo afectan. A este juez se le presenta la solicitud de tutela narrándole el daño que se sufre y el derecho violado, mencionado quién es el causante del daño. Si es posible se le proporcionan datos como direcciones, documentos, testigos, etc.

- a. La persona natural o jurídica que sufre el perjuicio.
- b. Terceras personas que no son afectadas (vecinos, amigos, una entidad de derechos humanos, etc) que actúan a nombre del afectado o afectada.
- c. El personero municipal o el representante del Defensor del Pueblo quienes tienen el deber de auxiliar a las personas.

Hasta la el presente las acciones populares se han tramitado mediante el proceso abreviado del Código de Procedimiento Civil, al igual que un procedimiento especial contenido en el decreto de jurisdicción agraria.

En el Congreso de la República hay un proyecto de ley que pretende reglamentar su aplicación. En todo caso, la ley que reglamente la total y unificada protección de los derechos colectivos mediante la acción popular, deberá resaltar su naturaleza preventiva, lo mismo que la posibilidad de ser presentada por cualquier persona o grupo de personas ante cualquier juez competente del lugar donde suceden los hechos. Su trámite deberá ser preferente, breve y desformalizado.

La ausencia de una ley reglamentaria no ha permitido su ejercicio. En todo caso su trámite debe ser rápido, sencillo y preferente. La sentencia en su contenido debe ordenar a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

- \* Grupos de personas como vecinos, consumidores, gobernados, etc.
- \* Todas las personas mayores o menores de edad, naturales o jurídicas pueden solicitar una acción de cumplimiento.

El habeas corpus puede presentarse por medio de una carta dirigida por el afectado, u otra persona en su nombre, en todo momento y ante cualquier juez. En dicha carta se debe narrar a la autoridad judicial las razones por las cuales se considera privado ilegalmente de su libertad. Su trámite es preferencial (incluso a la tutela) y la decisión judicial debe producirse dentro de las 36 horas siguientes a la presentación de este recurso.

Puede utilizarse en dos situaciones: cuando se captura a una persona sin existir una orden judicial, excepto cuando se captura a una persona en el momento en que comete un delito; y procede también cuando la persona está detenida y se le prolonga ilícitamente la privación de la libertad.

La Demanda debe contener el nombre de la persona privada ilegalmente de su libertad; las razones por las cuales se considera irregularmente privada de libertad; la fecha de captura y el lugar de reclusión; de ser posible, el nombre del funcionario que ordenó la captura y; la mención expresa de que el asunto no ha sido puesto en conocimiento de la autoridad judicial.

La Corte Constitucional señala en la Sentencia de Unificación 528 de 1993 que en virtud del habeas data un ciudadano tiene el derecho a conocer en forma inmediata y completa cómo, porqué y dónde aparece su nombre registrado; si la información es errónea o inexacta el individuo debe poder solicitar, con derecho a respuesta también inmediata, que la entidad responsable del sistema introduzca en él las correcciones, eliminaciones o aclaraciones pertinentes a fin de preservar su buen nombre. Por último, declara la Corte, que el dato debe reflejar la situación presente de aquel a quien se alude.

- \* Cualquier persona que se vea ilícitamente privada de su libertad personal.

Todas las personas que por cualquier motivo se encuentren inscritas en bancos de datos de entidades públicas y privadas, pueden acceder a esa información.

**CUADRO 2**  
**MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA**  
**LEY 134 DE 1994**

MECANISMO	EN QUE CONSISTE	TRAMITE PARA SU INSCRIPCION	TRAMITE PARA SU PRESENTACION
<b>Iniciativa popular legislativa o normativa</b>	Derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República; de ordenanzas ante las asambleas departamentales y de acuerdos ante los concejos municipales o distritales, y de resolución ante las juntas administradoras locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.	<p>a. Debe ser inscrita ante la registraduría correspondiente por un comité de promotores (9 personas) que cuente con en respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral o por organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas, partidos o movimientos políticos con personería jurídica que cuenten con ese respaldo. En el caso de las organizaciones y partidos o movimientos políticos, la iniciativa debe ser aprobada en asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto. El comité elegirá un vocero quien lo presidirá y representará.</p> <p>b. Un grupo de concejales o diputados pueden constituir un comité de promotores conformado por 5 de ellos quienes elegirán su vocero. Por derecho propio concejales y diputados pueden ser promotores de una iniciativa popular.</p>	<p>a. Para presentar la iniciativa popular ante el Congreso o la asamblea, concejo o corporación que corresponda, se debe contar con el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente a través de un proceso de recolección de firmas debidamente certificado por la respectiva registraduría del estado civil. Se cuenta con un plazo de seis meses para conseguir las firmas que sean necesarias. En el caso de iniciativas presentadas ante las corporaciones públicas, sólo pueden dar su respaldo los residentes de la respectiva entidad territorial.</p> <p>b. Cuando se trate de una iniciativa de ley promovida por los concejales o diputados se requerirá del respaldo del 30% de ellos.</p>
<b>Referendo</b>	<p>Es una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.</p> <p>Puede ser de varios tipos:</p> <p><b>REFERENDO DEROGATORIO</b></p> <p>Sometimiento de un acto legislativo, de una ley, una ordenanza, acuerdo o resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que decida si lo deroga o no.</p> <p><b>REFERENDO APROBATORIO</b></p> <p>Sometimiento de un acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de <i>iniciativa popular</i>, que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente.</p> <p><b>REFERENDO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>A iniciativa del gobierno, o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.</p>	<p>El proceso de inscripción y trámite para la recolección de firmas es el mismo requerido para la iniciativa legislativa y normativa. Se requiere del apoyo del 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.</p> <p>* En este caso como ya se ha recogido previamente un respaldo del 5% del censo electoral para presentar la iniciativa, sólo se requiere otro 5% en el mismo plazo.</p>	<p>Expedida la certificación de la Registraduría del Estado Civil correspondiente sobre el número de respaldos requeridos, así como el fallo de la Corte Constitucional sobre vicios de procedimiento y el concepto del Tribunal de los Contencioso- Administrativo respectivo para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el Gobierno nacional, departamental, distrital, municipal o local convocará a referendo en el término de 8 días. En todo caso, debe ser realizado dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud y la votación no puede coincidir con ningún otro acto electoral, ni acumular más de tres referendos para esa fecha.</p> <p>La tarjeta electoral que se diseñará para el evento debe contener por lo menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo.</li> <li>-Casillas para el SI, para el NO y para el voto en blanco.</li> <li>-El articulado sometido a referendo.</li> <li>-Si es un referendo constitucional se presentará el articulado de tal forma que se puede emitir un voto independiente en cada uno de los artículos, si no se desea votar todo en bloque.</li> </ul>

## MATERIAS

## TRAMITE EN LA CORPORACION

## ACTORES

Pueden ser materia de iniciativa popular los temas que sean de competencia de la respectiva corporación a la cual se presenta.

\* NO pueden ser materia de iniciativa popular las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, los gobernadores o los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público.

1. La iniciativa será estudiada de conformidad con el reglamento de la corporación ante la cual se presenta. Tendrá un trámite de urgencia (y en dos períodos ordinarios y consecutivos cuando se trate de iniciativas de ley presentada por los concejales o diputados).
2. El vocero será convocado y oído en todas las sesiones en que se trámite el proyecto y podrá apelar a la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra.
3. Si la corporación no le da primer debate a la iniciativa durante una legislatura, se podrá volver a presentar en la siguiente.

\* Ciudadanos en ejercicio que cuenten con el respaldo que señala la ley.

\* Si la iniciativa se presenta ante una corporación de orden territorial sólo podrán dar su respaldo los residentes del respectivo lugar.

Podrán ser objeto de referendo los proyectos de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local que sean de competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral.

\* Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso que se refieran a los derechos fundamentales o sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, pueden ser objeto de referendo derogatorio si así lo solicita dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

En todo referendo el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.

Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado este término se aplicarán las mayorías ordinarias. Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no se podrá solicitar referendo sobre el mismo asunto sino hasta después de dos años.

Aprobado el referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de 8 días contados a partir de la declaración oficial de los resultados.

Los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral según se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal, distrital o local.

**CUADRO 2**  
**MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA**  
**LEY 134 DE 1994**

MECANISMO	EN QUE CONSISTE	TRAMITE
<b>Consulta Popular</b>	<p>Se trata de una pregunta que puede ser realizada por el Presidente, los gobernadores o alcaldes sobre un tema de interés general con el fin de que el pueblo se pronuncie formalmente al respecto. Se requiere de la aprobación previa del Senado si la consulta la hace el Presidente; de la asamblea si la realiza un gobernador; del concejo o la junta administradora local si lo propone un alcalde.</p> <p>La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial podrá agregar requisitos y formalidades a las consultas sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.</p>	<p>En el caso de la consulta de carácter nacional convocada por el Presidente, el texto que se someterá a decisión del pueblo y la justificación de la consulta así como la fecha de su realización, será enviado al Senado para que se pronuncie a favor dentro de los 20 días siguientes. La consulta se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de este pronunciamiento o el vencimiento del plazo fijado para ello.</p> <p>En los otros casos, el gobernador o alcalde solicitará a la asamblea o consejo un concepto sobre la conveniencia de la consulta y la consulta se realizará en un término de dos meses.</p> <p>Las preguntas que se consulte al pueblo serán redactadas en forma clara de tal manera que puedan contestarse con un "SI" o un "NO".</p> <p>* En un plazo de dos a seis meses a partir de la fecha de expedición de la ley debe ser convocada la consulta. Se remitirá previamente a la Corte Constitucional para que decida sobre la constitucionalidad formal. Se da como aprobada la convocatoria si es una decisión del pueblo representado en por lo menos la tercera parte del censo electoral.</p>
<b>Plebiscito</b>	<p>Convocatoria del Presidente de la República para que el pueblo apruebe o rehace una decisión del ejecutivo respecto a los tratados internacionales o políticas que adopte y no requieran de la aprobación del Congreso.</p>	<p>La convocatoria requiere la firma de todos los ministros. El presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.</p> <p>El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.</p> <p>Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado al Congreso sobre su intención de realizar el plebiscito ninguna de las dos Cámaras se haya pronunciado en su contra, por mayoría de sus asistentes, éste podrá convocarlo.</p>

MATERIA	EFFECTOS	ACTORES
No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificar la Constitución o sobre proyectos de articulado.	La decisión adoptada por el pueblo es obligatoria siempre y cuando participe en la consulta por lo menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral y sea una decisión adoptada por la mitad más uno de los votantes.	Los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral según se trate de una consulta de carácter nacional, departamental, municipal, distrital o local.
<b>Consulta para convocar a una Asamblea Constituyente:</b> Sobre la conveniencia de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso podrá convocar sólo a través de ley aprobada por la mayoría de los miembros de ambas Cámaras. En esta misma consulta se decide sobre el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la asamblea, su fecha de inicio y su período.	Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá fijar las medidas para que se haga efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si la corporación correspondiente no lo hace la autoridad administrativa respectiva dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso.  *La elección de los delegatarios se hará entre los dos y los seis meses después de aprobada la convocatoria y promulgados los resultados.	
No puede referirse a temas relativos a los estados de excepción y al ejercicio de sus poderes, ni a los temas relacionados con la duración del período presidencial o a modificaciones de la Constitución.	El pueblo decidirá por la mayoría del censo electoral.	Todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

**CUADRO 2**  
**MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA**  
**LEY 134 DE 1994**

MECANISMO	EN QUE CONSISTE	TRAMITE
<b>Cabildo Abierto</b>	<p>Es una reunión pública de los concejos municipales, distritales y las juntas administradoras locales, que deberá ser convocada por lo menos dos veces en cada período de sesiones ordinarias de estos organismos.</p> <p>Un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de 15 días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones. Para ello nombrarán un vocero.</p> <p>Se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.</p> <p>Los consejos municipales, distritales o las juntas administradoras locales difundirán ampliamente la fecha, el lugar y los temas que serán objeto del cabildo abierto.</p> <p>El vocero de quienes solicitaron el cabildo tendrá voz en las discusiones así como también quienes se inscriban a más tardar tres días antes de la realización del mismo en la secretaría respectiva, presentado para ello un resumen escrito de su futura intervención.</p> <p>Por solicitud de los promotores del cabildo o los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, se podrá citar a funcionarios municipales o distritales con cinco días de anticipación para que concurran al cabildo y respondan sobre hechos relacionados con el tema del cabildo.</p> <p>Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.</p>	

MATERIA	EFFECTOS	ACTORES
<p>Se estudiará cualquier asunto de interés de la comunidad y que sea expresamente solicitado por los residentes en el municipio, el distrito, la localidad, comuna o corregimiento, teniendo en cuenta que sea de competencia de la corporación respectiva.</p> <p>No se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.</p>	<p>Una semana después de realizado el cabildo, en audiencia pública que convoque la corporación respectiva, se dará respuesta a los reclamos ciudadanos. A esta audiencia serán invitados los voceros de los asuntos que fueron tratados.</p> <p>Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.</p>	Todas las personas que tengan interés en los asuntos que se discuten.

### CUADRO 3

#### FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

LEY	CANALES DE PARTICIPACION	ACTORES
<b>Ley 5a. de 1992 (Orgánica) Reglamento del Congreso</b>	<p>a. Los ciudadanos pueden presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo que esté siendo tratado en alguna de las Comisiones Constitucionales permanentes del Congreso.</p>	<p>a. Personas individuales u organizaciones.</p>
<b>Ley 136 de 1994. Régimen Municipal</b>	<p>a. Iniciativa Popular para la Creación de las Juntas Administradoras Locales.</p> <p>b. Participación ciudadana en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas.</p> <p>c. Juntas de vigilancia encargadas de velar por la gestión y prestación de los servicios públicos.</p> <p>d. Vinculación de la comunidad a los organismos de control de la gestión fiscal.</p> <p>(Los alcaldes deberán diseñar mecanismo de participación ciudadana en los municipios donde, por su tamaño, no se pueden establecer estas divisiones territoriales y además es obligatorio el establecimiento de programas de formación ciudadana).</p>	<p>a. Cualquier ciudadano u organizaciones representativas, partidos o movimientos políticos que cuenten con el respaldo del 5% del censo electoral del respectivo municipio.</p> <p>b. Cualquier ciudadano u organizaciones representativas.</p> <p>c. Delegados elegidos para tal fin.</p> <p>d. Cualquier ciudadano u organización.</p>
<b>Ley 30 de 1992, Educación Superior</b>	<p>a. Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) como principal órgano asesor del Ministerio de Educación en los aspectos relacionados con la educación superior. Sus principales funciones son de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Está integrado por: el Ministro de Educación, el jefe del Departamento Nacional de Planeación. El rector de la Universidad Nacional de Colombia, el director de Colciencias, un rector de la universidad estatal u oficial, dos rectores de universidades privadas, un rector de universidad de economía solidaria, un rector de una institución universitaria o escuela tecnológica estatal u oficial, un rector de institución técnica profesional estatal u oficial, dos representantes del sector productivo, un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial, un profesor universitario, un estudiante de los últimos años de universidad y el director del Icfes con voz pero sin voto.</p> <p>El CESU debe proponer al Gobierno nacional políticas y planes para la marcha de la Educación Superior; la reglamentación de procedimientos para organizar el Sistema de Acreditación y organizar el Sistema Nacional de Información, organizar los exámenes de estado, establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos, la creación de instituciones de Educación Superior, establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos; proponer la suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de Educación Superior; proponer los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y sus programas.</p> <p>b. Comités Asesores para el Icfes y para el CESU como espacios de reflexión permanente para el estudio y sugerencia de políticas apropiadas que permitan el logro de los objetivos de la Educación Superior. Serán tres comités: uno para el estudio de los temas relativos a las instituciones técnicas profesionales, otro para los temas relativos a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y un tercero para los temas relativos a las universidades. Todos ellos estarán integrados por un</p>	<p>a. Representantes de las instituciones de Educación Superior públicas y privadas y del sector productivo.</p> <p>b. Representantes de las instituciones de Educación Superior públicas y privadas y del sector productivo.</p>

## FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LEY	CANALES DE PARTICIPACIÓN	ACTORES
	<p>rector de la institución estatal u oficial respectiva, un rector de la institución respectiva privada, un representante de la comunidad académica, dos representantes del sector productivo y el director del Icfes.</p> <p>c. Consejo Superior Universitario como máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad estatal u oficial. Está integrado por el Ministro de Educación o su delegado, el Gobernador, un designado por la Presidencia de la República, un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario. El rector de la institución tiene voz pero no voto. Son funciones del Consejo Superior Universitario: definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional; la organización académica, administrativa y financiera de la institución; expedir o modificar los estatutos y reglamentos; designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos y; aprobar el presupuesto de la institución.</p>	<p>c. La comunidad universitaria y el sector privado.</p>
<b>Ley 115 de 1994. Ley General de Educación</b>	<p>a. Gobierno escolar en los planteles educativos públicos y privados para tomar decisiones de carácter financiero, administrativo y técnico-pedagógico que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar. Está conformado por el rector del plantel, el Consejo Directivo y el Consejo Académico.</p> <p>- Consejo Directivo, integrado en los planteles estatales por el rector y los siguientes representantes: 2 por los docentes de la institución, 2 por los padres de familia, 1 por los estudiantes -que deberá ser del último grado que ofrezca la institución-, 1 por los exalumnos y 1 de los sectores productivos del área de influencia). Este consejo debe promover la organización de padres de familia y estudiantes para que dinamicen el proceso educativo institucional. Participarán en la planeación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional</p> <p>- Consejo Académico, integrado por los directivos docentes y un docente por cada área o grado que ofrezca la respectiva institución. Participa en todo lo relacionado con el currículo y los planes de estudio y su evaluación.</p> <p>b. Un Representante de los estudiantes de los 3 últimos grados que ofrezca el plantel para participar en los Consejos Directivos de los establecimientos de educación básica y media del Estado de conformidad con el reglamento de cada institución y un Personero Estudiantil elegido por los mismos estudiantes de cada plantel educativo en cada año lectivo. La función primordial de éste último es promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes y proteger los mismos dentro de la comunidad educativa.</p> <p>c. Elaboración del Proyecto Educativo Institucional en cada establecimiento educativo donde se deberá especificar, entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y</p>	<p>a. Personal docente administrativo, profesores, padres de familia y estudiantes y exalumnos del respectivo plantel educativo y representantes de los sectores productivos del área de influencia.</p> <p>b. Todos los estudiantes de cada plantel educativo de educación básica y media.</p> <p>c. El Consejo Directivo y los docentes a través de éste y el Consejo Académico.</p>

## FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

- estudiantes, el sistema de gestión, todo ello con miras a una formación integral del estudiante. Dentro de los límites establecidos por la ley, las instituciones gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales del conocimiento.
- Decreto 1581/94**
- d. Juntas de educación departamental, distrital y municipal para verificar que las políticas, objetivos y planes que se han trazado se cumplan a cabalidad, coordinar y asesorar a las instituciones educativas para la elaboración y desarrollo del currículo, proponer la planta de personal docente. En ellas participan las autoridades políticas, de planeación y educativas de la respectiva entidad territorial así como representantes de los educadores, las comunidades negras, campesinas o indígenas si las hubiere y de los padres de familia.
  - e. Foros educativos municipales, distritales, departamentales y nacional para discutir sobre el estado de la educación y hacer recomendaciones a las autoridades educativas respectivas. Los foros se iniciarán en el primer trimestre del año en cada uno de los municipios y distritos, para que sus recomendaciones sean posteriormente tratados en los foros departamentales y por el foro nacional. Participan las autoridades políticas y administrativas, las instituciones educativas, los gremios económicos, los trabajadores, los maestros, los padres defamilia, los grupos étnicos y los estudiantes.
- Ley 100 de 1993. Sistema de seguridad social y de pensiones**
- Decreto 1244, 1298 (Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud, 1775, 1877/94**
- a. Intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto: Comisión Permanente de trabajadores, empleados y pensionados, para analizar las fallas en la prestación del servicio administrativo de seguridad social; Consejo Asesor para el Fondo de Solidaridad Pensional integrado por representantes de los gremios de la producción, las centrales obreras y la confederación de pensionados; participación de las comunidades de usuarios en las juntas directivas de las entidades de carácter público (representación tripartita entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores - uno de los cuales será pensionado- para el Instituto de Seguros Sociales); los Consejos Nacional, departamentales, distritales y municipales de Seguridad Social en Salud donde participarán los representantes de las asociaciones de usuarios del servicio de salud (instancia de concertación entre los integrantes del Sistema General de Seguridad Social); participación en las juntas de licitaciones para la definición de la entidad promotora de salud que será contratada por la Dirección Seccional o Local de Salud; veedurías a nivel ciudadano, institucional y comunitarias para fiscalizar la prestación de los servicios de salud; Comités de participación comunitaria en salud como espacio de concertación entre la comunidad y el Estado (participan representantes de cada una de las organizaciones sociales y comunitarias y aquellas promovidas alrededor de los programas de salud, el sector educativo y la iglesia (pueden tener como referencia espacial la comuna, la localidad o el sistema local de salud -Silos-; conformación de alianzas o asociaciones de usuarios que velarán por la calidad del servicio y la defensa del usuario).
- Ley 142 de 1994. Servicios Públicos**
- a. Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios conformados por un número de delegados que resulte de dividir el total de la población por 10.000. No podrá ser inferior a 50 y en el caso del Distrito Capital el mínimo de miembros será de 200.
- Ley 105 de 1993. Transporte**
- a. Participación ciudadana en forma directa, o a través de sus organizaciones en el control y vigilancia de los servicios de transporte. No obstante, solamente establece la participación de los usuarios del transporte aéreo en el Consejo de Seguridad Aeronáutico.
- \* Usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más servicios públicos domiciliarios.
- \* En principio cualquier usuario de los servicios de transporte.

## FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

**Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agrario y Pesquero**

- a. Comisión Nacional Agropecuaria como mecanismo de concertación de las políticas del estado y de participación ciudadana en la gestión pública del sector agropecuario. Está integrado por los Ministros de Agricultura, Hacienda, Comercio y Desarrollo, por un representante de la Junta Directiva del Banco de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Presidente de la Caja Agraria, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, los presidentes de la SAC, FEDEGAN y la Federación de Ingenieros Agrónomos de Colombia, y un dirigente de la ANUC y un dirigente campesino de otras organizaciones. Podrá celebrar audiencias públicas si así lo solicitan por lo menos 4 de sus miembros.
- b. Las Juntas Directivas de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura que no tengan representación del sector agropecuario deberán ser modificadas con el fin de incluir en ellas un representante de los gremios del sector y un representante de las asociaciones campesinas.
- c. Los municipios crearán los Consejos Municipales de Desarrollo Rural que servirán como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural. Su función principal es coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. Deberá estar conformado, como mínimo, por el Alcalde, representantes designados por el Consejo Municipal, representantes de las entidades públicas que adelantan acciones de desarrollo rural en el municipio, de las asociaciones campesinas y de los gremios con presencia en el municipio y de las comunidades rurales que deberán ser mayoría. El Consejo de Desarrollo Rural podrá establecer la veeduría popular de los proyectos de desarrollo que se adelanten. Estos consejos no serán necesarios en aquellos municipios donde exista una instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de estos propósitos.

**Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino**

- a. Para apoyar al Ministerio de Agricultura se crea el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como órgano consultivo para la formulación de políticas y planes a cargo del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en materia de adjudicación de tierras a campesinos de escasos recursos. Está integrado por el Ministro de Agricultura, el Viceministro de Desarrollo Rural Campesino, los ministros o viceministros de Educación, Salud, Hacienda, Trabajo y Medio Ambiente, El Director del DNP o su delegado, el Gerente del INCORA, del IDEMA, el Consejero para la política social, el Director del Fondo DRI, el Director del PNR; 6 representantes de las organizaciones campesinas nacionales, 2 de las organizaciones indígenas, 3 de la SAC y 2 de FEDEGAN.
- b. El Incora será dirigido por una Junta Directiva que estará constituida por el Ministro de Agricultura, el Viceministro de Desarrollo Rural Campesino, el Director del Fondo DRI, el Director del PNR, el Presidente de FINAGRO, el Presidente de la Caja Agraria, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del DNP, 1 representante de la ANUC, 1 representante de otras organizaciones campesinas que integren el Consejo Nacional de Reforma Agraria, 1 representante de las organizaciones indígenas que integren el mismo comité, 1 representante de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, 1 representante de FEDEGAN y 1 representante de la SAC.

**Ley 70 de 1993. Derechos de Territorialidad de las Comunidades Negras**

- a. Constitución de Consejos Comunitarios para la administración de las tierras que sean adjudicadas colectivamente a las comunidades negras.
- a. Miembros de las comunidades negras ribereñas de los ríos del pacífico colombiano.

### FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

- |  |  |   |
|--|--|---|
| <p><b>Ley 152 de 1994. Orgánica. Plan Nacional de Desarrollo</b></p>   | <p>b. Participación de las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación y representación equitativa en los concejos territoriales de planeación.</p> <p>c. Participación en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social.</p> <p>d. Representación en los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras.</p>  | <p>b. Representantes de las comunidades negras.</p> <p>c. Representantes de las comunidades negras.</p> <p>d. Representantes de las comunidades negras.</p>   |
| <p><b>Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación Pública</b></p> | <p>a. Consejo Nacional de Planeación y Consejos Territoriales de Planeación, como órganos consultivos del Gobierno Nacional o seccional respectivamente deberán analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo correspondiente, organizar y coordinar una amplia discusión sobre el mismo, absolver las consultas que le formule el gobierno, formular recomendaciones y conceptualizar sobre el proyecto.</p>   | <p>a. Representantes de los sectores económicos, sociales, educativo y cultural, ecológico, comunitarios, mujeres y etnias.</p>   |
| <p><b>Ley 99 de 1993. Ministerio del Medio Ambiente</b></p>            | <p>a. Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.</p> <p>b. Denunciar ante la autoridad competente las acotaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.</p> <p>c. El estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.</p>   | <p>a. Cualquier ciudadano u organización representativa.</p> <p>b. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común.</p> <p>c. Podrán ser contratadas con las asociaciones profesionales, gremiales y con las universidades y centros de investigación.</p>                |
| <p><b>Decreto 1867/94</b></p>  | <p>a. El Consejo Nacional Ambiental es una instancia de coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Podrá recomendar la adopción de medidas y políticas que permitan un desarrollo sostenible y para minimizar los efectos negativos sobre el medio ambiente. Está constituido por los Ministros del Medio Ambiente, Agricultura, Salud, Desarrollo, Minas, Educación, Obras Públicas, Defensa y Comercio Exterior, el Director del DNP, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, un representante de los gobernadores y uno de los alcaldes; el Presidente del Consejo Nacional de Oceanografía; representantes de las comunidades indígenas, negras, gremios de la producción industrial y de la producción agrícola, el Presidente de ECOPETROL, un representante de los gremios de la producción minera, de los exportadores, de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales, un representante de las universidades y un representante de los gremios de la actividad forestal. El Consejo creará consejos a nivel de las entidades territoriales con fines similares y respetando en su integración la sugerida para el Consejo Nacional.</p> <p>b. Las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de administrar, dentro de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, tendrán un Consejo Directivo conformado por: el gobernador o los gobernadores del área de jurisdicción de la Corporación, un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio del Medio Ambiente; hasta 4 alcaldes de los municipios dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación; 2 representantes del sector privado; 1 representante de las comunidades indígenas o étnicas tradicionalmente asentadas en el área de jurisdicción de la Corporación y 2 representantes de las entidades sin ánimo de lucro de carácter ecológico que tengan domicilio en esa área.</p> <p>c. Administración de las áreas del sistema nacional de parques que delega el Ministerio del Medio Ambiente a las Corporaciones.</p> | <p>a. Participación de representantes, entre otros, de las étnicas, de las organizaciones ambientales y de los gremios.</p> <p>b. Entidades ambientalistas y étnias tradicionalmente asentadas en el territorio y fundaciones ambientalistas.</p> <p>c. Puede hacerse con participación de la sociedad civil.</p> |

## FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

- d. Intervención en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.
- e. Solicitud de audiencias públicas cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables y para lo cual se solicite permiso o licencia ambiental.
- f. Derecho de petición para conocer sobre los efectos contaminantes y en la salud humana que pueden producir el uso de ciertos elementos. Derecho a la información sobre el monto y la utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente.
- g. Acciones populares y a las acciones de cumplimiento para efectos de la protección y defensa del medio ambiente.
- h. Consulta previa respecto a las decisiones sobre la explotación de los recursos naturales que deberán hacerse atendiendo la integridad cultural, social y económica de las comunidades negras e indígenas tradicionales de acuerdo con la ley 70.  
(El Estado apoyará la creación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones).

### Ley 62 de 1993. Normas sobre Policía Nacional.

- a. La Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana será el organismo del más alto nivel encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, la Policía Nacional y las autoridades administrativas.
  - b. En los departamentos, municipios y localidades que lo requieran existirán comisiones de participación ciudadana.
- a. Organizaciones no gubernamentales, sindicatos, gremios de la producción, campesinos, indígenas, comunidades negras, movimiento comunal, universidades, movimientos juveniles, organizaciones femeninas, de derechos humanos, de los educadores, de agremiaciones de retirados de la policía, de las organizaciones de la tercera edad y de los limitados físicos.
  - b. Representantes de los sectores señalados a nivel departamental, municipal o local.

## CUADRO 4

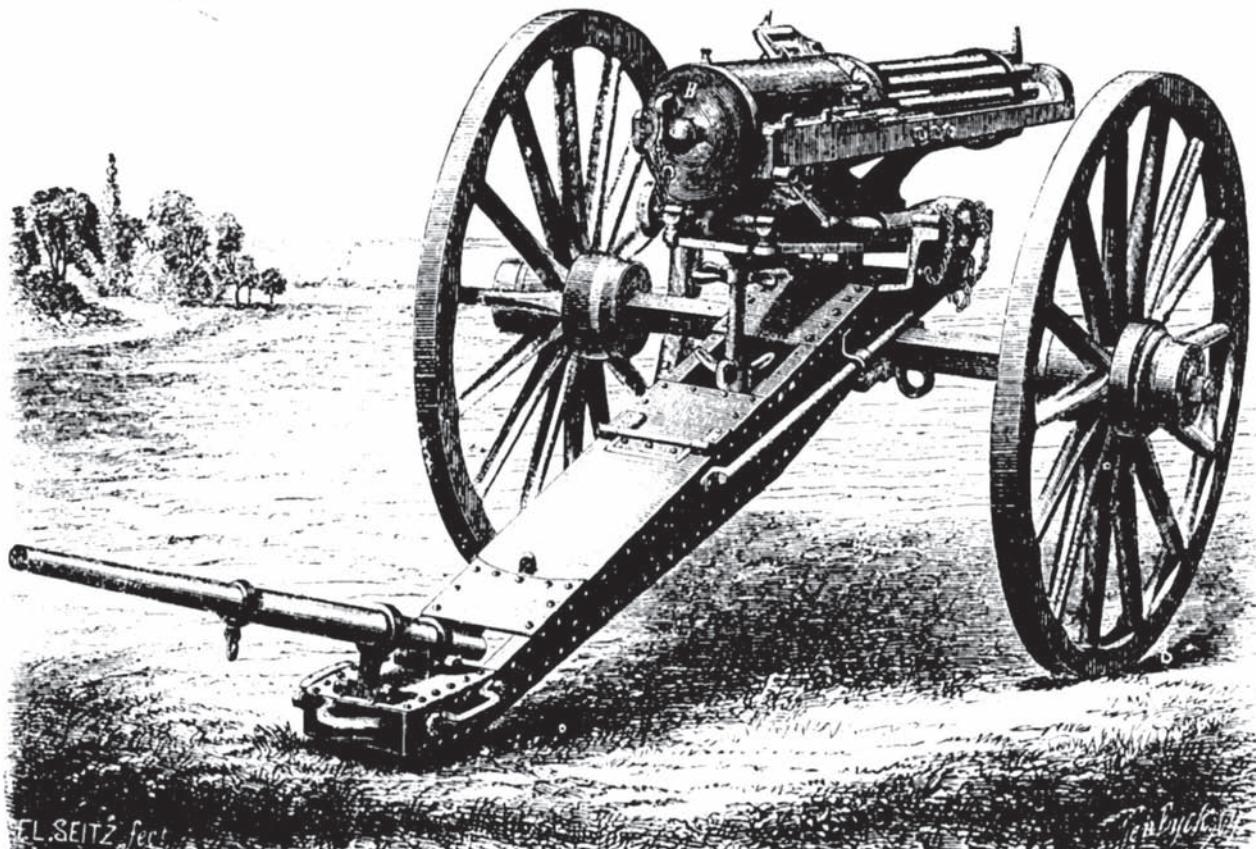
### MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA

LEY	EN QUE CONSISTE	MECANISMOS PRINCIPALES	ACTORES
<b>Ley 130 de 1994. (Estatutaria) Estatuto básico de los partidos</b>	<p>*Derecho de todos los colombianos a constituir partidos y movimientos políticos, a afiliarse y retirarse libremente de ellos y a difundir sus ideas y programas.</p> <p>*Derecho a ejercer libremente una función crítica frente al Gobierno y desarrollar alternativas políticas cuando se trate de partidos o movimientos políticos que no están en el poder.</p>	<p>*Los partidos o movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crearán Consejos de Control Ético cuyo objetivo primordial consiste en vigilar la actuación de los servidores públicos que desempeñen funciones tanto en la administración pública, como en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva. De igual forma, designarán un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del elegido.</p> <p>*El derecho a la oposición se puede ejercer frente al Gobierno Nacional y las administraciones departamentales, distritales y municipales. En ejercicio de este derecho los partidos y movimientos políticos que están en la oposición tendrán el derecho a que se les facilite la información y documentación oficiales, salvo los asuntos de reserva legal o constitucional; al uso de los medios de comunicación del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en las elecciones para Congreso; a la réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves o evidentes o ataques proferidos por el órgano ejecutivo en cualquiera de sus niveles cuando haya sido con utilización de los mismos medios y; a participar en el Consejo Nacional Electoral.</p>	<p>* Todos los ciudadanos</p> <p>* Partidos y movimientos políticos que estén en la oposición.</p>
<b>Ley 131 de 1994. (Estatutaria) Voto Programático</b>	<p>*VOTO PROGRAMATICO: Los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado en el momento de inscribir su candidatura. Los candidatos están obligados a inscribir un programa de gobierno ante las autoridades locales y éste deberá ser publicado en un órgano oficial de la entidad territorial correspondiente para que los electores puedan conocerlo y escoger entre las diversas alternativas.</p> <p>*Para posibilitar la aplicación del programa de gobierno inscrito por el gobernador o alcalde que resulte elegido, éstos podrán presentar modificaciones, supresiones o adiciones al plan de desarrollo correspondiente que se encuentre vigente en esa fecha o presentar uno en el caso de que no exista un plan.</p>	<p>La revocatoria del mandato sólo puede hacerse efectiva luego de que haya transcurrido un año desde la posesión del mandatario, si los electores consideran que no se ha cumplido con el programa de gobierno.</p> <p>La convocatoria para este pronunciamiento popular se deberá hacer a través de un memorial dirigido a la Registraduría que contenga las razones que sustentan la solicitud y firmado por lo menos por el 40% de los ciudadanos que participaron en la elección del gobernador o el alcalde que se pretende destituir. Sólo podrán participar los ciudadanos que sufragaron ese día, ya que, según señala la Corte Constitucional, solamente los electores activos son los que le confieren el mandato al respectivo gobernador o alcalde.</p> <p>Para que se revoque el mandato deberán concurrir al acto electoral por lo menos el 60% de los ciudadanos que participaron en la elección del respectivo alcalde o gobernador y por lo menos el 60% de quienes acudan deberán votar afirmativamente por la revocatoria del mandato.</p> <p>La revocatoria del mandato tiene efecto inmediato y se convocará a elecciones del nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes (en la Ley 134 sobre mecanismos de participación ciudadana se estipula un plazo de 30 días).</p>	<p>* Solamente pueden hacer uso de este derecho los ciudadanos que sufragaron en la elección del mandatario que se va a revocar.</p> <p>* Para elegir al nuevo mandatario quedan habilitados todos los ciudadanos que se encuentren inscritos en el respectivo censo electoral en la fecha en que realice la nueva elección.</p>

Director Instituto de Estudios  
Políticos  
Universidad Nacional de Colombia

# De las armas a la política

Gonzalo Sánchez G.



Consideraciones a propósito del libro **Para Reconstruir los Sueños. Una Historia del EPL**, de Alvaro Villarraga S. y Nelson Plazas N., Colcultura, Progresar, Fundación Cultural Democrática, Bogotá, 1994. Una segunda edición acaba de ser puesta en circulación.

**E**ste texto es, ante todo, un viaje al interior de la guerrilla a partir del itinerario de un destacamento, que nació públicamente a las armas y a la guerra a comienzos de 1967 en una región del departamento de Córdoba

llamada Llanos del Tigre y que renació a la política abierta venticinco años después, simbólicamente en el mismo sitio. Es también una valerosa reflexión crítica y autocritica de dos autores protagonistas que nos remiten a los contextos culturales y políticos

de tres décadas atrás, que se reconocen como parte de una biografía colectiva, - la del llamado dentro de la izquierda campo M.L. - y que además, asumen el reto exigente de ese ejercicio de escritura que en el lenguaje académico se conoce hoy con el nombre de "historia del tiempo presente", o "historia inmediata" .. Se trata en efecto, de la reconstrucción de un segmento significativo de nuestra contemporaneidad política, o si se refiere, de un pasado

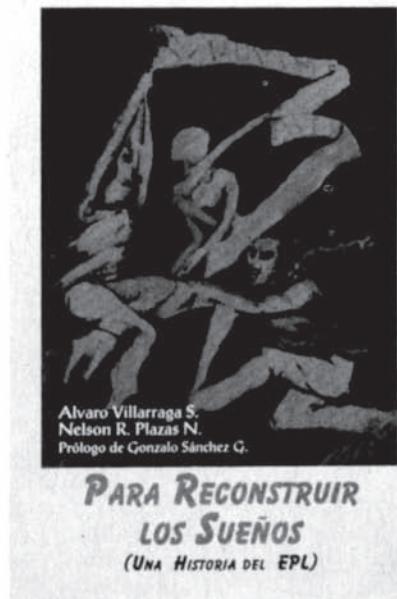
reciente, no concluído, que todavía se despliega ante nuestra mirada y que paradójicamente todavía es futuro.

Todo comenzó en los albores de los años sesenta, un momento de gran ebullición planetaria al cual no fue ajena América Latina. La historia que aquí se narra, junto con la de otras fuerzas contestatarias, se desprende de un tronco común asociado a nivel continental con la revolución cubana y en el plano interno con una sigla, el MOEC (Movimiento Obrero Estudiantil Campesino), la primera del árbol genealógico de la izquierda contemporánea de Colombia.

Digámoslo de una vez, ésta es una historia sin concesiones, que reconstruye los sueños pero también las pesadillas. Porque aquí no sólo tienen cabida los entusiasmos renovadores, de justicia social, de heroísmo y de entrega que caracterizaron a toda una generación de colombianos que, como dicen los editores, querían volver a construir el país, rehacerlo por entero; no, aquí se abordan también con ejemplar franqueza asuntos tan álgidos como las purgas, las infiltraciones, las expulsiones, los fusilamientos y tantos otros que el país e incluso los más entendidos ignoraban.

No se trata, por supuesto de un rechazo voluntarista a ese pasado ni de banalizarlo. Al contrario, se lo reconstruye en su dinámica y en su lógica, sin exaltación y sin condenas, como parte de un proceso global más amplio de la sociedad colombiana. Porque no todo ha sucedido de acuerdo a moldes preestablecidos: a cada momento se nos van mostrando las múltiples opciones de la guerrilla y de nuestra historia contemporánea. En ese sentido el estudio de Alvaro Villarraga y Nelson Plazas representa un enorme esfuerzo por hacer memoria con el criterio que entre los historiadores se conoce como de la "desfatalización" del pasado.

Estamos pues, en la euforia de los años sesenta. A las innovaciones en las costumbres, en la mentalidad, en las



expresiones artísticas y culturales, características de aquella década de creación y de delirio se sumaba otra dimensión en el modo de hacer política en América Latina: La lucha guerrillera, considerada entonces casi que como consustancial a toda expresión de rebeldía, con la revolución en el horizonte como su destino natural e inevitable. Es preciso reubicarse en aquellos años febres –y los autores lo logran con gran sentido de la periodización histórica– para entender cómo entre los Beatles, el boom literario latinoamericano y las figuras emblemáticas de Camilo y del Che se adivinaba un vínculo, una red de solidaridades o de afinidades secretas, que confluyan espontáneamente en los núcleos estudiantiles universitarios. De allí el reconocido papel que jugaron figuras como Antonio Larrota, Federico Arango Fonnegra, Armando Correa, Julio César Cortés... y tantos otros que alimentaron las diversas variantes de la *crítica de las armas*. Como dice, uno de los antiguos dirigentes del ELN, perteneciente hoy a la rama CRS, la guerrilla de los sesenta fue la resultante de "una fusión entre el radicalismo estudiantil, la visión romántica de la

revolución cubana y la experiencia de la violencia de los años cincuenta" (31). Mejor no se podría sintetizar ese momento histórico.

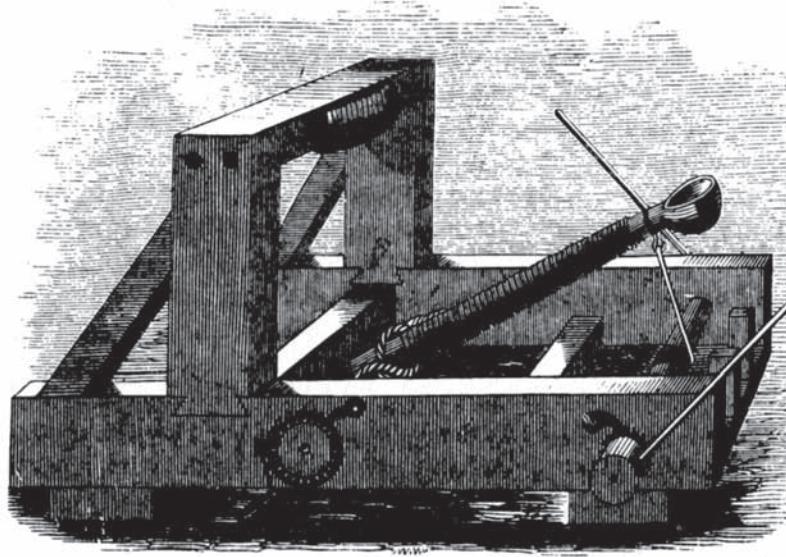
### Ruralismo mítico

**U**sualmente, y pese a la voluntad de ruptura que los animaba, los protagonistas de ese libro resultaron instalando sus primeros bastiones, o bases de apoyo, en zonas de colonización que habían sido antiguos baluartes de la guerrilla liberal (para el caso la de Julio Guerra en el alto San Jorge). Los veteranos de la resistencia de los años cincuenta eran vistos ahora como portadores de una cierta representación épica de la violencia, "matriz" de nuestra historia contemporánea. De esta forma se convertían, en una parte, en herederos de una tradición guerrera centenaria, pero por otra parte, con ello también las nuevas generaciones de rebeldes ataban su futuro a las prácticas, a los sectarismos y a los caudillismos del pasado. Tampoco estaban exentos de lo que podríamos llamar un cierto ruralismo mítico. Por ello, no obstante que el eje de la agitación social y política del momento giraba en torno a los centros urbanos (bancarios, maestros, estudiantes universitarios, la ANAPO) los adeptos de estas vanguardias armadas partían para el campo, de espaldas a las idealizadas masas y confiados en un pronto regreso a la ciudad, triunfantes y en medio de vítores y de laureles. Optaron así, casi que desde su nacimiento, por la marginalidad política.

Después de lo que un jefe guerrillero llamaría más tarde "estudio de factibilidad", lograron, es cierto, sólida implantación en los conflictos agrarios de las zonas escogidas, repartiendo funciones políticas y militares de acuerdo a la sabida fórmula trinitaria de la Revolución China: el partido, el ejército, el frente. A partir de tales zonas montaron juntas patrióticas, en el Alto Sinú, en el Alto San Jorge, en

el Bajo Cauca Antioqueño y en el Magdalena Medio, al Noroeste del país, en momentos distintos y con intensidad también variable, pero muy pronto tuvieron que reconocer que la pradera no se incendiaba con la rapidez esperada, que la “situación insurreccional” no se materializaba, y acomodaron sus sueños a los moldes de la guerra prolongada. A decir verdad, más que de una guerra prolongada se trataba de una guerra sin mayores perspectivas, que se aislaba incluso en la manera de nombrar las cosas, los lugares o las personas. Muchas regiones agrarias se poblaron de predios con nombres como Laos, Camboya, Vietnam, Pekín, y se empezó a hablar apresuradamente de bases de apoyo y de zonas liberadas, en una muestra palmaria de entusiasmo pero también de seguidismo... Era difícil no formarse una imagen distorsionada de la realidad nacional en remotas áreas a las cuales no llegaba ni la prensa ni la escasa literatura socio-política colombiana, pero sí, totalmente descontextualizadas, las obras de Mao y revistas como “Pekín Informa” y “China Reconstruye”, que constituyeron para muchos campesinos la primera cartilla de leer...

Con las ventajas que da, por supuesto, el análisis ex-post facto, se puede constatar cómo reiteradamente los movimientos de masas y los proyectos armados discurren por senderos divergentes. El mismo EPL -como se deja traslucir en este relato- fue simple expectador de fuerzas y acontecimientos de aquellos años, como la ANAPO, la ANUC, los paros cívicos, Firmes. Metida físicamente en el país, la guerrilla colombiana seguía siendo



culturalmente “exiliada”, con un accionar militar que terminaba no pocas veces antagonizando y estrangulando a sus propias zonas. Así mantuvieron el coraje de reconocerlo y asumirlo los protagonistas de este libro en lo que concierne a la zona de Urabá a fines de los años ochenta. La del EPL no era, por supuesto, la única guerrilla en padecer estas contracorrientes: baste recordar lo acontecido en Puerto Boyacá.

#### Mundo de Recelos

**E**n el plano cultural, las memorias recogidas aquí son tanto o más reveladoras que las que apuntan a las peripecias político-militares. Uno descubre, por ejemplo, que el país, al igual que la guerrilla, le rinde culto al monocultivo religioso y le da tratamiento de herejía a la disidencia política. Quizás por ello y como una subordinación inconsciente a los valores socioculturales dominantes, en las toldas guerrilleras se cultivaba una sistemática actitud de prevención y hostigamiento hacia las disidencias religiosas. Se trata en realidad de un problema más general. La guerrilla, en su comportamiento cotidiano es

todo un mundo es todo un mundo lleno de recelos: de los obreros sobre los pequeños burgueses; de los hombres del campo sobre los citadinos, y de todos sobre los intelectuales. Como consecuencia de ello, se convivía en un ambiente de oprobiosas segregaciones que por sí solas constituyan un desestímulo a la expansión o a la diversificación de sus cuadros. La guerrilla, por lo menos la que se describe aquí, es una ciudadela amurallada con

muy escasas vías de acceso. Y esta mayor o menor flexibilidad, mayor o menor rigidez, mayor o menor sociabilidad en la vida cotidiana, que dependen de diferenciadas orientaciones ideológicas, estructuras organizativas, o procedencias sociales, no sólo le imprime un cierto carácter a cada movimiento guerrillero en su conjunto, sino que incide marcadamente, llegado el caso, en los ritos y ritmos de la negociación, en las mediaciones que haya que establecer o no para formalizar un acuerdo o precisar un desacuerdo. El punto podría sintetizarse con la siguiente apreciación del asesor presidencial Tomás Concha: “Una reunión con el M-19 terminaba siempre con un brandy, mientras que una negociación o reunión con el EPL y los otros grupos, generalmente terminaba en un tinto” (345). Montaraces los llaman los editores del libro. Y sí que lo eran estos hombres aferrados a la tierra, recelosos de las ciudades en tanto centros de todos los poderes que precisamente según ellos había que demoler. A las urbes sólo era deseable llegar para “tomárselas” el Día Señalado.

Fueron necesarios muchos y costosos debates; un cerco en gran medida eficaz de las fuerzas contrainsurgentes;

una nueva oleada de radicalización de los movimientos sociales urbanos a principios de la década del 70; el copamiento del espacio reivindicativo rural por formas de acción colectiva semilegales y directas, como las tomas de tierras; y, posteriormente, el influjo más o menos reconocible de la táctica de Frentes en el contexto internacional próximo, como Nicaragua, El Salvador e incluso Guatemala, para que se redoblaran los esfuerzos con miras a la consolidación en zonas de mayor urbanización, integración vial y nivel de vida, como el eje cafetero. Pero el cambio sólo se hizo ostensible en los albores de los años ochenta con manifestaciones cada vez más consistentes de movilidad, de proyección urbana y de concepción más política que militar... hasta llegar a los procesos de repolitización interna que son los que precisamente han hecho posible la búsqueda de soluciones negociadas al conflicto armado. El proceso tiene hitos conocidos: se desencadenó con la apertura política iniciada por Belisario; se relanzó con la Constituyente, y se prolonga hasta hoy, con altibajos y relevantes constantes en los grupos armados que asumen la iniciativa negociadora, a menudo con una mezcla de justificados temores, de dobles intenciones y de incapacidad de adaptación a los nuevos escenarios. En todo caso, la irrupción pública en el complejo secuencial: tregua—proceso de paz—apertura política—Constituyente, le dió a la guerrilla una presencia política nacional que no había tenido en los veinticinco años de propaganda armada.

#### Pauta retaliadora

**N**o fué un recorrido sin tropiezos. El establecimiento se asustó, dió rienda suelta a la guerra sucia, a las masacres y al paramilitarismo, y la guerrilla repitió sus esquemas, subordinando los dividendos políticos al proyecto armado. En cualquier movimiento popular que afloraba, precisa-

mente por el respiro que le daba la tregua, tanto el EPL como el M-19; la ocupación armada de la población antioqueña de Úrrao por parte del EPL, que tiene su réplica en Bogotá con el asesinato de su vocero político, Oscar William Calvo. Estos hechos marcarían la pauta retaliadora de la confrontación subsiguiente hasta hoy, con un componente peculiar, el forcejeo permanente de las distintas y a menudo y a menudo rivales agrupaciones guerrilleras por darle vida propia a la Coordinadora Nacional Guerrillera. Pero como se sabe, y se hace aún más patente a lo largo de estas páginas, sus vaivenes la han convertido esencialmente en un mecanismo para ocultar la debilidad de los grupos en crisis y alimentar el hegemonismo de los que ocasionalmente se encuentren en expansión.

De hecho, uno de los aspectos más ilustrativos de este libro-testimonio, es el del movimiento pendular de alianza-conflicto entre los diferentes grupos insurgentes, que se traduce en pugnas de distinto calibre por el control de militantes, de territorios (EPL-FARC, en Urabá) y hasta de banderas. Así mismo, se demuestra abundantemente cómo el debate ideológico dentro de los grupos y entre los grupos es frecuentemente suplantado, con la misma lógica de la política tradicional, por la característica maniobra caciquil, cuando no por coacción manifiesta. Tal vez haya que constatarlo sin demasiado asombro. La guerrilla es, entre otras cosas, un escenario de confrontación de fuerzas, de equilibrios políticos, de competencias entre liderazgos personales y presencias regionales, y más recientemente entre capacidades militares y financieras. Poreso cuando se registra el tiempo en que tarda en abrirse paso *dentro* de la guerrilla una determinada posición, incluso en un contexto de diálogo, resulta comprensible el prolongadísimo esfuerzo que requiere la materialización de la negociación *entre* la guerrilla y el polo estatal, que dicho

sea de paso tampoco es homogéneo. Se podría enunciar entonces la siguiente hipótesis: la capacidad de negociación de una guerrilla con el Estado es directamente proporcional a la capacidad de resolución de sus contradicciones internas.

Pero hay otra cara de este mismo asunto: hoy día, el proceso de paz se ha hecho mucho más complejo que en las guerras anteriores, por un motivo adicional: como demuestran los autores del libro, en una negociación realista, sólida y definitiva el Estado no es interlocutor exclusivo de una insurgencia también fragmentada; la eventual reconciliación involucra, tiene que involucrar, a otros poderes locales regionales, incluidos paramilitares (en Córdoba por ejemplo, a narcotraficantes y por supuesto a los grupos guerrilleros que siguen activos. Hoy día, en la etapa final de una negociación no hay, pues, un proceso, sino un conjunto de procesos simultáneos de paz.

#### Deuda social con la guerrilla

**A** lo largo del recorrido por esa red de treinta años de vueltas y revueltas sin fin, el lector descubrirá que esta historia es también la historia de unos hombres y unas mujeres que, con la casa a las espaldas han recorrido la geografía nacional conociendo palmo a palmo sus sueños y frustraciones. Como quiera que sea, los protagonistas de esta larga marcha son depositarios de un conocimiento y de una experiencia que el país debiera recuperar, invirtiéndolos en esfuerzos constructivos. Porque después de este libro se puede decir que hay un país epidémico que es el que conocen los gobernantes y hay otro “invisible” que es el que conocen las comandancias guerrilleras en su trasegar cotidiano de décadas y décadas. Uno descubre en estas páginas, por ejemplo, hasta qué punto la guerrilla ha desempeñado, entre otras, funciones de: agente organizador de la producción y el mercadeo;

fiscal o garante de pactos colectivos obrero-patronales; protector de poblaciones maltratadas (por la guardia venezolana en la frontera, por ejemplo); taller permanente de reflexión sobre los conflictos regionales; alfabetizador itinerante y sustituto a la educación formal en zonas marginales; gestor de servicios públicos a las más apartadas comunidades; formidable escuela de geógrafos sociales que conocen los problemas del país de montaña a montaña y de río; e instrumento importante de internacionalización de cuadros de las capas medias y de sectores populares. Son factores que en su conjunto conforman lo que pudíramos llamar un acumulado histórico que hay que tener en cuenta cuando se entra a negociar con las guerrillas o cuando se discuten sus formas de reinserción. A este acervo político-cultural se suma, no hay que olvidarlo, la nueva Carta Constitucional de la cual los grupos insurgentes son parcialmente promotores y artífices. Son realidades que uno podría caracterizar como *la deuda histórica de la sociedad con la guerrilla*.

Adicionalmente, y esto ya es más conocido, la insurgencia opera a menudo como elemento de orden y de institucionalidad, si así pudiera decirse, en sus apartadas regiones, retomando prácticas de los alzados en armas en los años cincuenta, tales como la intervención en asuntos de linderos, en matrimonios, en bautizos, en el control a la prostitución y hasta sirviendo de garante de diversas formas de contratación. En los propios Estatutos originales se consagró un código guerrillero, Las "Normas morales del EPL", cuya eficacia tal



vez no sea fácil evaluar hoy, pero que en todo caso operaba como un horizonte ético para los militantes. Muchas otras cosas llaman la atención: el respeto casi sagrado a los bienes ajenos en las zonas de desplazamiento de la guerrilla, así fuera con altibajos sobre cuyos nocivos efectos existe una sorprendente conciencia en la vieja militancia; el papel regulador de la guerrilla en los aportes de los propietarios en el sostenimiento del grupo armado ya fuera en especie o en empleo a los prosélitos. Más significativo aún, hasta comienzos de los años sesenta estaba prohibido el secuestro; se lo consideraba desnaturalizador de la guerrilla, una expresión propia de bandolerismo, de "Desquites" y "Sangrenegras". Hubo mucha resistencia a su utilización irrefrenada, y segun se revela en diversos testimonios recogidos por Alvaro Villarraga y Nelson Plazas, quienes más incitaban a practicarlo inicialmente eran terratenientes colombianos ansiosos de quedarse con las tierras de propietarios de origen extranjero (p.81). En contraste

con esos esfuerzos tempranos de demarcación, hacia 1984, y en plenas negociaciones, se haría su apología pública como instrumento legítimo de la acción revolucionaria. Con el correr de los años y ésto por supuesto sería válido para el conjunto del movimiento armado, con el desdibujamiento progresivo de los ideales fundadores, la víctima del secuestro pasó a ser un simple instrumento de finanzas, una ficha en la contabilidad, cuando no un simple fardo, demasiado incómodo a veces en caso de un precipitado desplazamiento. Un ciclo paralelo e igualmente desnaturalizador

de prohibición-tolerancia-colaboración-asociación se dió en las relaciones de la guerrilla con el narcotráfico. Técnica y financieramente los vínculos con el narcotráfico le proporcionaron un salto adelante a la guerrilla, pero ideológica y políticamente le significaron muchos pasos atrás. Los efectos del dinero fácil han sido a la larga corruptores y contraproducentes, a tal punto que en algunas zonas llegó a generarse una cierta circularidad, solidaria o conflictiva, de actores armados vinculados indistintamente a la guerrilla, a la delincuencia común o al narcotráfico.

#### Salto deficitario

**P**or aún, uno encuentra en una historia relatos estremecedores sobre la diversidad de circunstancias que podían llevar al "ajusticiamiento": porque no era sólo por discrepancias políticas por lo que se podía ser objeto de fusilamiento; simples maestros rurales, promotores de campañas anti-

maláricas, o funcionarios gubernamentales de cualquier rango, por el hecho de serlo, por ser considerados en una zona de dominio guerrillero como espías. Idéntico riesgo corrían incluso los mismos guerrilleros cuando caían en poder del ejército, pues era tan sospechoso salir torturado como salir ileso del percance. En su clamor de rectificación este libro es un grito desde dentro de la guerrilla misma por la humanización de la guerra. Así pues, y por contraste, los elementos de esta involución son componentes de lo que también pudiéramos catalogar como la *deuda histórica de la guerrilla con la sociedad, su saldo deficitario*.

Naturalmente que uno puede seguir rastreando también en esta historia del EPL ejemplos no sólo de estoicismo, sino más aún de insoportables privaciones impuestas sobre sí mismos y sobre sus propias comunidades campesinas, como los almacenamientos forzados de cosechas "para tiempos difíciles", que indicaban un aplazamiento *sine die* de las exigencias inmediatas, cuando el presente ya era de miserias acumuladas. Y hasta podrían agregarse a estas restricciones otras impuestas por la tortuosa geografía nacional: piénsese, por ejemplo, en que había zonas a las cuales la llegada de un factor tan indispensable como la sal podía tardar más de un mes.

### Cambio de campo

**P**ero lo que hay que apreciar mirando el panorama en su conjunto es que no se trata, como la ha pretendido Jorge G. Castañeda en su *Utopía Desarmada*, de una simple reflexión sobre la derrota de la guerrilla en América Latina, sino de algo más, de una contabilidad más compleja: de la construcción de un balance, a sabiendas de que los componentes del mismo hacen parte de un proceso que todavía sigue su curso, ya sea en el monte o en la arena política... No se trata, en todo caso para los protagonistas de este libro, de

renunciar al pasado, de entregarlo sin contraprestaciones, o de renegar de él, sino de resignificarlo. Tal como les escribió el célebre pintor ecuatoriano Osvaldo Guayasamín al término del proceso de desmovilización: "Esta entrega de armamento no es una derrota ni una traición a un ideal, es un cambio de campo de batalla" (p. 452).

Por lo demás, si algo muestran las concentraciones multitudinarias que han acompañado las ceremonias de dejación de armas, y que han sorprendido una y otra vez a los propios guerrilleros, es que las comunidades locales y regionales, no sólo estaban a la espera de este paso sino que la sociedad civil en sus diversas expresiones está presta a tenderles la mano, a amortiguar ese difícil tránsito a la legalidad y a servir de garante a los compromisos adquiridos. Es obligación del Estado hacer lo suyo: contribuir con la planificación y los recursos necesarios que permitan la reinserción digna y duradera. Porque si algo queda claro de la lectura de éste libro es que se hace urgente la evaluación de la

situación de los reinsertados y un timonazo de las políticas estatales a ellos referidas, si no queremos que a los muertos de la violencia se sigan sumando los muertos de la paz.

En suma, el libro de Alvaro Villarraga y Nelson Plazas, producto cultural de la reinserción, constituye probablemente el más completo es- crutinio de la guerrilla contemporánea colombiana y de sus encuentros y desencuentros con el país.. En él se combinan experiencias personales y regionales, voces de dirigentes políticos y de combatientes, de simpatizantes y de adversarios, de reinsertados y de disidentes, memoria colectiva e historia nacional; de tal modo que nadie puede sentir esta historia como una historia confiscada por alguien a quien no le pertenece. Lo que se hace, en últimas, en este texto es abordar la guerrilla, no como una suma de errores o de aciertos, sino como fuerza social en toda su complejidad. El balance final creo que no es desalentador: pese a que en este siglo Colombia se ha pasado cinco décadas peleando y una negociando, lo que uno percibe a lo largo de las quinientas páginas de esta retrospectiva es que el diálogo, no obstante la paciencia de muchos, sí ha tenido un efecto politizador sobre la guerrilla: la ha confrontado con la sociedad, y la ha puesto, probablemente de manera irreversible, en una perspectiva estratégica de negociación. Porque estaba también escrito en el librito rojo de Mao, pero no se había "leído": "el objetivo de la guerra es eliminar la guerra" (t. I. p.197). Este es el espíritu que anima las páginas de este libro y que Colombia espera: que por fin las armas, todas las armas, le cedan el paso a la política.

Bogotá, septiembre 15 de 1994.



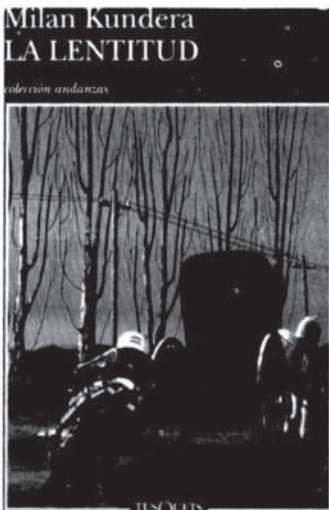
Para Alvaro y Nelson, con cariño, del Editor.

# La Lentitud o la velocidad de una época que se sume en el olvido

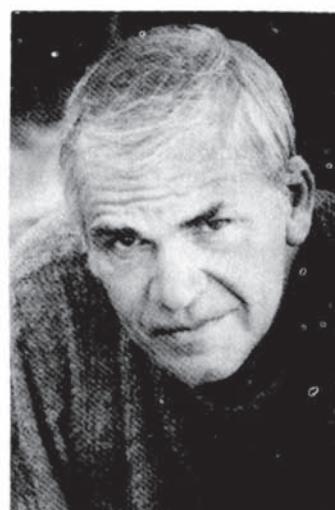
**T**omando como pretexto una novela del Siglo XVIII y un antojo de él y su mujer de pasar una noche en un castillo convertido en hotel, Kundera en esta corta y ligera novela, retoma algunas de sus inquietudes presentadas en su novela anterior "La inmortalidad", donde ayudado por su irónica risa, trata de captar la complejidad de la existencia en el mundo moderno.

En "La lentitud" el autor profundiza la distancia con sus primeros trabajos, donde la fuerza por ironizar la vida en el socialismo real, impedían ver la universalidad de sus reflexiones y sus críticas. Si en la "Inmortalidad" mostró la situación del hombre frente al poder de los medios de comunicación, que ante el afán de comunicarlo todo no comunican prácticamente nada, en "La lentitud" nos muestra el vínculo secreto entre la velocidad y la lentitud, entre el olvido y la memoria.

La crítica de Kundera a la sociedad contemporánea no se encuentra atada a ninguna situación histórica concreta; su deliciosa ambigüedad existencial deja sin respuesta a las grandes preguntas de hoy. Allí no hay salidas políticas, religiosas,



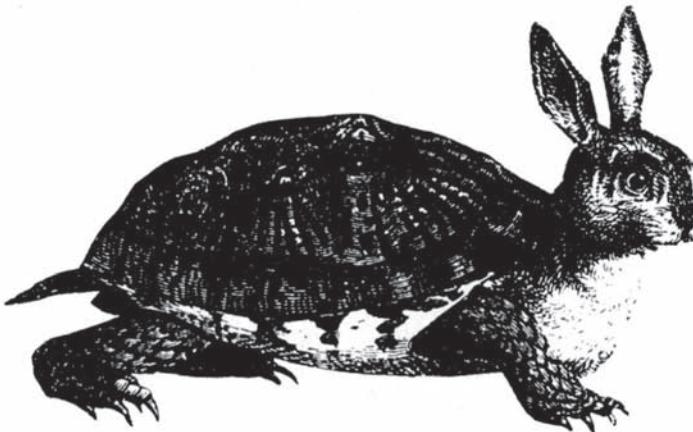
La Lentitud



Milan Kundera

filosóficas, ya que su sublime contraposición no puede reducirse a una fórmula algebráica: en "La inmortalidad" el gesto de Agnes en el momento de su creación, nos lleva por toda la trama antilírica al mundo poético

de Goethe y en su compañera y amante, muestra como el futuro está en la belleza del arte y de la vida; en "La Lentitud" nos muestra una faceta de la matemática existencial a través de dos de sus ecuaciones elemen-



tales: el grado de lentitud es directamente proporcional a la intensidad de la memoria; el grado de velocidad es directamente proporcional a la intensidad del olvido.

En esta breve novela continúa desarrollando su crítica a las ilusiones líricas desmitificando la modernidad: un mundo burocrático manejado por imagólogos, en el que la libertad, la democracia y la igualdad son una ilusión. La profunda crisis cultural de nuestra época es vista en sus personajes y particularmente a través de Vincent, quien en una curiosa trama nos señala que: "lo único que nos queda es rebelarnos contra la condición humana que no hemos elegido". Rebelarnos implica tomar conciencia de la dificultad de poner en duda nuestra realidad. Esta triste realidad de rebaños conducidos por los grandes filósofos de la época: los imagólogos. Estos al igual que el Kitsch, buscan agradar, agradar a cualquier precio a las masas en sus expectativas más convencionales y llanas.

En esta novela, como en "La inmortalidad" y como lo planteó en "La insopitable levedad del ser" el autor realiza una investigación sobre lo que es la vida humana dentro de la trampa en la que se ha convertido el mundo en la modernidad:

una pantalla que no puede encubrir el poder del dinero, la tecnocracia y los medios masivos de comunicación, que han llevado al mundo a lo que Castoriadis ha denominado la fase más conformista de la historia, la fase del conformismo generalizado, donde se recibe pasivamente lo único que la sociedad propone, embrutecimiento colectivo a través del tele-consumo pasivo: "la gente famosa se ha convertido en una institución pública al igual que las instalaciones sanitarias, la seguridad social, los seguros, los manicomios ....; no podemos elegir la época en que nacemos. Y todos vivimos bajo la mirada de las cámaras. Forma parte ya de la condición humana. Incluso cuando hacemos la guerra, la hacemos ante el ojo de las cámaras. Y cuando queremos protestar contra lo que sea no conseguimos que nos escuchen sin las cámaras."

Si el modelo económico traduce el "imaginario de la época, el imaginario capitalista" es claro que este modelo trata de convertir nuestras vidas en una grotesca aritmética en la que debemos aumentar la producción para poder responder al consumo; debemos, en una pa-

labra, aumentar la velocidad para caer en el olvido. Kundera presenta esta faceta del conformismo generalizado aplicando su *matemática existencial* al drama de nuestra época, obsesionada por el deseo de olvidar entregándose al demonio de la velocidad: "la manera como se cuenta la historia contemporánea se asemeja a un gran concierto en el que se presentaran seguidos los 138 Opus de Beethoven, pero tocando tan solo los ocho primeros tiempos de cada uno de ellos. Si volviera a hacerse el mismo concierto diez años después, solo se tocaría de cada pieza, la primera nota, siendo, pues, 138 notas durante todo el concierto presentadas como una única melodía. Y, veinte años después, toda la músi-

ca de Beethoven quedaría resumida en una única larguísima nota aguda que se asemejaría a la que oyó, infinita y muy alta, el primer día de su sordera".

Para Kundera, el capitalismo es un totalitarismo donde hay un culto exagerado a la imagología, el Kitsch, la velocidad y el olvido. En nuestra época hay una gran indiferencia por el pasado y una gran indiferencia por el pensamiento: no poner en duda el contenido de la modernidad, no dudar ni relativizar, ser absoluto, ser totalitario. La imagología, el periodismo y el Kitsch reinan sobre la cultura. En la época del conformismo generalizado y de la expansión victoriosa de la tele-tontería se rehuye al pensamiento, pues este, a diferencia de las actividades propias del olvido, busca, cuestiona e impone en sus actos una aventura personal.

El arte, a diferencia del imaginario social dominante, propone respuestas que siempre imponen nuevas preguntas; la obra de Kundera va construyendo

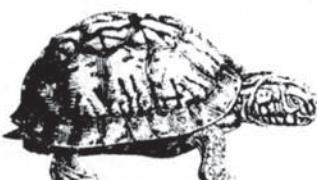


lentamente una literatura que mira en una forma propia hacia el paisaje de nuestro ser en la modernidad, desarrollando una interesante crítica a la situación a la que han sido llevados el individuo y la sociedad en el siglo XX, donde el periodismo reina sobre la actividad creativa y el imagólogo maneja las riendas del poder con los sondeos de opinión.

La lentitud puede leerse como una manera de fingir a través de la risa y la ironía un encuentro entre el caballero y su coche, y Julián con su moto en una noche, donde Kundera con su mujer en un castillo embrujado añoran la lentitud en una época que, en su arrogante velocidad, se sume en el olvido.

Bogotá, Abril de 1995.

**Fabio Giraldo Izasa**



# CERO y van 26

*gracias a su apoyo  
y a su atención*



Valor del ejemplar

Suscripción por un año (4 números)

Suscripción por dos años (8 números)

Promoción: números 8 al 15 y 17

(hasta agotar existencias)

Promoción más suscripción por un año

Promoción más suscripción por dos años

\$ 3.500.00
12.000.00
22.000.00
15.000.00
22.000.00
33.000.00

## Suscribase

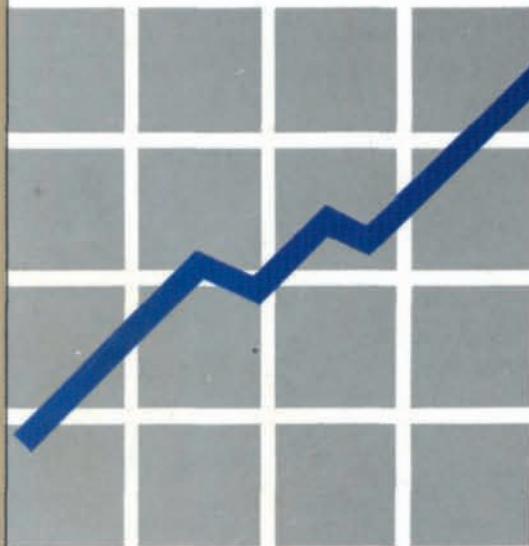
a partir del número 20,  
consigne el valor correspondiente a nombre  
de **Revista Foro** en la cuenta 03901601-9  
del Banco Comercial Antioqueño, sucursal  
San Martín en Bogotá y envíe la copia con  
los siguientes datos: nombre, cédula  
o NIT, dirección, teléfono, ciudad.



Ediciones Foro Nacional por Colombia

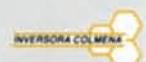
Cra 3A No. 26-52 - Teléfonos 2840582 - 2433464 Fax: 2861299 Apartado Aéreo 10141 - Santafé de Bogotá

**Nuestros intereses  
entran  
en este cuadro.**



**Pero mucho más  
en éste.**

Los intereses de la FUNDACION SOCIAL y sus Empresas van mucho más allá del tradicional cuadro de utilidades. Porque destinan la totalidad de sus recursos a mejorar el nivel y calidad de vida de los más pobres de Colombia.



**FUNDACION  
SOCIAL**  
y sus Empresas.

Ganancias útiles  
para los más pobres.