

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 31

Mayo de 1997

Valor \$ 6.000.00

## La refundación de la política



Fronteras  
de lo  
político

*Edgar Morin*

La crisis de la  
política y su  
refundación  
democrática

*Ludolfo Paramio*



Ediciones Foro Nacional por Colombia

DOS  
PUNTOS DE  
VISTA CON  
CANALES DE  
DISCUSIÓN  
DURANTE  
15 AÑOS



## FORO QUINCE AÑOS

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

Marco Toro Daza - Presidente

Cra. 4A No. 27-62 Tels.: 2822550 - 3340967 - 2861488 Fax.: 2836045

**Eduardo Vidal - Director Foro Centro**

Cra. 3A No. 26-52 Tels.: 2433463 - 2840582  
Santa Fe de Bogotá D.C.

**Diógenes Rosero - Director Regional Costa Atlántica**

Calle 56 No. 44-107 Tels.: 937215551  
Barranquilla

**Esperanza González - Directora Regional Valle del Cauca**

Diag. 34 No. 6-35 Tels. 5581594 - 5141141 Fax.: 5541098  
Santiago de Cali

**Aura Hernández - Directora CIRET - Foro Regional Tolima**

Calle 7 No. 4-44 Tels.: 611441 - 611441 - 6322163  
Ibagué



**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 Rosenfeld (Chile) Gustavo Riofrío, Federico Amillas (Perú) Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Juan Díaz A. (España), Alejandro Angulo (Roma).

**Junta de Socios:**  
Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Adolfo Alvarez, María Clara Echeverría, Rocío Londoño, Marco Toro, Diógenes Rosero, Esperanza González, Aura Hernández.

**Gerente:**  
Martha Lucía Castaño Calle.

**Ilustraciones:**  
Marco Pinto

**Impresión:**  
Gente Nueva Editorial

**Distribución y suscripciones:**  
Cra 4A No. 27-62  
Teléfonos: 2835982 - 2822550 -  
2861488 - 3340967  
Fax: 2836045  
Apartado Aéreo 10141  
Santa Fe de Bogotá - Colombia

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

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

## Contenido

### Editorial

- 2 El hundimiento de la contrarreforma constitucional

### La Refundación de la política

- 5 La crisis de la política y su refundación democrática *Ludolfo Paramio*

- 15 Fronteras de lo político *Edgar Morin*

- 23 Los fundamentos del pluralismo *Giovanni Sartori*

### Política y Sociedad

- 37 Crónica de una contrarreforma frustrada *William Alvis Pinzón*

- 45 La crisis política y el financiamiento de los partidos políticos *Fernando Cepeda Ulloa*

- 50 La Fiscalía General y la crisis judicial *Adolfo Salamanca*

- 55 La Colombia deseable y la Colombia posible *Malcolm Deas*

- 60 La construcción de la Colombia que queremos *Rodrigo Escobar Navia*

### Cuestiones Urbanas

- 66 Ciudad y política en Colombia en el fin del milenio *Pedro Santana Rodríguez*

### Ideología y Sociedad

- 80 La contribución del feminismo y las teorías de género *Angela María Estrada Mesa*

- 87 Las Apariencias *Gilles Lipovetsky*

### Culturas y Sociedad

- 91 Si hablo del teatro del futuro... *Santiago García*

### Descentralización

- 95 La descentralización de los servicios de salud *Maria Mercedes Maldonado C.*

## El hundimiento de la contrarreforma constitucional

**E**n un acto de sensatez tardío, muy propio de este gobierno, se produjo la decisión de enterrar la contrarreforma constitucional que había sido presentada en el mes de agosto del año anterior y que representaba una verdadera contrarreforma regresiva a nuestra Constitución Nacional. La contrarreforma abarcaba temas muy disímiles: reforma al sistema de partidos, al financiamiento de las campañas electorales, al calendario electoral, al sistema de inhabilidades que hoy cobija a los aspirantes a las corporaciones públicas, etc.; en materia de estados de excepción reformas a la Corte Constitucional y al sistema de controles materiales, extensión temporal del mismo y mayores poderes al Presidente de la república; reformas a la Acción de Tutela, suprimiendo su conocimiento por parte de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, e incremento de las funciones y de los poderes presidenciales. Todo ello en medio de la mayor tormenta política que se haya producido en los últimos años en Colombia, como producto del financiamiento de las pasadas campañas con recursos provenientes del narcotráfico.

**D**e todo el paquete la única reforma realmente necesaria era aquella relacionada con el sistema de partidos. Su baja representatividad, la ausencia de democracia interna y la ausencia de verdaderos sistemas de control y de derechos de los militantes, así como el financiamiento de las campañas electorales, límites a los avales que otorgan los partidos, etc. Toda esta problemática requiere de una legislación transparente que busque el fortalecimiento y la institucionalización de los partidos políticos que son la mediación necesaria en una sociedad democrática entre el Estado y la sociedad civil. Buena parte de la crisis actual se debe a la no existencia de reglas del juego claras, tanto en el financiamiento como en el funcionamiento de los partidos y del Congreso de la república. El gobierno de Samper había constituido en 1995 una Comisión plural, tanto en su composición política como social, para que estudiara la problemática y propusiera alternativas frente a la misma.

**L**as propuestas que presentó dicha comisión fueron abandonadas en su espíritu por parte del gobierno, que presentó en agosto de dicho año unas propuestas que no tuvieron trámite en el Congreso. Con posterioridad, en agosto de 1996, se presentó un paquete de refor-



mas que abarcó otros temas como el relacionado con los estados de excepción y el orden público, las acciones de Tutela y reformas al sistema judicial para conferirle funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, en medio de una situación en la cual la comunidad internacional ha cuestionado la situación de los derechos humanos en el país y el papel negativo que vienen desempeñando las Fuerzas Armadas en el ahondamiento de dicha crisis, por la violación sistemática de los derechos humanos por parte de los organismos que conforman la fuerza pública en Colombia.

**E**n materia política la propuesta se alejó, tanto del diagnóstico como de las propuestas de la Comisión para el estudio de las reformas políticas. El hilo conductor de aquellas propuestas partía de reconocer una grave crisis en el sistema de funcionamiento interno, en las formas de financiamiento de las campañas y de los partidos, en la ausencia de democracia y de derechos de los militantes para la selección y la escogencia de los candidatos, en el funcionamiento caótico del Congreso de la República. Por ello sus propuestas buscaban: democratización interna, mecanismos de control internos, institucionalización de los partidos mediante mecanismos como límite de avales, financiamiento a los partidos y a sus tesorerías y no a los candidatos, establecimiento de mecanismos como tribunales éticos, ampliación de la representación de las mujeres y de las minorías, reestructuración del Ministerio Público para que la oposición asumiera la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación, mayores derechos a la oposición para limitar los acuerdos burocráticos que han impedido la formación de una verdadera competencia política y mecanismos reales de control político. En esa dirección estimó la Comisión que deberían ir las reformas.

**C**ontrario a dicho diagnóstico y propuestas, el paquete se inclinaba por modificar el calendario electoral para favorecer a las viejas clientelas políticas, reforma regresiva para detener el avance de la descentralización en materia política, que lentamente ha ido generando un nuevo liderazgo local y regional, financiamiento a los candidatos "oficiales" y no a las tesorerías de los partidos, etc., en buena cuenta se trataba de fortalecer los mecanismos de control por parte de las maquinarias, sobre los gobiernos y las campañas municipales y departamentales. Todo ello estaba adobado por algunos regalitos, como la ampliación del período de los actuales alcaldes y gobernadores, que no reaccionaron enérgicamente frente a la propuesta a la espera de otro año de poder determinar sobre el presupuesto de departamentos y municipios. La oposición que desató esta propuesta fue muy amplia. Nuevamente la sociedad civil se opuso mediante la creación de mecanismos como el Foro por la Democracia, al veeduría a las reformas institucionales, etc. Todos estos esfuerzos se vieron colmados con el hundimiento del paquete contrarreformista y con el desgaste político de un gobierno que en esta materia hace mucho rato que perdió el norte.



**D**e todo ello queda, en primer término, la necesidad de la reforma del sistema de partidos y movimientos políticos en Colombia. Esta reforma, lejos de la propuesta de Samper, debe ir en la dirección de su institucionalización mediante el fortalecimiento de los mecanismos de la democracia interna. Y frente al tema del financiamiento debe insistirse que debe ser estatal, por lo menos para la campaña presidencial y de Congreso de la república, con televisión gratuita, un fondo para que este financiamiento se haga por adelantado y que los recursos públicos vayan a las tesorerías de los partidos y movimientos, para que se financien las campañas de los partidos y movimientos, y no las campañas de cientos de candidatos que es, entre otras, una de las razones para su elevado costo. Esto supondría el límite de avales y la profundización de la vida interna de los partidos que tendrían que apelar a mecanismos democráticos para dirimir las aspiraciones de los aspirantes.

**L**o que el Congreso discute, y seguramente discutirá en los próximos meses, está muy lejos de ir en esta dirección. Las propuestas que se han presentado buscan el fortalecimiento del bipartidismo y el financiamiento de los candidatos que no traerá ninguna reforma real en el sistema de partidos en Colombia. Esta es una reforma que se puede producir por dos vías: una legal y constitucional, y la otra es la propia reforma impulsada por las nuevas corrientes políticas que vayan imponiendo nuevas formas de acción política.

\*\*\*\*\*

**FORO NACIONAL POR COLOMBIA** cumple en septiembre quince años de trabajo por la democracia, por la descentralización, por la educación de líderes sociales y por la investigación y el pensamiento democrático. Estos quince años los celebra inaugurando una nueva regional que se ocupará básicamente de los asuntos de Santafé de Bogotá y de la región central del país. Con esta regional son cuatro las sedes que actúan para el fortalecimiento del tejido organizativo y de la sociedad civil colombiana: regional del Valle del Cauca, Regional del Tolima (CIRET-FORO), Regional de la Costa Atlántica y ahora la Regional del Centro, con sede en Santafé de Bogotá.

Para todos los que hemos constituido la familia de Foro Nacional por Colombia es un motivo de particular regocijo que podamos celebrar este aniversario haciendo lo que siempre hemos hecho: trabajar por el país y por sus gentes, desde una perspectiva democrática.



Ludolfo Paramio  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
(CSIC, Madrid)

# La crisis de la política y su refundación democrática\*



Ludolfo Paramio

tidos, que es anterior al descubrimiento de las falencias en el funcionamiento de la vida partidaria o de las irregularidades en el comportamiento individual de los políticos.

Aunque el problema sea bastante amplio habrá que resumirlo en una fórmula: no es que haya una crisis de la política, ni una desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos porque haya mayor corrupción sino porque tal descomposición antes se ignoraba o, incluso, se toleraba, y está aflorando porque los ciudadanos ahora sí cuestionan la conducta de los partidos y de los políticos.

El tercer punto que quisiera argumentar es que las circunstancias que explican la crisis de la política en el momento actual provocan o hacen casi inevitable que la participación política y sus motivaciones se vayan a centrar en los años venideros o, por lo menos, en el tiempo previsible, en la actuación política en ámbitos locales o en movimientos de objetivo único. Es decir, que la participación política voluntaria y activa, prevista a corto plazo, va a estar más centrada en movimientos o asociaciones destinados a resolver conflictos muy concretos: problemas de conservación del medio ambiente, problemas de la población indígena en de-

**E**structuraré mi intervención en cuatro puntos. El primero es que la crisis de la política a la que estamos asistiendo no supone, necesariamente, un salto cualitativo hacia un mejor funcionamiento de la democracia, y que la desconfianza y la crítica de los partidos y de los políticos profesionales constituyen, por lo menos en el momento actual, el riesgo de un grave deterioro de la democracia y la vida política.

En segundo lugar intentaré argumentar que la crisis de la política no proviene de que los partidos, o los propios políticos, hayan desarrollado comportamientos particularmente irregulares o criticables en años recientes, sino, más bien, que esa crisis de la política proviene de una falta de confianza de los ciudadanos en la política y en los par-

\* Versión revisada de la intervención en el seminario Foro Nacional: Reforma Constitucional, crisis judicial, impunidad y política social (Bogotá, 25-27 de noviembre de 1996).

terminadas áreas, problemas de ámbitos locales en ciudades, pueblos o regiones.

El último punto que plantearé es que en las actuales circunstancias, la buena marcha de la democracia, la eficacia de la vida política dependen, fundamentalmente, de los partidos, de unas colectividades más permeables para adaptarse a la realidad de una participación política más localizada, centrada más en objetivos tales, susceptibles de canalizar esas demandas, atomizadas y difusas, en programas generales de gobierno con credibilidad mayoritaria.

Si los partidos políticos no recuperan la credibilidad social y, si a su vez, no acrecientan su nivel de institucionalización y su capacidad para articular las demandas ostensibles dentro de programas generales, la democracia funcionará mal, y correrá el riesgo de ser manipulada por aquellas personas que poseen mayor poder económico o mayores ventajas culturales dentro de la sociedad. Es decir, si una democracia funciona en el contexto de una actuación política centrada en objetivos limitados o locales y no consigne desarrollar partidos fuertes, capaces de introducir en la agenda proyectos políticos globales, será una democracia en la que aumentarán las desigualdades sociales, crecerán los sectores desprotegidos y aumentará la exclusión social y económica, pero, también, la exclusión en el sentido civil de la política.

## Uno

**L**a actual crisis de la política es funesta para la democracia, no supone un quehacer ético ni se tiene en cuenta la auténtica conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos -aunque en algunos casos pueda tener aspectos positivos en este sentido-: hay, sobre todo, una creciente pérdida de confianza popular en las instituciones políticas y, consiguientemente, una mayor vulnerabilidad de esas instituciones y de la política, en general, frente al poder económico.

El problema central de la política democrática es construir instituciones que permitan que se instaure o se ejecute la voluntad popular, que se pongan en primer plano los

intereses generales, sin ignorar la realidad social de que el poder económico está concentrado en pocas manos, de cara a la pobreza absoluta en que se debate la población. El problema fundamental de la política democrática es conseguir que esta sea autónoma frente al poder económico, sin permitirle a este inmiscuirse en la toma de decisiones desde el gobierno, ni representar los intereses particulares en detrimento y menoscabo de los intereses populares.

Una política democrática y progresista tiene, por el contrario, que enfrentar el problema de aglutinar a una mayoría social para dar autonomía a las instituciones de gobierno respecto a los poderes económicos, es decir, conseguir que en defensa de los intereses generales se puedan desafiar los intereses inmediatos de las grandes fuentes del poder económico. Éste es el conflicto que subyace siempre en una sociedad marcada por la desigualdad económica, en el intento de crear instituciones que representen la voluntad mayoritaria y defiendan los intereses generales.

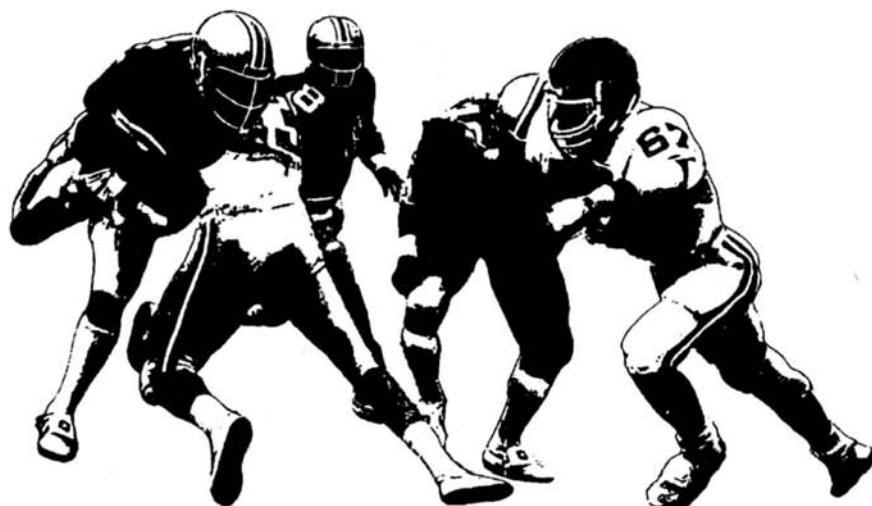
Y en este contexto se plantea, por cierto, el problema de la financiación de los partidos políticos: cuando se piensa que lo ideal sería que los miembros de cada partido fueran capaces de financiarlo hay que entender que esto no sería lo más propicio, porque los partidos que representaran a las personas más desprotegidas y de menores ingresos, si subsistieran de sus cuotas y aportaciones, o bien tendrían que exigir a sus adeptos un esfuerzo particularmente gravoso para sus recursos, o bien tendrían siempre menos medios económicos que los partidos que representaran a los grupos privilegiados. Frente a una idea que a simple vista parece de sentido común, se diría que la financiación pública, independientemente de las fórmulas que se puedan adoptar en cada caso, es una condición fundamental para que pueda haber autonomía política sin sujeción al poder económico.



Pues bien, mi argumento fundamental es que el desprestigio de la política se está traduciendo en una pérdida de legitimidad de los representantes populares elegidos frente a los grandes poderes económicos. Es decir, en la medida en que se está desarrollando una deslegitimación de la política se está produciendo un influjo de los grandes núcleos financieros o empresariales sobre el poder político y, en ese sentido, tenemos un retroceso indudable, pues la legitimidad que reclaman los grandes grupos empresariales y de interés, frente a los gobernantes electos, es muy superior a todo lo que hemos conocido en la historia de nuestros países.

En segundo lugar, las propuestas más radicales que se están haciendo para recuperar la transparencia de la política son propuestas estrictamente conservadoras: se dice que la corrupción y las desviaciones en el ejercicio del poder político surgen porque este tiene capacidad para tomar decisiones que tienen consecuencias económicas, es decir, de que el poder político fija reglas para las actividades económicas, por ejemplo, decide dónde puede construir un particular o quién construye las obras públicas. Pues bien, la solución radical para que un político no pueda exigir comisiones para su partido, o para sí mismo, para que no haya tráfico de influencias con el fin de obtener ventajas económicas es preciso que el poder político quite completamente sus manos del mercado y de cualquier tipo de transacción económica.

La mejor forma de que no haya corrupción en la contratación de obras públicas es que únicamente la iniciativa privada construya carreteras, hospitales o puentes. No habrá corrupción en la planificación urbana



si todo el suelo se declara urbanizable sin regulación alguna. Para que no se presente corrupción en los sistemas de protección social estos deberán ser estrictamente privados, se confíen al mercado. Si aceptamos la lógica del discurso neoconservador lo que se nos está diciendo es que hay corrupción porque el Estado interviene en la economía. La consecuencia derivada del anterior razonamiento es que la única forma de evitar la corrupción es volver al Estado mínimo, a ese Estado que probablemente nunca ha existido, intentar que el Estado se limite a ejercer funciones de policía, de justicia y de defensa.

En ese sentido, mi punto de vista es que la actual crisis de la política, aunque tenga un aspecto positivo (y es cierto que muchas personas son hoy mucho más vigilantes y conscientes respecto a la actuación de los gobernantes), fundamentalmente está teniendo un efecto profundamente negativo que favorece la ideología neoconservadora: la idea del Estado mínimo de las tesis neoliberales desprestigia, resta autoridad a los representantes populares electos frente a los intereses privilegiados de los grandes grupos económicos.

## Dos

**L**a presencia de una crisis de la política no es consecuencia del descubrimiento de las fallas de los partidos y sus actores sino el resultado de la pérdida colectiva de confianza en las instituciones políticas y partidos políticos, en particular. Esta tesis, que puede parecer sorprendente o, por lo menos chocante con las opiniones más extendidas,

parte de la hipótesis de que las instituciones políticas han perdido en los últimos veinte años la confianza ciudadana, porque tienen una decreciente capacidad para darle certidumbre, para ofrecer unas mínimas garantías sobre sus expectativas y, consiguientemente, sobre su propia vida personal.

Esto, a su vez, no sería simplemente consecuencia de una mala situación económica. El mejor ejemplo de lo que quiero decir lo ofrece Estados Unidos: el país lleva varios años creciendo de una forma muy satisfactoria, y en los últimos meses se aprecia, incluso una recuperación del poder adquisitivo de los salarios, que había caído o estaba estancado desde los años ochenta. Existe una situación de pleno empleo técnico y se han recuperado la capacidad exportadora y el dinamismo empresarial que a principios de los años ochenta parecían perdidos, lo que entonces fue pretexto para que los neoconservadores llegaran al gobierno con la idea de que había que devolverle a América su potencia.

Se ha recuperado la economía norteamericana y se puede decir que Estados Unidos atraviesa su mejor momento desde los años sesenta, y sin embargo, los ciudadanos norteamericanos están firmemente convencidos, o por lo menos tienen grandes sospechas, de que sus hijos van a vivir peor que ellos; tienen un fuerte sentimiento de incertidumbre y manifiestan con bastante frecuencia el temor de que Estados Unidos esté perdiendo presencia en la esfera internacional, un temor que, por cierto, no comparten los demás países, y sobre todo los que tienen por alguna razón conflictos o puntos de choque con la política exterior norteamericana. ¿Por qué existe esa incertidumbre o ese pesimismo en la vida norteamericana? ¿Por qué esa incertidumbre caracteriza a casi todas las sociedades desde los años ochenta?

Mi hipótesis es que los actores políticos, los partidos, los gobernantes han perdido crecientemente capacidad para crear confianza en el futuro en sus sociedades, porque los ciudadanos son conscientes de que han cambiado las reglas del juego en la esfera internacional, de que la economía mun-

dial funciona ahora de una manera que ellos no acaban de entender, y sus gobernantes y sus partidos políticos no les ofrecen respuestas satisfactorias y simples sobre lo que se puede hacer dentro de esas nuevas reglas del juego. Nadie puede entender que los procedimientos que tradicionalmente habían permitido crecer la economía, mejorar los salarios o crear empleo, se dejen de aplicar ahora. Nadie puede entender que, en nombre de la necesaria liberalización de la economía, se recorten los servicios públicos, se eliminen subsidios fundamentales para el nivel de vida de la mayoría o crezcan enormemente las importaciones a expensas de la producción nacional.

No estoy diciendo que estos hechos sean irracionales (esa sería otra cuestión para debatir), sino que los partidos son incapaces de explicar a sus ciudadanos por qué el cambio en las reglas de juego económicas se traduce, para ellos, en una situación completamente distinta y nueva, en la que los gobiernos parecen ser incapaces de darles una mínima garantía acerca de lo que va a suceder en el inmediato futuro. Por supuesto hay países en diferentes situaciones: un gobierno que se limita a hacer promesas de liberalización de la economía puede tener credibilidad, y puede ganar, incluso, un gran consenso social si consigue cortar la hiperinflación: eso es lo que ha pasado en Argentina o en Perú.

Pero, en situaciones más normales, lo que los gobernantes no parecen capaces de hacer es crear una ilusión, una esperanza de crecimiento, de estabilidad duradera, pues las promesas en este sentido no parecen creíbles. El problema es particularmente agudo en los casos en que un país ha atravesado una crisis económica, los gobernantes le han propuesto un remedio de austeridad muy doloroso, al cabo de unos años ha empezado una recuperación económica y, cuando existía una cierta euforia y un sentimiento social de que habían vuelto los buenos tiempos, se ha producido una nueva caída, una crisis, aún más grave. Eso ha pasado en todos los países desarrollados durante la crisis de 1991-92 y ha ocurrido, también, en muchos países latinoamericanos, por ejemplo,

en México en diciembre de 1994, y en los países afectados por el consiguiente **efecto tequila**. La crisis de confianza de los inversores no sólo ha afectado a la economía, sino que se ha llevado por delante la credibilidad de la política en México, en Argentina y en otros países de la región.

Mi hipótesis es que la creciente incapacidad de los gobernantes y de los partidos políticos para ofrecer certidumbre a los ciudadanos en esas nuevas reglas de juego es, por decirlo así, la clave de la cuestión. Porque los ciudadanos participan y confían en la política en la medida en que ésta les ofrece resultados prácticos, en términos de bienestar, o les ofrece, por lo menos, ciertas seguridades sobre cuál va a ser su futuro inmediato o su futuro previsible. Si la política no es capaz de ofrecer mejoras ni de alentar esperanzas, las razones para participar en política se hacen cada vez menores.

O aflora una fuerte motivación personal o surge un coste razonablemente bajo de la participación respecto de los beneficios que se pueden obtener. La identificación con un partido o con una ideología es normalmente un mecanismo para disminuir los costes de la participación política y, en particular, los costes de información. Para un ciudadano normal resulta excesivo el esfuerzo de recoger y analizar la información (sobre los programas y la trayectoria de los candidatos) necesaria para decidir racionalmente el voto. Pero sabiendo únicamente qué ideología o qué partido es el suyo, es decir, con qué etiqueta política se identifica *a priori*, el ciudadano tiene ya la información básica para saber por quién debe votar en cada caso, y lo que puede esperar como consecuencia de su voto.

De manera que si existe una clara definición de los partidos, en términos ideológicos,

cos, o una cierta tradición de identificación con un partido, la participación electoral en política es razonablemente asequible para los ciudadanos, no hay un esfuerzo de información desmesurado y se puede esperar que por ese acto de votar se estén defendiendo los propios intereses o aquellos que uno considera justos.

Si, por el contrario, las ideologías se desdibujan, como sucede en el caso de América Latina por el balance negativo de la vía armada y por la desaparición de la política de bloques tras el derrumbe de uno de ellos, si se produce ese desdibujamiento de las



ideologías izquierda-derecha, más o menos tradicionales y si, al mismo tiempo, la identidad de los partidos tradicionales, incluso de los partidos no ideológicos, se debilita por sus dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial, los ciudadanos pierden esa identificación inmediata que hace razonable su participación en política. Una vez que se ha perdido esa identificación, relativamente simple, de quiénes son los nuestros y quiénes los adversarios, para participar en política hacen falta fuertes motivaciones morales o emotivas.

Esas grandes motivaciones pueden venir de una situación de polarización, de que los ciudadanos crean que se juegan algo importante, como en la experiencia muy reciente de España, donde en las últimas elec-

ciones generales hubo una participación que llegaba al máximo esperable, teniendo en cuenta la abstención técnica, y se produjo, además, una concentración superior al 80% del voto en los dos partidos principales que se confrontaban. Estas situaciones deben considerarse más bien excepcionales, y en ausencia de semejante polarización lo esperable es que las motivaciones para participar en política no sean particularmente altas, excepto en las capas de población que tienen esencial necesidad o personal tendencia a la acción expresiva, a la acción en función de valores, como los jóvenes. Pero, aun en este caso, es muy poco probable que su posible voluntad de participación se exprese a través del voto.

El potencial votante de edad media es una persona que calcula en qué medida su voto le favorece en sus intereses inmediatos, o en qué medida favorece a la marcha general del país. Es, por decirlo así, un votante calculador, lo cual no quiere decir necesariamente que sea egoísta. Puede ser calculador y altruista, y cuando participa lo hace en forma estratégica, sopesa lo que está en juego y es, entonces, cuando se le presenta el problema de la identificación del campo de los suyos y el de los adversarios. Si no dispone de un criterio ideológico, unos signos que le permitan distinguir fácilmente entre los suyos y los adversarios, tendrá serios problemas para participar en política. La información que necesita para decidir su voto, si es demasiado extensa y complicada de analizar, puede llevarlo a decidir no votar, no participar.

### Tres

**E**n los países europeos, en los últimos años, las principales cuestiones de programa o de debate político giran en torno a cómo cumplir los objetivos de déficit fija-



dos en el tratado de Maastricht para poder entrar en la moneda única. O bien, tema igualmente cargado de emotividad, acerca de si incorporarse a dicha moneda única es conveniente para conseguir un crecimiento duradero de la economía nacional. Son temas quizás arduos, sobre todo cuando se entra en el detalle, que a la mayoría de las personas les cuesta comprender y que exigirían un esfuerzo serio de búsqueda de información para poderse formar una opinión propia. Y temas, además que carecen de casi cualquier posibilidad de suscitar pasiones entre los inexpertos.

Hay, por el contrario, problemas o situaciones que despiertan la emotividad, el deseo, la pasión e impulsan a la persona a participar o movilizarse. Consiguientemente, cabe prever que quienes participen en política lo hagan en ámbitos donde, primero, la relación entre su esfuerzo y la consecuencia del mismo sea fácilmente visible, y segundo, donde el conflicto se plantee o pueda interpretarse, en términos moralmente claros, que no exigen un esfuerzo desmesurado de búsqueda e interpretación de información. Me refiero a cuestiones como la defensa de los inmigrantes y la lucha contra la xenofobia, la defensa del medio ambiente y la lucha contra la energía nuclear, la lucha por la paz y por la desaparición del servicio militar obligatorio, la lucha por la igualdad de las mujeres.

Se trata de objetivos de fuerte carga moral que ha perdido en cierta forma la política general al tecnificarse y economizarse y, en segundo lugar, se trata de movimientos en los que se puede medir con cierta facilidad la repercusión del propio esfuerzo en los resultados. Más aún, se trata, en casi todos los casos, de movimientos para los que la propia movilización constituye un resultado, ya que, aunque ciertamente tienen el objetivo de cambiar las leyes y de cambiar el mundo, su primer objetivo es hacer sentir en la calle, en la conciencia pública, que existen personas que defienden esa posición. Por decirlo así, el esfuerzo y su satisfacción se identifican, son la misma cosa para quien sale a la calle a manifestarse. Quien trabaja en pro de estas causas, de fuerte contenido moral, no calcula si el es-

fuerzo merece la pena porque es su propio esfuerzo lo que lo caracteriza.

Si el razonamiento anterior es cierto lo previsible es que la voluntad de participar políticamente se plantea, principalmente, en cuestiones de objetivo único o de ámbito local. En la lucha por las alcaldías, porque los alcaldes son personas próximas y el efecto de su gestión sobre el entorno inmediato se puede percibir, en cuestiones de medio ambiente muy localizadas, cerrar una central nuclear o conseguir que se purifique el agua de un río, en cuestiones en las que haya una relación inmediata entre el esfuerzo y el resultado y en las que, además, se pueda producir también esa identificación moral inmediata.

Eso puede ser especialmente cierto en los jóvenes. Los equivalentes actuales de aquella generación que optó por la vía armada en América Latina, o que optó en Europa por la protesta en la calle y después por los partidos de izquierda y, en todo caso, por la política ideológica, y que dio un fuerte impulso a la participación política, los equivalentes generacionales de aquellas personas son los que, en este momento, están trabajando en movimientos municipales, ONGs, movimientos de cooperación, de defensa de minorías, de defensa de indígenas: objetivos limitados en el tiempo o en el espacio. No va a haber ningún atractivo moral ni emotivo en los años previsibles a favor de la participación política partidaria en la medida en que ésta gire en torno a cuestiones generales complejas, tecnicificadas y de bajo contenido emotivo.

Esto puede ser inevitable por las circunstancias en las que han evolucionado nuestras sociedades, pero abre la posibilidad de que los grupos más fuertes económicamente consigan imponer sus intereses a un poder político débil, o a través de mecanismos de representación política fraccionados, que tienen poca influencia y una pírrica autonomía frente a la presión de los grandes poderes económicos. Entre es-



tos grandes poderes económicos podemos introducir hoy el narcotráfico, una forma moderna de dominio económico que, ciertamente en mueve un volumen muy considerable de negocios pero que, en último término, en lo que respecta a este planteamiento, no es muy diferente de los grandes traficantes de armas o de las grandes empresas petroleras desde finales del siglo XIX. El gran poder económico siempre ha intentado imponer su voluntad sobre el poder político, aunque sea al precio de guerras y, desde luego, ha estado más que dispuesto a sobornar o corromper a los políticos, a comprar al poder político cuando esto sea preciso. El narcotráfico ofrece algunas novedades sobre la materia prima fuente del beneficio, aunque no tantas si se recuerda la guerra del opio: pero que el poder económico presiona, corrompe y compra al poder político cuando lo precisa es la norma más tradicional de las sociedades capitalistas.

#### Cuatro

**i**Cuál es el peligro más grave para la democracia en este sentido? Que en nombre de esa participación política, fuera de los partidos políticos tradicionales se asienten como norma los políticos antipolíticos y se debiliten, cada vez más, los partidos políticos como instituciones de participación. A menudo se insiste en que una democracia no puede funcionar sin partidos políticos, pero rara vez se repara en cuáles son las razones últimas de que sea así. Primera: los partidos políticos son necesarios como coalición de candidatos locales para evitar la fragmentación de la representación frente a problemas globales y difuminados. Si hay un problema de contaminación ambiental en todo un país, por ejemplo, y los candidatos representan únicamente a sus demarcaciones o bases locales de apoyo, puede suceder que ese problema de contaminación no se plantee nunca como problema prioritario en la cámara legislativa, porque casi todas o todas esas demarcaciones locales

tengan otros problemas que parezcan más graves o prioritarios a los electores, independientemente de que ese problema compartido lo tengan todos. Puede darse así un problema muy grave, que por no ser de primer orden en ninguna demarcación concreta permanezca eternamente postergado.

En segundo lugar, los partidos no son simples coaliciones de votantes para elegir a representantes locales en torno de algún tipo de programa común. Los partidos son necesarios para fijar **prioridades** dentro de las demandas sociales, consideradas en esas diferentes demarcaciones o núcleos locales. Dicho de otra forma, los partidos políticos no sólo son necesarios para aglutinar los intereses generales de cada localidad o de cada sector, sino que son necesarios para disciplinar, por mal que suene el término, a los representantes locales en torno a una agenda de prioridades nacionales, de prioridades generales. Si no existe esa capacidad del partido político para fijar tales programas puede suceder que los problemas más graves, que lastran seriamente a una sociedad, tampoco sean nunca afrontados porque, en cada caso, su solución suponga un coste a un sector de los representados locales.

Puede suceder que una reforma necesaria para un país no se ponga nunca en práctica si no existe un partido con capacidad de liderazgo nacional, porque algunos intereses regionales lo veten. Europa tiene, en este momento, una política agrícola común que supone un notable despilfarro de recursos y que impide a la Unión afrontar un programa de inversiones para crear empleo y modernizar la infraestructura de comunicación. Esta política perjudica a los demás países productores agrícolas porque protege el mercado europeo, además de subvencionar la producción europea. Pues bien, la continuidad de esa política es consecuencia de que no existen partidos al nivel del conjunto de la Unión Europea, y los partidos nacionales no pueden dejar de tomar en cuenta a los intereses agrarios allí donde son fuertes, pues el voto de castigo a esa agricultura protegida puede decidir simplemente qué partido no gobierna en esos países.

En la Unión Europea los escasos poderes del Parlamento Europeo explican que no



haya verdaderos partidos transnacionales que se pudieran plantear la reforma de la política agrícola. De la misma forma, un país en el que no existen partidos capaces de presentar programas nacionales, y de fijar e impulsar una agenda de prioridades generales para el conjunto de los representantes de ese partido, es un país que no puede afrontar reformas en profundidad. Puede sobrevivir, incluso, muy bien en algunos momentos y puede, sin duda, experimentar mejoras, pero también puede ser incapaz de afrontar cambios imprescindibles. Un ejemplo reciente, o no tan reciente ya, lo ofrece la incapacidad de Estados Unidos para establecer un sistema público de sanidad, no ya como el europeo o como el canadiense, sino un sistema mixto de oferta privada y regulación pública como el propuesto por los Clinton.

La reforma supondría una reducción enorme del peso de la sanidad sobre el producto interno bruto norteamericano, aumentaría la competitividad de las empresas y



mejoraría la calidad de vida y la preparación y el rendimiento de los trabajadores. La razón fundamental por la que la reforma ha quedado bloqueada no es simplemente el peso de los **lobbies** de la sanidad privada, ciertamente muy poderosos, ni la neurosis antiburocrática de la opinión pública norteamericana, sino que los lobbies de la sanidad privada operan sobre partidos, en este caso el demócrata, con representantes federales que no poseen una autoridad centralizada y que son completamente incapaces de introducir una agenda unificada de prioridades.

Dicho de otra manera: el modelo norteamericano de política, frente al que los partidos y los países que tenemos otra tradición especulamos (desde Gramsci) con la idea de que puede prefigurar nuestro porvenir, representaría en este sentido un mal porvenir, aunque ciertamente imaginable. Lo deseable en cambio, por difícil que sea de ima-

ginar, sería que en Estados Unidos llegaran a formarse partidos realmente federales con capacidad para establecer una agenda a escala nacional, y que fueran capaces de introducir algunas reformas que Estados Unidos necesita desde hace más de 20 años y, en algún caso, desde los años treinta.

Por estas razones los partidos políticos son necesarios. ¿Cuál es el riesgo si los partidos políticos no se institucionalizan como partidos unificados y capaces de fijar una agenda nacional? Si no se introducen las reformas electorales y los mecanismos de financiación pública transparentes y necesarios para producir partidos serios, partidos con candidatos o listas únicas en cada demarcación, partidos que no incentiven la competencia interna entre sus componentes sino la colaboración en pos de un programa, resulta previsible la proliferación de candidatos antisistema. Pero éstos, al considerar que su legitimidad no viene de ningún partido, sino de su propia relación personal con los electores, pueden evolucionar fácilmente hacia el autoritarismo, o tomar medidas de extraordinaria irresponsabilidad y poner en peligro el futuro inmediato del país, gobernando por decreto y sin control parlamentario, partidario o social alguno.

Pueden llegar así a comprometer no sólo los intereses inmediatos de los ciudadanos, sino el porvenir previsible de la sociedad, de la economía y de las instituciones democráticas. Pero, además, estos candidatos, que se apoyan en el voto de protesta de los ciudadanos contra la incapacidad de los partidos políticos para ofrecerles un horizonte de incertidumbre, solamente pueden acelerar la espiral del descrédito de la política, pues su irresponsabilidad ante un partido o un programa, su carencia de todo control una vez elegidos, aumentan la imprevisibilidad de sus actuaciones y, consiguientemente, la propia credibilidad de los ciudadanos.

Y si los ciudadanos, a la vista de la incapacidad de los gobernantes para darles confianza, hallan cada vez menos sentido a la participación política, ésta se reducirá a quienes tengan intereses bien definidos qué defender y recursos suficientes para informar-

se sobre los programas y candidatos que pueden representarles. Tendremos una política exclusivamente centrada en los intereses de las clases medias y altas, y un progresivo desplazamiento de la agenda política de los intereses de las mayorías con menos recursos. La autoexclusión política conducirá así al crecimiento de las desigualdades, de la exclusión económica y social.

Resumiendo: ha habido unos cambios en la economía mundial que han provocado un des prestigio de la política. Entre las consecuencias de esos cambios está la pérdida de credibilidad de los partidos entre los más jóvenes y las personas que participan en política con criterios más morales, y la desconfianza del conjunto de los ciudadanos en la política y en las elecciones como mecanismos de autogobierno social y de búsqueda de soluciones para los problemas colectivos. La única salida de la situación actual pasa por conseguir partidos que se adapten a la nueva situación en la que la puerta de entrada en la esfera de lo público ha pasado a ser los movimientos de objetivos localizados o sectoriales, partidos que tengan presencia y sean interlocutores de los

ciudadanos en esos movimientos y organizaciones sectoriales por los que pasa ahora una parte creciente de la esfera pública.

Unos partidos capaces de ofrecerse como cauce de participación política para traducir las reivindicaciones de esos movimientos o de esas organizaciones en una agenda política nacional. Esto exige una fuerte transformación de los partidos políticos que conocemos, pero la clave para salir de la actual situación de crisis de la política, a mi juicio, no es que los partidos se transformen en simples receptores de las demandas sectoriales o locales, sino construir partidos más porosos, pero también más estructurados y con mayor capacidad de liderazgo, más capaces de recoger y traducir con eficacia esas demandas en programas que puedan, a su vez, constituir una agenda nacional para el conjunto de sus representantes.

Y que ganen así la credibilidad necesaria para crear nuevos vínculos de identificación en los ciudadanos y, consiguientemente para recuperar la credibilidad de la política, para refundar la política democrática al servicio de los intereses generales.



Edgar Morin  
Revista de Occidente, No. 168, mayo de 1995.  
Págs. 5-18

# Fronteras de lo político

Edgar Morin

**A**l reflexionar sobre este título, "Fronteras de lo político", me he preguntado si la política tiene todavía fronteras, no porque haya devorado todo lo que no es política, sino porque se ha hecho difícil circunscribir con claridad el ámbito de lo político. Bien podemos decir que, en el transcurso de aquella evolución iniciada en el siglo pasado que se ha acentuado a lo largo del nuestro, la política ha impregnado todos los problemas de la sociedad y se ha dejado impregnar por ellos.

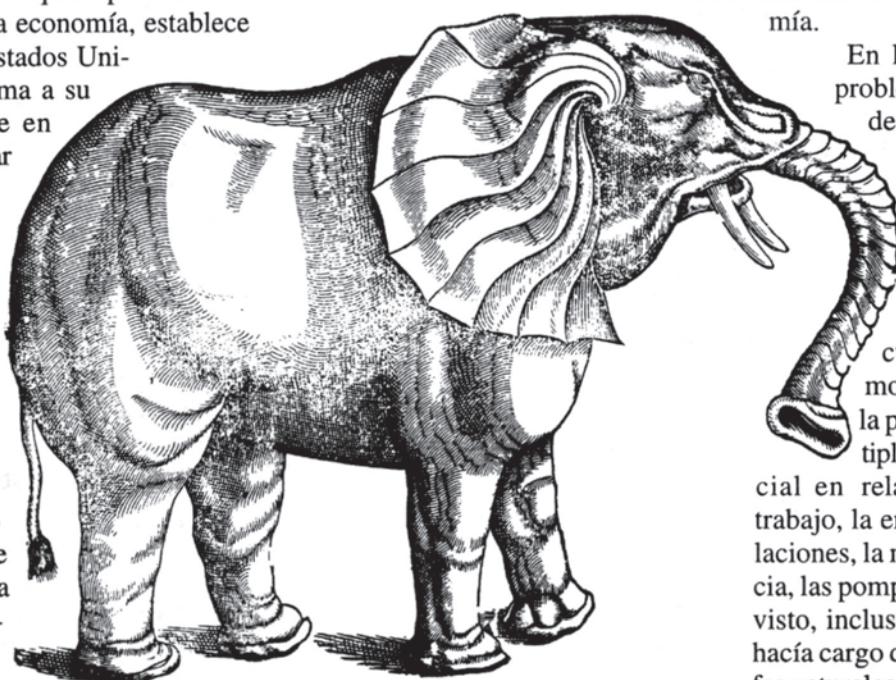
Ante todo esto, se ha hecho notar especialmente en lo que atañe a la economía: la política protege a la economía, tal y como ocurrió en el siglo XVII en Francia con el Colbertismo, y en el siglo XIX con el proteccionismo alemán, y el fenómeno dura todavía. Se puede afirmar que la política controla cada vez más la economía, establece leyes anti-trust en Estados Unidos e, incluso, la toma a su cargo, esforzándose en orientarla, en estimular su crecimiento. Como caso extremo, en el totalitarismo de tipo soviético la política ha puesto la economía totalmente bajo su mando. En Occidente las cosas ocurren hoy de otra manera, casi a la inversa: se tiene la impresión de que a partir de ahora es la política la que debe estar al servicio de la economía, de la tasa de creci-

miento, de la balanza de pagos, etc., y que tal vez se dé una reducción de lo político a lo económico. Así que nos enfrentamos a dos tipos de fenómenos, al parecer opuestos, pero en los que siempre se produce una pérdida de autonomía, bien de lo económico, bien de lo político.

Hay un concepto que ha adquirido una importancia fundamental a partir de la segunda guerra mundial: el concepto de desarrollo. Parecería que creemos que se debe poner en práctica una política de desarrollo económico, y que éste dará origen a un desarrollo social que, a su vez provocará un desarrollo humano que, por su parte, suscitará un desarrollo político. Se tiene la impresión de que economía y política se muerden la cola una a otra. Por tanto, resulta muy difícil trazar la frontera entre ambas.

Diré a continuación algo sobre la economía.

En lo que se refiere al problema de la sociedad y de los ciudadanos, la política ha tenido siempre un aspecto asistencial, de protección, de mantenimiento del orden, etc. Pero en el transcurso de este siglo hemos visto, incluso, que la política cómo se multiplicaba la seguridad social en relación con la vida, el trabajo, la enfermedad, las jubilaciones, la maternidad, la infancia, las pompas fúnebres. Hemos visto, incluso, que la política se hacía cargo del costo de catástrofes naturales como inundaciones



o temblores de tierra. Y sabemos también que no sólo controla, a través del Estado, una gran parte de la educación, sino que la política de educación se ha ampliado hoy a la cultura, al tiempo libre: mientras que el libro y la prensa han sido durante mucho tiempo víctimas de lo político a causa de la censura que se les imponía, en la actualidad existe una normatividad de lo político en lo que se refiere a los medios de comunicación y, sobre todo, a la televisión. En definitiva, podemos decir que la prosperidad y el bienestar se han convertido en fines políticos fundamentales.

Pero lo que está ocurriendo es algo mucho más profundo: la introducción de lo político en lo biológico o, lo que es lo mismo, en el vivir. Es verdad que la preocupación demográfica, es decir, el problema de la disminución galopante se remonta a varios decenios atrás. Pero, además, hemos visto que la asistencia a personas enfermas o inválidas ha dejado paso a una política de sanidad mucho más amplia. Y la sanidad no existe sólo en relación con la enfermedad: la sanidad apunta al conjunto de las condiciones de vida, la higiene, la contaminación, etc. No olvidemos tampoco que la política se implica en la lucha contra el cáncer, contra el sida, que desde un primer momento se ha convertido en un problema eminentemente politizado, y contra lo que denominamos drogas, incluidas aquellas sustancias que no son consideradas como tales pero que resultan igualmente nocivas, como el tabaco, por ejemplo. En algunos países todo ello es objeto de prohibiciones, de prescripciones. Por otra parte, el problema de la droga no es únicamente el planteado por los toxicómanos sino, también, el que suponen las gigantescas mafias y organizaciones internacionales que la producen y la distribuyen.

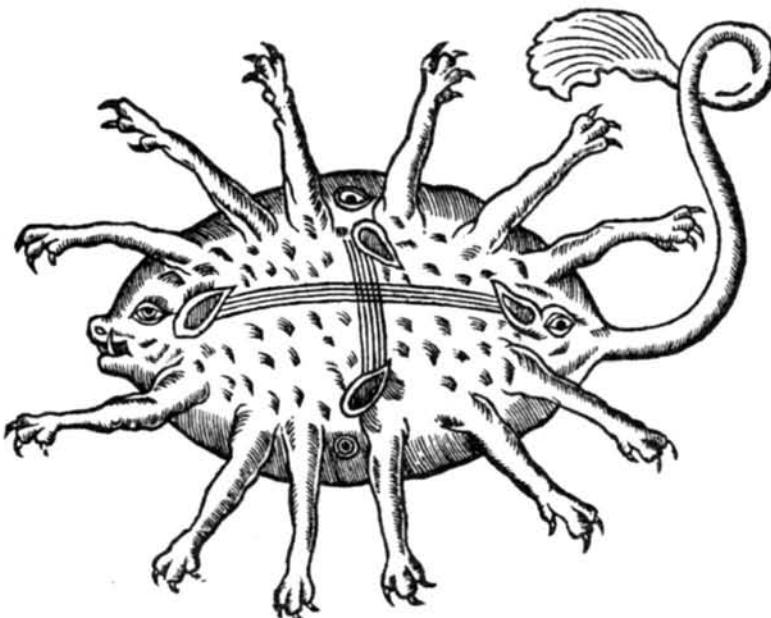
Estos son problemas que han entrado dentro del dominio de lo político. Lo mismo puede decirse de la lucha contra el hambre. Y, desde los años setenta, existe también una política de la biosfera, limitada en un principio sobre todo a lo local:

problemas de degradación urbana o rural, de medios ecológicos limitados. A partir de los ochenta, esta política se ha extendido a la biosfera en su conjunto, dando origen a una primera conferencia internacional. Una conferencia que ha tratado de dar respuesta a dos imperativos contradictorios: el primero es la preservación de la biosfera, cuya degradación, en caso de ser irreversible, podría llegar a provocar el suicidio de la humanidad; el segundo es la necesidad del desarrollo económico, que tiene una importancia vital para la mayor parte de las regiones del mundo.

Vemos que todos los aspectos de la vida han sido progresivamente penetrados por los problemas políticos. Así ocurre también con lo relativo al sexo. Los primeros debates sobre el aborto y el establecimiento del derecho a la interrupción del embarazo tuvieron lugar en Francia en 1973. Hoy puede decirse que sexo y fertilización plantean enormes problemas, como los de la conservación de los espermatozoides, el carácter anónimo o no de la donación de esperma para la fertilización artificial, la posibilidad de madres portadoras, la posibilidad de futuras manipulaciones genéticas sobre el óvulo o el embrión. Todo ello tiene consecuencias políticas, sociales y humanas que podrían ser enormes, pues aquello que durante milenarios ha sido lo más fácilmente verificable del mundo, el hecho de ser padre, madre, hijo o hija, sufre una perturbación. ¿Quién es el padre cuando el esperma es anónimo? ¿Cuál es la madre cuando existe una madre portadora? Y qué es ser hijo? ¿De quién? ¿De qué? Como saben, son muchos los que se interrogan sobre las manipulaciones genéticas, cuyo aspecto benéfico es perfectamente percibido cuando se aplican a la eliminación de determinados defectos en los genes que producen enfermedades incurables. Pero también se teme que sirvan a un propósito de normalización, es decir, para fabricar niños de encargo, a la medida del deseo de los padres, y quizás del Estado dictatorial. La supresión del peligro es también, al mismo tiempo, supresión de la posibilidad,

pues es seguro que Hölderlin o Rimbaud hubieran sido eliminados por padres supuestamente "normales". Y, sin duda, Einstein también, ya que él mismo decía que en su juventud tenía una cierta lentitud mental, que no llegaba a entender qué era el tiempo. Vemos, pues, que todo esto nos plantea enormes problemas. La misma muerte plantea un problema con la posibilidad de prolongar la existencia del ser humano en una situación de coma que lo reduce a un estado vegetativo, es decir, un estado en que se produce una dissociación entre el existir y la persona: si ya no hay persona, si ya no hay posibilidad de pensamiento, de lenguaje, de amor, de odio, de sentimiento, y el existir está ahí, ¿qué podemos hacer? ¿Hay que aceptar la eutanasia, hay que aceptar las extracciones de órganos o, por el contrario, debemos respetar *nevarietur* la exhortación de Hipócrates, salvar la vida, la vida ante todo? ¿Pero es que eso sigue siendo vida? Y a continuación, nos hacemos algunas preguntas: ¿qué es el ser humano? ¿Cuándo nace? No podemos saberlo, ya que no nace en el momento del nacimiento, sino que va formándose mediante embriogénesis. Francois Jacob proporcionó una respuesta interesante al afirmar que la vida no nace, que simplemente continúa desde el momento de su origen, que desde hace cuatro mil millones de años va trascindiéndose, multiplicándose... En cuanto a la muerte, se ha desplazado desde el corazón, es decir, la máquina de bombeo, el hardware, al cerebro, al software: es la irreversibilidad de los deterioros cerebrales la que finalmente produce la muerte.

Ahora bien, hay que subrayar que estos problemas están politizados y, al mismo



tiempo, subpolitizados. Politizados cuando el Estado se preocupa -como fue el caso en Francia, por ejemplo, donde el Estado sigue desempeñando un importante papel, al crear un Comité de Bioética. Constituido hace ahora una docena de años, este organismo reúne a personalidades pertenecientes, como suele decirse, a familias espirituales diversas, así como a biólogos y médicos. Su papel es formular advertencias que el Estado tiene o no tiene en cuenta. Se produce así, pues, una cierta politización. Pero también existe una infrapolitización consistente en que el debate se lleva a cabo prescindiendo por completo de los ciudadanos. Estos son informados a través de los debates televisivos, los *reality shows*, etc., pero los partidos políticos no hacen suyos estos problemas, no los incluyen en sus programas. Son estas cuestiones que han llegado a convertirse en políticas, en el sentido más hondo de la palabra, las que se refieren a la vida de la ciudad, y que escapan todavía al debate y a la reflexión política. De todas formas, se puede afirmar que lo relacionado con el patrimonio hereditario, su conservación o su modificación y, por tanto, con la idea de naturaleza humana, con la idea de naturaleza de la familia, no sólo ha entrado a formar parte de los problemas filosóficos o sociológicos, sino que no son ya cuestiones políticas. Y las ideas de padre, madre, hijo, masculinidad, feminidad, vida, muerte, que figuraban hasta hoy entre las más seguras y claras, han sufrido grandes perturbaciones.

Así, sin darse cuenta, la política -con unos medios atrofiados y una conciencia subdesarrollada- se ha hecho problemática, se ha cargado con los problemas de la persona, y a mi parecer debería transformarse en antro-política, es decir, en una política del ser humano. Más aún: del ser humano

en el mundo, ya que también el planeta se politiza con todos los problemas, ligados a nuestra época planetaria, de la interdependencia mutua; y si el planeta está politizado, es seguro que la política se ha planetarizado, lo que significa que hay que tener en cuenta el conjunto del planeta. Esa planetarización se ha producido no sólo a causa de las interacciones múltiples que hacen que todas las partes del mundo se hayan vuelto solidarias entre sí, tanto en el conflicto como en la cooperación, sino en razón, igualmente, de ese armamento termonuclear que cada vez aparece más diseminado, y que extiende por el planeta su espada de Damocles. El problema de la biosfera se ha politizado, luego también ha resultado planetarizado. El problema del porvenir de la humanidad es inseparable de los problemas del desarrollo, vinculados, a su vez, a los problemas del avance técnico y de las dificultades ecológicas; y, además, la marcha acelerada y el futuro tumultuoso de la tecnociencia en el mundo se han convertido hoy en una cuestión clave. También ahí nos enfrentamos a un asunto dramático, pues se trata de problemas que están relacionados, y todos son enormes; e incluso aunque el porvenir no se presentase tan acelerado como el nuestro, seguiría existiendo una dificultad permanente y fundamental: el retraso de la conciencia respecto a lo que está ocurriendo. Permitanme que cite a Ortega y Gasset: «No sabemos lo que pasa, y eso es lo que pasa». Esta es nuestra situación, si bien tendríamos que añadir aquellas palabras de Hegel: «El pájaro de Minerva levanta el vuelo al crepúsculo», lo que significa que la conciencia, la sabiduría llegan inevitablemente tarde. En medio de la aceleración del mundo, ¿acaso demasiado tarde? En mi opinión, éste es el mayor problema que se nos plantea. Pues este retraso inevitable de la conciencia y del pensamiento se encuentra hoy planteado en términos trágicos: la política se ve hoy confrontada al destino, al porvenir de la humanidad y del planeta.

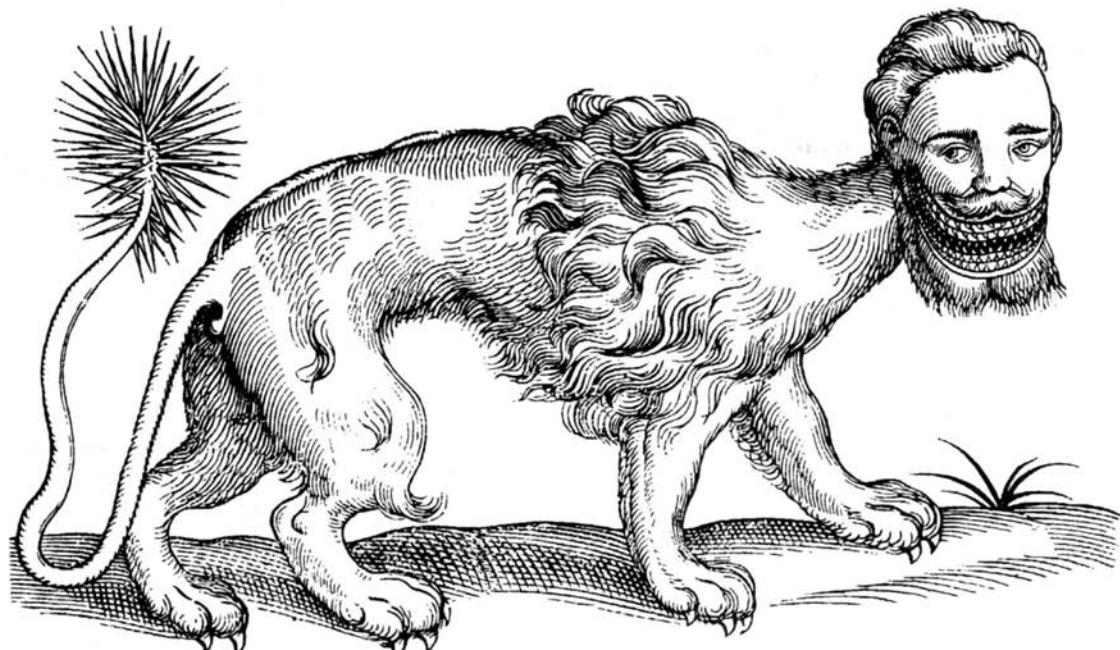
Y, por esta razón, ha adquirido un carácter que a muchos les parece providen-

cial. Ya la Revolución americana y la Revolución francesa asignaban a la política la finalidad de garantizar la felicidad; como se sabe, Saint Just creía orgullosamente que la felicidad era una nueva idea aportada por la Revolución francesa. Y más tarde, siempre en esta misma línea, según la cual la política debe desempeñar un papel providencial, podría decirse que Marx transformó el socialismo en una política de salvación terrenal, en algo que, en su versión socialdemócrata, trajo consigo el providencialismo del *welfare state*, del Estado asistencial, pero que en la versión calificada de marxista-leninista llevó a la aparición de una auténtica religión de salvación, por más que evidentemente se camuflase como ciencia a los ojos de sus propios creyentes, sus propios inquisidores, sus propios teólogos. Había en ella, efectivamente, un mesías, que era el proletariado; un apocalipsis, que era la Revolución que debía hacer surgir el mundo nuevo, y uno de los avatares de esta idea fue la política totalitaria, tal como la forjó el estalinismo a partir de los principios leninistas. La política lo devoraba todo, reducía todo lo no político a lo político, sin concebir que hubiese algo que no tuviese que estar dictado por la política, fuese ello un cuadro, una obra musical, una novela y, por supuesto, todo lo que fuese ciencia social. Pero esta enloquecida pretensión hubo de cesar ante la exigencia de un mínimo de realismo en materia militar: la condena de la física cuántica o de la microfísica, bajo pretexto de que eran idealistas y no marxistas, cedió rápidamente ante el interés por la fabricación de bombas termonucleares. Pero, en fin, si no hubiese existido esa necesidad práctica, todo hubiera sido devorado por la política. La lección de esta experiencia es que se trataba de una política que buscaba controlar todos los sectores de la vida social e individual. Pero la misma experiencia nos ha demostrado también que cuando la política se vuelve totalitaria, ya no es capaz de resolver los problemas humanos fundamentales. Esto es efectivamente lo que ocurrió: lo más importante de la descom-

posición de la Unión Soviética es que ha sido un acontecimiento interno. Por supuesto que ha habido condicionamientos exteriores, como la guerra de las galaxias y demás, pero, en lo fundamental, ha sido el sistema que ha implosionado desde el interior, lo que constituye un maravilloso hecho histórico -el Imperio romano se vino abajo por la acción de fuerzas interiores, pero también existieron factores de descomposición externos. Se trata de un fenómeno extraordinariamente interesante y, por otra parte, incluso en su momento álgido, el poder totalitario ha tenido un límite objetivo. Ese límite objetivo era la complejidad social. Esto quiere decir que las normas abstractas elaboradas arriba por el Politburó, por los organismos del plan, etc., eran inaplicables, y sólo podían funcionar porque los directores de empresas hacían trampas, emitían informes falsos, y porque, en la propia vida de las empresas, la gente salía del paso llevando a cabo algún pequeño robo, practicando el absentismo, haciendo chapuzas. Dicho de otra manera, el sistema totalitario funcionaba no sólo a causa del orden implacable que trataba de imponer, sino en razón de la anarquía de la base, necesaria para que aquél se mantuviese vivo.

Con mucha frecuencia resistirse a un sistema es la mejor forma de hacer que continúe existiendo, pues uno mismo sigue vivo, perpetuando así la vida del sistema. Es otra lección que debemos sacar de esta experiencia. Como ustedes saben, vivimos en una época en que el exceso de información diaria hace que lo olvidemos todo, y la caída del sistema totalitario estalinista les parece a muchos

algo que hubiese ocurrido en la prehistoria. 1989 queda muy atrás e incluso la guerra del Golfo es como si hubiese sido completamente olvidada; resumiendo, vivimos en una desmemoria total. Aun así, sigue siendo importante recordar, sacar las lecciones pertinentes, y, en mi opinión, el totalitarismo -a su religiosa, policiaca, terrorífica manera- ha expresado el carácter contemporáneo de la política, que atañe a todos los aspectos de la vida humana.

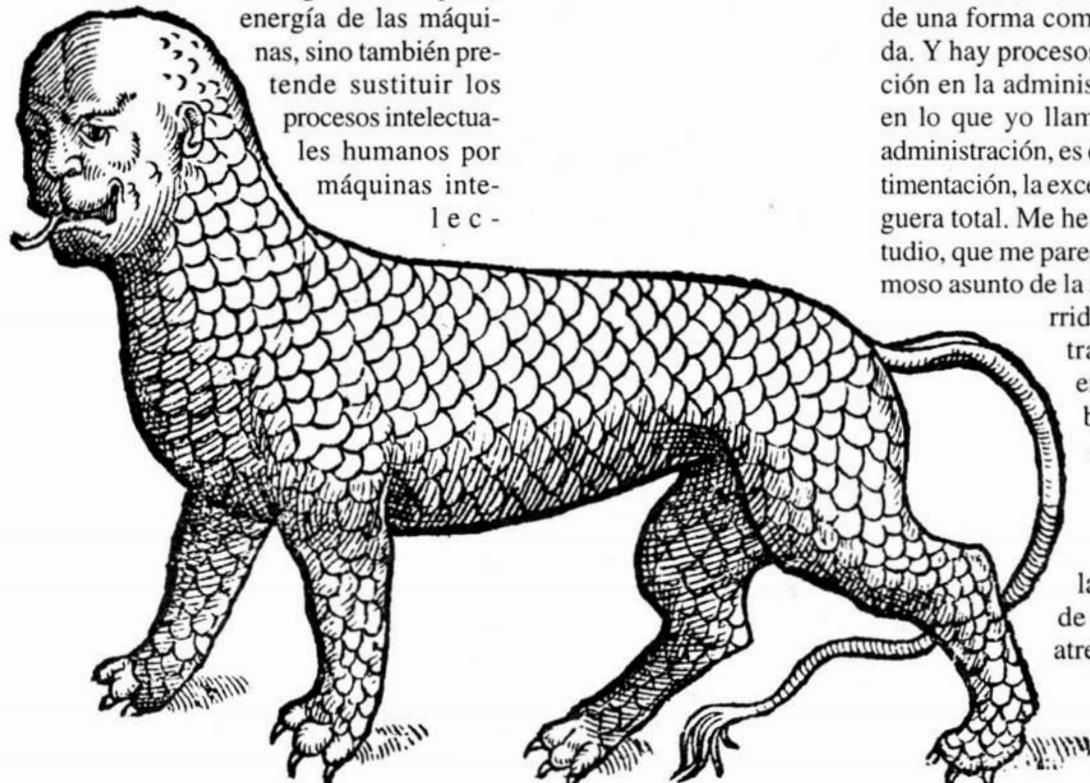


Podemos también ver que esta invasión de la política que, en cierto modo, conduce al totalitarismo, provoca, por la multidimensionalidad de los problemas abordados, especialmente en el mundo occidental, una política vacía y fragmentada. ¿A qué es debido esto? Por ejemplo, la importancia adquirida por los problemas económicos hace que los Estados, los partidos, los gobiernos estén, en última instancia, dirigidos por lo que dicen los economistas, los técnicos, los administradores, que se convierten rápidamente en econócratas, en tecnócratas, en burócratas. Y todos estos especialistas, muy competentes en sus compartmentados ámbitos, no pueden tener sino una visión también parcial de los problemas. Es decir,

que el salchichón de la realidad, si me permiten utilizar un término tan prosaico, está cortado en rodajas extremadamente finas, y no hay nadie que lo vea en su conjunto, por tener cada uno puesta la mirada en su pedacito de salchichón<sup>2</sup>... En esta situación los políticos, apremiados por la necesidad de contextualizar los problemas específicos y singulares y de globalizarlos, es decir, de integrarlos en el conjunto de que forman parte, ellos mismos totalmente atrapados en la lógica y el día tras día en que se encuentran contribuyen finalmente a la entronización de los expertos y a la fragmentación de la inteligencia. (Ya saben que cuando la inteligencia se fragmenta, se vuelve ciega, completamente ciega.) Y, por último, la política, privada de grandes ideas en beneficio de objetivos económicos prioritarios como la estabilidad de la moneda, la productividad, la competencia..., continúa viviendo al día y provocando la acumulación de fenómenos que, antes o más tarde, plantearán enormes problemas. Al admitir que se produzca el crecimiento, conseguirá evidentemente la creación de cierto número de empleos. Pero el proceso está relacionado con la mutación tecnológica, que no tiende a reemplazar sólo

la energía humana por la energía de las máquinas, sino también pretende sustituir los procesos intelectuales humanos por máquinas intel-

le c -



tuales o inteligentes -es decir, por ordenadores-, haciendo que los incrementos de la productividad, cada vez más necesarios en un ambiente de competitividad desenfrenada, provoque gigantescos problemas que tendrán repercusiones en el empleo y en la naturaleza del empleo. Y todos estos problemas no pueden ser, en absoluto, tratados de un modo inconexo. Por el contrario, hay que considerarlos en su conjunto; ninguno de los actuales países europeos -me refiero a los de la Europa occidental- puede abordarlos en solitario, del mismo modo que no puede escapar a la competencia si no es para caer en una regresión todavía mayor. Esos problemas hay que tratarlos en un nivel asociativo, y, como se sabe, no existe todavía ninguna posibilidad de hacerlo de este modo. En esto podemos ver la tragedia de la política; está obligada a intervenir en demasiados frentes, y especialmente en el frente político.

Llegamos así a una situación paradójica. El marchitamiento de las políticas tradicionales, que no alcanzan a concebir ni a tratar los nuevos problemas, y al mismo tiempo el auge de una política que se ocupa de todas estas dimensiones nuevas que han entrado en su ámbito de competencia, aunque de una forma compartimentada y degradada. Y hay procesos específicos de degradación en la administración, en la economía, en lo que yo llamo el burocratismo de la administración, es decir, la excesiva compartmentación, la excesiva jerarquización, la ceguera total. Me he permitido realizar un estudio, que me parece ilustrativo, sobre el famoso asunto de la sangre contaminada ocurrido en Francia, para mostrar el modo en que esta enorme maquinaria contribuye a hacer a todo el mundo ciego e irresponsable, desde el momento en que cada uno sólo tiene responsabilidad sobre la pequeña parcela que es de su competencia. Y me atrevería a decir que la com-

<sup>2</sup> En español, en el original

plejidad de los problemas -*complexus*, como, saben, es aquello que va tejido junto, la complejidad es todo lo que está cada vez más estrechamente relacionado-, esta complejidad creciente hace aumentar también el sentimiento de impotencia y favorece el que a diario se siga funcionando de un modo miope, tanto más cuanto que en todos estos problemas existe una falta absoluta de inversiones intelectuales por parte de los partidos políticos.

Nos encontramos, pues, ante un problema clave. Ante una necesidad doble y contradictoria, un double bind, para emplear la terminología de Bateson. Primer imperativo: la política debe asumir la multidimensionalidad y la totalidad de los problemas humanos sin llegar a ser totalitaria. Y, a la inversa, no debe dejarse disolver en lo administrativo, en lo técnico, en lo económico, porque tiene que seguir siendo multidimensional. La política que ha de penetrar todas estas dimensiones humanas no debe, por tanto, convertirse en soberana. Hoy nada escapa a la política, pero todo lo que está politizado mantiene algún aspecto fundamental fuera de aquélla. La política está en todas partes, pero no todo es política. Lo mismo diré de la ecología: hoy la dimensión ecológica se encuentra en todas partes, eso es absolutamente incontestable, pero no todos los problemas se resuelven a partir de la ecología o de las normas emanadas de los ecosistemas naturales. La política debería convertirse en antropolítica, es decir, tendría que considerar no sólo lo cuantitativo y manipulable, sino la parte de carne, de sangre, de sueño que hay en la realidad humana. Vivimos siempre con una concepción mutilada del ser humano, *homo faber u homo sapiens*, cuando éste es algo mucho más complejo, mucho más múltiple. Creo que, en este marco, el respeto a lo que los ingleses denominan *privacy* es esencial, además de paradójico, pues cuanta más necesidad tenemos de transparencia en las máximas alturas de la política, cuanto más nos preocupa saber qué es lo que allí se hace, si existe o no corrupción en la gestión de los asuntos públicos, más indispensable nos resulta la opacidad en cuanto individuos. Este problema se presenta ahora de un modo distinto; antes existía un *habeas corpus* que limitaba los derechos de la policía a fin de salvaguardar la vida privada. Hoy la situación se ha agravado porque, con la aparición de los microdireccionales, con los nuevos procedimientos de



escucha, de filmación de vídeo, cualquiera puede controlar a la totalidad de los individuos. En Francia se ha creado una Comisión nacional de la informática y las libertades cuyo fin es precisamente limitar las posibilidades que ofrece la técnica de control total, pero ignoro en cuántos países existe una institución similar.

Llegamos así a la idea de democracia, que no es otra cosa que el respeto a la complejidad humana, es decir, el hecho de no contentarse con simplificaciones maniqueas o tecnicistas, así como a la complejidad social, que contiene numerosos desórdenes y antagonismos. La democracia es el sistema que instituye la complejidad política. La democracia no es la ley de la mayoría, es antes que nada la regla del juego que permite que la múltiple diversidad de opiniones se exprese y se confronte, no de una manera física, como ocurriría en una batalla violenta, sino a través de la polémica, de la discusión en foros, parlamentos, etc. En ese momento la democracia se convierte en reguladora del conflicto, y permite, incluso, que el conflicto sea fructífero, es decir, que de él surja algo nuevo. Y ésta es la razón de que la democracia no deba sólo instaurar la regla del voto periódico de la mayoría, sino también asegurar la protección de las minorías, que tiene una importancia vital.

Saint-Just decía: "Todas las artes han producido maravillas, sólo el arte de gobernar ha producido monstruos". Desgraciadamente, son pocas las excepciones a esta fórmula. Pero sí se puede afirmar que existe una tendencia política a la maanipulación que se da también en las democracias, cuando, en mi opinión, el papel de la política debería ser el de despertar y estimular. Los sabios chinos decían que, en última instancia, el gobernante no debe hacer nada. Pero no

hacer nada quiere decir también intervenir con pequeños toques, como se hace en acupuntura. ¿En qué consiste, en efecto, el trabajo del acupuntor? En intervenir en un área periférica para excitar la energía y las fuerzas reorganizadoras del enfermo, o para ayudar al sano a que siga siéndolo, en forma que sea el cuerpo el que se cuide a sí mismo. Por tanto, me atrevería a decir que la política ideal se parecería bastante a la acupuntura.

Cerraré esta panorámica, tanto más breve cuanto que se ve la obligación de cubrir campos muy alejados del problema de las fronteras de lo político. En mi opinión, aquello que existía en los confines de la política - el desarrollo de las sociedades, la vida y la muerte de los individuos, el sentido de la evolución humana, la vida y la muerte de la especie e, incluso, la vida y la muerte del planeta Tierra- tiende a convertirse en núcleo de los problemas políticos. Es necesario que inscribamos estos problemas dentro de una concepción de la política multidimensional y no totalitaria, que sirva al desarrollo de los seres humanos, un desarrollo que no sea exclusivamente concebido como algo que puede ser medido a través de la tasa de crecimiento -!ciertos sociólogos se han creído capaces incluso de inventar una tasa de crecimiento cultural!. El desarrollo de los seres humanos es también un fenómeno multidimensional, que incluye la mo-

ral; pues es preciso decir que nuestro modelo de desarrollo económico produce también subdesarrollos éticos e intelectuales muy graves. Necesitamos una política que sea consciente de las relaciones entre los seres humanos y de su naturaleza social. Evidentemente, lo que no cabe hacer es sacarse un programa del bolsillo y decir: «Aquí tenéis el programa que debe seguir una buena política». Esta necesita de una inversión considerable; resulta indispensable llevar a cabo una reforma del pensamiento, pues si no contamos con un pensamiento capaz de recoger el desafío de la complejidad, es decir -lo repito-, capaz de contextualizar, de globalizar, de relacionar lo que está separado, me parece que estamos condenados a que nuestra inteligencia se quede ciega. Resumiendo, vivimos en una época en que se hace necesario un replanteamiento de la política. Y aun así, quién sabe si el pájaro de Minerva no alzará el vuelo demasiado tarde.



VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL  
**AVP** ASOCIACION  
DE VIVIENDA

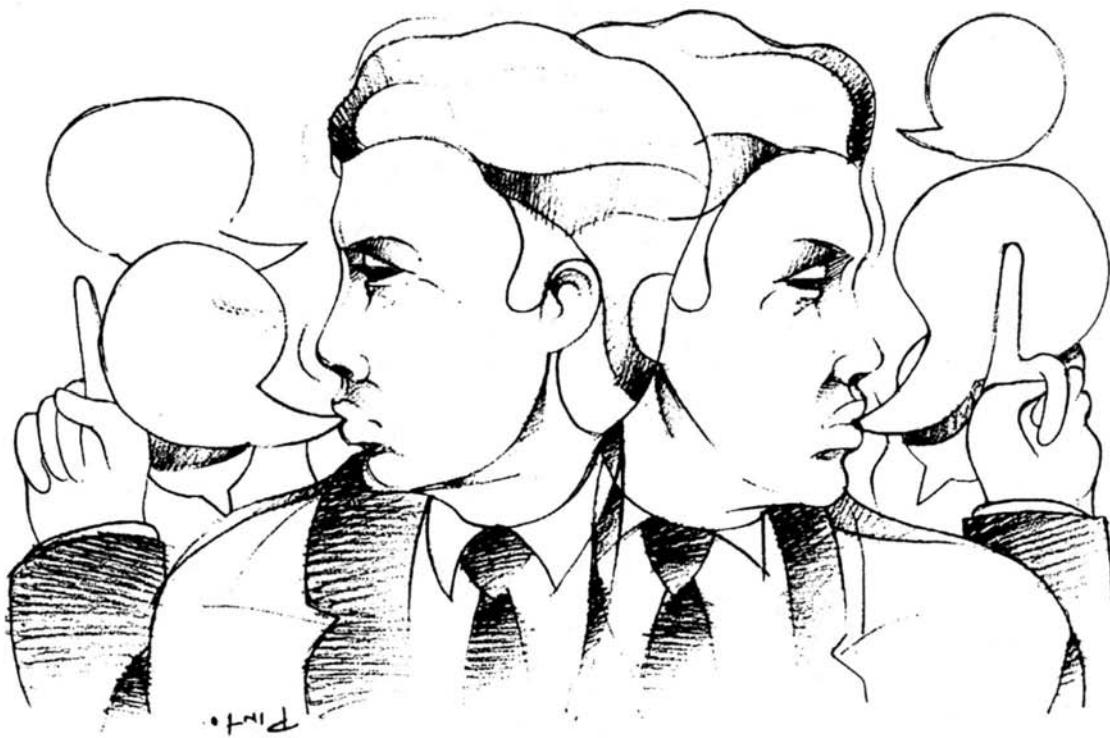
LA NATURALEZA  
NOS MUESTRA LA VÍA,  
TODOS NUESTROS PROYECTOS  
LO EXPRESAN.

Av. 39 No. 14 - 66 • Tels.: 285 2970 - 245 3382 - 287 2213  
Fax: 288 3281 • Santa Fe de Bogotá

Giovanni Sartori  
Leviatán 61. Otoño 1995 II época

# Los fundamentos del pluralismo

Giovanni Sartori



**E**l concepto del pluralismo y las teorías pluralistas (de la democracia) son cosas diferentes. Sin embargo, uno podría suponer que la idea general (concepto) del pluralismo provee la matriz dentro de la cual se desarrollan teorías pluralistas específicas. Pero este está lejos de ser el actual estado de cosas en la teoría y la ciencia política.

En *Modelos de democracia* (1987) de David Held, el pluralismo es sólo uno de los muchos "modelos" (no menos de nueve en su análisis) que pretenden alcanzar la preeminencia dentro del campo de la teoría democrática. En opinión de Held, el pluralismo encuentra sus "fuentes próximas" en Schumpeter y Max Weber, y sus "términos de referencia intelectual" en dos corrientes de pensamiento en particular: la herencia

madisoniana en la teoría democrática norteamericana, y las concepciones utilitaristas que postulan la universalidad de la búsqueda competitiva de la satisfacción del interés (pág. 187). Dadas estas premisas, el pluralismo comienza, para Held, con la noción de Truman de "grupo político" y es básicamente evaluado en relación a la obra de Dahl (ver pág. 118-205). (Los primeros pluralistas ingleses, Maitland, Cole, Laski, Barker, ni siquiera son mencionados).

La descripción de Held es completamente representativa de la concepción del pluralismo de la mayor parte de los polítólogos americanos. Muy bien. Pero, ¿qué sucede con la noción central de que "la democracia es pluralismo"? No importa si este trabajo sugiere que la democracia y el pluralismo son dos caras de la misma moneda, o que están intrínsecamente relacionados, o que

uno es condición necesaria del otro, la fórmula de la democracia como pluralismo resume la concepción de la democracia que tiene un ciudadano occidental normal. ¿Es esto un eslogan? ¿Estamos equivocados los ciudadanos comunes? Se me ocurre que nuestras teorías pluralistas de la democracia no tienen respuesta para estas preguntas. Y la razón de ello es que la mayoría de los politólogos debate sobre el pluralismo sin tener un concepto de él.

Contrariamente a lo que sostiene Held, el origen del pluralismo no se encuentra en Madison y menos aún en el utilitarismo, sino en la gradual aceptación de la tolerancia como secuela de las guerras de religión. Así he descrito este proceso en *La teoría de la democracia*:

“Sobre todo, las democracias modernas están relacionadas y condicionadas por el descubrimiento de que el disenso, la diversidad y las “partes” (que se convirtieron en partidos) no son incompatibles con el orden social y el bienestar del cuerpo político. La génesis ideal de nuestras democracias se halla en el principio de que la diferencia, no la uniformidad, es el germen y el alimento de los estados (un punto de vista que se extendió a continuación de la Reforma, después del siglo XVII). Nos vemos obligados a ser imprecisos a este respecto porque resulta muy difícil, si no imposible, atribuir esta nueva concepción de la vida a un pensador, a un acontecimiento o a un movimiento particulares. La maduración de esta concepción fue lenta y tortuosa y, como a menudo sucede en la historia, sólo después de haberse producido se fue adquiriendo conciencia de ello”.

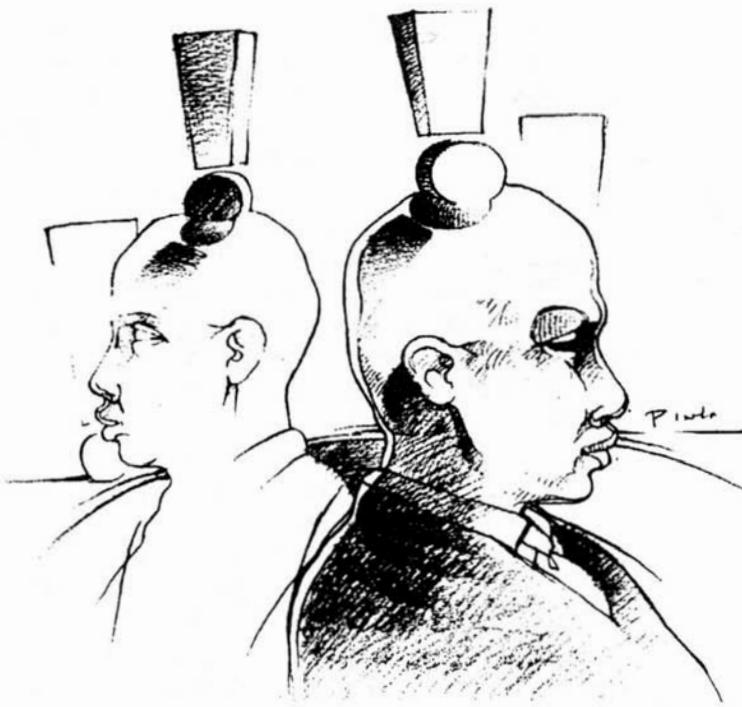
“Ciertamente, este nuevo entendimiento de la buena vida se abrió paso después de la Reforma. En particular, la experiencia de las sectas puritanas supuso un hito importante en este proceso, pero no por las razones frecuentemente alegadas (como que los puritanos defendieron la libertad de conciencia y la libertad de opinión). De hecho, reivindicaban la libertad de su conciencia, pero fueron en todas las otras cuestiones no menos intolerantes que sus enemigos”.

“La importancia de la experiencia puritana radica esencialmente en que alentó la despolitización de la sociedad por medio de la ruptura del vínculo entre los reinos de Dios y del César, trasladando el centro de gravedad de la vida humana a las asociaciones voluntarias independientes del Estado, en el sentido de que el lazo interno que unía a los asociados se hizo más fuerte que el que les ataba al conjunto del cuerpo político. Admitido esto, no se deduce que el puritanismo fuera el factor decisivo y principal de la aparición de la *Weltanschauung* democrático-liberal. La contribución de los puritanos a ese respecto se ha exagerado. Incluso, para la mayoría de los puritanos del siglo XVII, tanto ingleses como americanos, la “democracia” y la “libertad” eran despreciables. Sin embargo, lo importante no es descubrir el origen (suponiendo que fuera uno), sino entender la importancia y la novedad del acontecimiento. En términos generales, hasta el siglo XVII la diversidad era considerada fuente de discordias y de desorden, causante de la caída de los estados; y la unanimidad el fundamento necesario de toda comunidad política. Desde entonces, se fue imponiendo gradualmente la actitud opuesta y la unanimidad comenzó a verse con sospecha. La civilización que nosotros denominamos “liberal” se ha construido poco a poco a través de ese cambio revolucionario de perspectiva. Y es a través de este camino que alcanzamos la democracia actual. Los imperios antiguos, las autocracias, los regímenes despoticos y las tiranías antiguas y modernas eran todas mundos monocromáticos, mientras que la democracia es multicolor. Pero es la democracia liberal, no la democracia antigua, la que se basa en el disenso y la diversidad. Somos nosotros, no los griegos, los que hemos descubierto cómo construir un sistema político sobre la base de una *concordia discors*, de un consenso del desacuerdo”.

Un modo diferente, pero convergente, de entender el surgimiento de una visión pluralista del mundo puede ser reconstruido teniendo en cuenta el gradual reemplazo del término “facción” por el término “partido”. He descrito este proceso en Partidos y sistemas de partidos:

“Cuando Burke llegó a entender que los partidos tenían un uso positivo y necesario, no existía una teoría que respaldara esta percepción. Sin embargo, se trataba de un terreno ya desbrozado. La transición de la facción al partido se basa en un proceso paralelo: la transición, todavía más lenta, más elusiva y más tortuosa de la intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al disenso y, a través del disenso, a la creencia en la diversidad. Los partidos no comenzaron a ser respetables porque Burke declarase que lo eran. Llegaron a ser aceptados (inconscientemente e incluso así con una enorme renuncia) al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con, ni perturbadores de, el orden político. En este sentido ideal, los partidos son correlativos con, y dependen de la *Weltanschauung* del liberalismo. Resultan inconcebibles en la visión hobbesiana o spinoziana de la política: en la ciudad de Rousseau no eran admitidos. No resultan concebibles, y de hecho no se han concebido, más que cuando el “horror a la desunión” se ve sustituido por la creencia de que un mundo monocromático no es la única fundación posible de la comunidad política. Y esto equivale a decir que, idealmente, los partidos y el pluralismo se originan en el mismo sistema de creencias y en el mismo acto de fe.

“Inmediatamente se plantea la cuestión de qué queremos decir con el término pluralismo. Hagamos primero una pausa para señalar que el pluralismo de los partidos fue precedido por el pluralismo constitucional, y que este último no abrió el camino al primero. El constitucionalismo había exaltado



y aspirado (desde Aristóteles) al gobierno mixto, no al gobierno de los partidos. En especial, el pluralismo constitucional (la división del poder y la doctrina de equilibrio entre poderes) fue muy anterior al pluralismo de los partidos y se construyó sin y en

contra de éstos. En términos constitucionales, un cuerpo político no sólo podría, sino que debería, separarse en partes: pero la analogía, o el principio, no llegaba hasta las partes que eran ‘partidos’. La teoría del gobierno constitucional desde Locke hasta Coke, desde Blackstone hasta Montesquieu, de *El Federalista* hasta Constant, no les dejaba lugar y, desde luego, no los necesitaba. Cuando los juristas constitucionales se hicieron cargo de la teoría constitucional, los partidos quedaron aún más sumidos en un limbo, pues éstos no adquirieron la condición de sujetos de derecho público hasta después de la Segunda Guerra Mundial, e incluso, entonces en muy pocas constituciones.

“Es posible que la dificultad de ampliar a los partidos la *Weltanschauung* del constitucionalismo liberal fuera doble. En primer lugar, los partidos no eran tales, sino facciones, esto es, partes contra el todo, en lugar de partes del todo. La segunda dificultad fue el credo decididamente individualista de la Ilustración. Talmon nos recuerda que “los padres de la democracia en el siglo XVIII distaban mucho de considerar fundamental lo que hoy día se considera como concomitante fundamental de la democracia, esto es, la diversidad de opiniones e intereses. Sus postulados iniciales eran la uni-

dad y la unanimidad". Que este fuera el caso de los padres de la democracia en el siglo XVIII no resulta sorprendente, pues su referencia era la democracia antigua (no la democracia liberal) y, desde luego, no los atenienses, sino los espartanos y los romanos. Lo que resulta menos evidente es por qué se puede decir lo mismo de los pensadores liberales de los siglos XVII y XVIII. Una explicación importante se halla en su omnipresente individualismo, que atendía a la necesidad de liberar a su época de los medievales, de una estructura estrechamente trabada, inmóvil y corporativa.

"Evidentemente, la relación entre el pluralismo y los partidos es sutil y en muchos casos elusiva. El pluralismo es un *Hinterland*, un factor de fondo, y su vínculo con el pluralismo de los partidos difícilmente constituya un vínculo directo. Sin embargo, el pluralismo de los partidos ha sido, clarísimamente, una exportación de los países en que por primera vez se implantó el pluralismo: los países protestantes y no los de la Contrarreforma. Y es clarísimo que el pluralismo de los partidos no ha funcionado bien ni durante mucho tiempo (con muy pocas excepciones) más allá de la zona que está impregnada de una *Weltanschauung* pluralista. No ha sido una tarea fácil hacer funcionar un sistema político en el que *muchos* partidos no perturban *una* comunidad política. La dificultad de dar este paso es algo que siempre han menospreciado los estudiosos occidentales, igual que los políticos que se empeñan en exportar la democracia. Por eso es importante que se entienda a la luz de su sustrato. [...]

"Entonces, resulta correcto hablar de pluralismo de partidos. De hecho, esta expresión tiene un significado más profundo del que solemos atribuirle. Tomado *prima facie*, el pluralismo de partidos simplemente denota la existencia de más de un partido: pero la connotación en que se basa es la que los partidos en plural son producto del 'pluralismo'".

Queda claro, entonces, que no se puede derivar el pluralismo de todo lo que sea gramaticalmente plural (por lo tanto, no singular), ni reducir el pluralismo a un criterio numérico, a todo aquello que es numéricamente más de uno. Es igualmente claro que

el pluralismo no es un mero equivalente de la complejidad estructural. Sin embargo, todavía seguimos escuchando que "toda sociedad de gran escala es inevitablemente pluralista en cierto grado".

Si esto fuera así, deberíamos encontrar cierto tipo y grado de pluralismo (forzosamente, esto es, por definición) en la mayor parte del mundo. De esta manera cuando África estaba de moda, proliferó la literatura sobre el pluralismo africano (ver sobre todo Kuper and Smith, eds., 1969); cuando la sovietología adoptó una posición antitotalitaria, descubrió el pluralismo soviético (ver, para una aproximación al tema, Solomon, 1993; para una crítica general, Sartori, 1930, y así sucesivamente de un país a otro, tanto en el pasado como en el presente). Ahora, si deseamos componer una "unidad sin sentido", reunamos alegremente el moderno pluralismo occidental, el sistema de estatus jerárquico medieval, el sistema de castas hindú, y la fragmentación tribal del tipo africano. Pero no confundamos este "cambalache" con el pluralismo y con lo que estamos tratando de dar a entender cuando llamamos pluralistas a las sociedades occidentales.

Entonces, ¿qué es el pluralismo? Cuanto más incurrimos en un estiramiento conceptual, menos sabemos acerca de lo que estamos hablando. Déjenme, entonces, intentar definir el pluralismo a lo largo de tres niveles, a saber 1)cultural (el nivel de las creencias), 2)societal, 3)político.

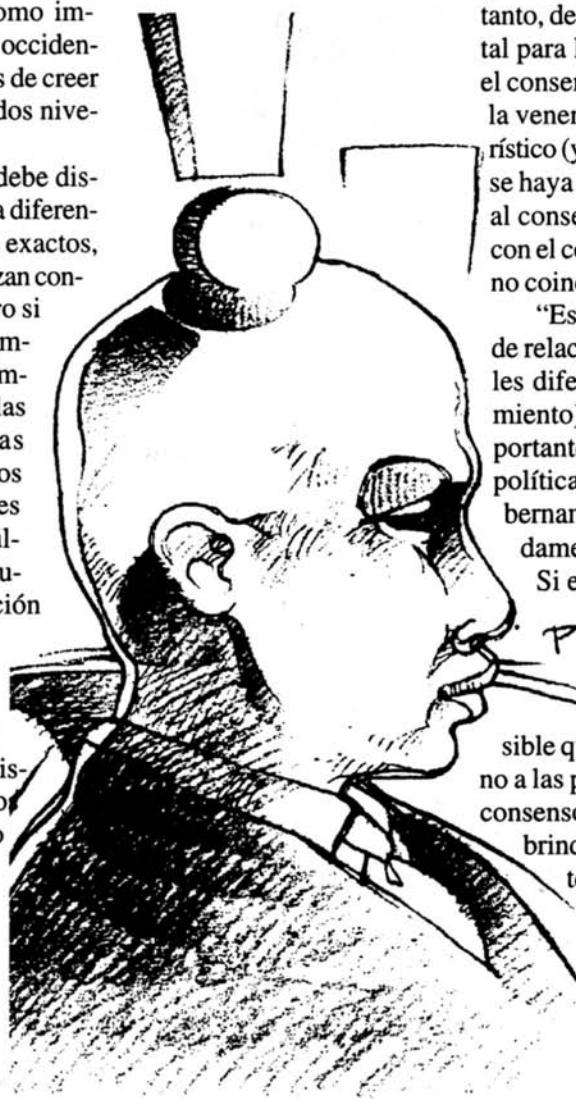
En el nivel de las creencias podemos hablar de una cultura pluralista en la misma latitud de sentido en que hablamos de las nociones paralelas de cultura secularizada y homogénea. Una cultura pluralista implica una visión del mundo basada, en esencia, en la creencia de que la diferencia, y no la semejanza, el disenso, y no la unanimidad, el cambio, y no la inmutabilidad, contribuyen a la buena vida. Esta es, entonces, la creencia en un valor cuya génesis fue esbozada en las citas anteriores. Se puede argumentar que se trata de un entendimiento filosófico del pluralismo, descuidado, tanto por el politólogo como por la teoría empírica de la política. Pero este descuido empobrece la

*"No debe concebirse el consenso como un parente próximo de la unanimidad. Cabría formular la diferencia de este modo: el consenso es una 'unanimidad pluralista'. No consiste en una sola mente postulada por la visión monocromática del mundo, sino que evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en 'coaliciones' cambiantes de persuasión recíproca. Esto equivale también a decir que, si bien el disenso es el estado entrópico de la naturaleza social, el consenso no 'se halla', sino que debe producirse. Y la importancia del consenso, concebido de este modo, para nuestro mundo actual se ve apoyada por el hecho de que probablemente no sea una coincidencia fortuita el que los sistemas occidentales de partidos no participaran en absoluto en la creación del Estado nacional y no pasaran a ser operacionales hasta que se hubo resuelto la crisis de la legitimidad, esto es, la aceptación del gobierno constitucional".*

ciencia política y, desde mi punto de vista, es absolutamente inaceptable para un teórico político. En la medida en que el valor del pluralismo encuentra su origen en los debates filosóficos de los siglos XVII y XVIII deberíamos entender que nuestros autores estaban, tanto interpretando, como configurando el curso del mundo real. En consecuencia, aquello que se origina como la teoría del pluralismo es consiguientemente reflejado, al menos oblicuamente, en la realidad del pluralismo. En este sentido podría sostener que, incluso, cuando llegamos a usar el pluralismo como un término descriptivo (no prescriptivo), no podemos dejar de lado el hecho de que el pluralismo denota estructuras sociales y políticas ancladas en una orientación valorativa, en la creencia en un valor. El pluralismo, tal como impregna actualmente las sociedades occidentales, dejaría de existir si dejáramos de creer en su valor. En cuanto a los otros dos niveles, volvamos a mi texto de 1976:

"En cuanto al segundo nivel, debe distinguirse el pluralismo societal de la diferenciación societal o, en términos más exactos, principios estructurales que epitomizan configuraciones sociestructurales. Pero si bien resulta que toda sociedad compleja está 'diferenciada', ello no implica en lo más mínimo que todas las sociedades están diferenciadas 'pluralíticamente'. En mis términos anteriores, una sociedad plural no es una sociedad pluralista, pues esta última no es más que uno de los muchos tipos posibles de diferenciación social.

"Con respecto al tercer nivel, cabe decir que el pluralismo político señala 'la diversificación del poder' y, más precisamente, la existencia de una pluralidad de grupos que son, tanto independientes, como no inclusivos. Ya se ha mencionado anteriormente la forma en que se amplía este pluralismo hacia las partes que son partidos. Sin embargo, todavía debemos elaborar una serie de aspectos *ad hoc*.



"El primero se refiere a la situación en que se halla la perspectiva pluralista respecto del consenso y el conflicto. Aburridos de tanto consenso y frente a tanto conflicto, actualmente hacemos hincapié en que la base de la democracia no es el consenso, sino, de hecho, el conflicto. A mí me parece que esto equivale a un uso temerario de la terminología que desatiende la base pluralista de las democracias liberales. Pues el término que mejor expresa la visión pluralista es el *disenso*. [...] El conflicto es el que hizo a Hobbes ansiar la paz bajo el dominio despótico de su *Leviathan*, y fue también lo que hizo a Bolingbroke y Hume, y a Madison y a Washington, buscar una 'coalición de partidos'. Siempre que el conflicto significa lo que dice, los partidos caen en desgracia. Por tanto, destaquemos que lo que es fundamental para la *Weltanschauung* pluralista no es el consenso ni el conflicto, sino el disenso y la veneración del disenso. Resulta característico (y ello es muy significativo) que nunca se haya entendido el disenso como opuesto al consenso. El disenso se relaciona, tanto con el consenso, como con el conflicto, pero no coincide con ninguno de ellos.

"Es muy posible que el consenso guarde relación con el conflicto (sólo que a niveles diferentes de creencia y de comportamiento). En este caso, las distensiones importantes son las que existen entre a) (las políticas de) los niveles comunitario y gubernamental y/o entre b) los aspectos fundamentales y las cuestiones concretas.

Si existe consenso a nivel de la comunidad y sobre los aspectos fundamentales (y especialmente en torno a las normas para resolver los conflictos), entonces es muy posible que la gente entre en conflicto en torno a las políticas. Pero ello ocurre porque el consenso sobre los aspectos fundamentales brinda las autolimitaciones que convierten al conflicto en algo menos que conflicto, como volvemos a descubrir reiteradamente, aunque a menudo demasiado tarde, siempre que nos enfrentamos con la realidad de un pueblo enfrentado a tiros entre sí. El

conflicto en torno a los aspectos fundamentales no es una base posible para la democracia ni, de hecho, para ninguna comunidad política: ese conflicto, esto es, el verdadero conflicto, lleva a la guerra interna y a la secesión como única solución”.

“Por otra parte, no debe concebirse el consenso como un pariente próximo de la unanimidad. Cabría formular la diferencia de este modo: el consenso es una ‘unanimidad pluralista’. No consiste en una sola mente postulada por la visión monocromática del mundo, sino que evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en ‘coaliciones’ cambiantes de persuasión recíproca. Esto equivale también a decir que, si bien el disenso es el estado entrópico de la naturaleza social, el consenso no ‘se halla’, sino que debe producirse. Y la importancia del consenso, concebido de este modo, para nuestro mundo actual se ve apoyada por el hecho de que probablemente no sea una coincidencia fortuita el que los sistemas occidentales de partidos no participaran en absoluto en la creación del Estado nacional y no pasaran a ser operacionales hasta que se hubo resuelto la crisis de la legitimidad, esto es, la aceptación del gobierno constitucional. Es posible que primero deba existir la comunidad política, quizás la unificación deba preceder a la ‘partición’ de partidos, y quizás sea ésta la condición que hace que los partidos sean una subdivisión compatible con la unidad, y no una división que la perturba. Esto se ve apoyado por la experiencia de casi todas las sociedades de desarrollo que se empeñan en construir una identidad nacional y una integración, que han recurrido rápidamente al partido único o al gobierno militar y, en ambos casos, han prohibido el disenso organizado, esto es, la oposición.

“Un segundo aspecto consiste en el modo en que se relaciona el pluralismo político con la regla de la mayoría, que no es lo mismo que el principio de la mayoría. Si se entiende la regla de la mayoría como la entendían Madison, De Tocqueville y John Stuart Mill (esto es, como la amenaza de la tiranía de la mayoría, o de una ‘reglamentación’ por una mayoría numérica y

concreta en el sentido literal y firme del término), entonces cabe decir que el pluralismo es enemigo de la regla de la mayoría. Esto no significa en absoluto que el pluralismo niegue el principio de la mayoría como principio regulador, es decir, como técnica para la adopción de decisiones. Naturalmente que no. Pero el pluralismo sigue siendo la base principal sobre la cual se puede sostener y legitimar el principio limitado de la mayoría: que quienes forman parte de la mayoría deben respetar los derechos de la minoría.

“Hay un tercer aspecto que también merece atención. El pluralismo es un producto de las guerras y de las persecuciones religiosas (como podemos detectar en los debates que llevaron al principio de la tolerancia) y no se puede decir que exista si no están bien separados el reino de Dios y el reino del César. Ello implica, en primer lugar, que ni el obispo ni el príncipe pueden reivindicar en absoluto las almas de los súbditos. Pero también implica que ninguna reivindicación total es legítima. Con el paso del tiempo, y al ir aumentando la diferenciación y la especialización estructurales, se llega a una fase en la cual las vicisitudes políticas de un hombre ya no ponen en peligro su vida ni su bienestar privado. Es en ese momento cuando la secularización fomenta el pluralismo. Lo sustantivo es, pues, que no cabe concebir la regla de la alternancia en el poder ni puede ser puesta en práctica, hasta que los bienestares privado y público estén claramente separados. A menos que exista una separación suficiente de las diversas esferas de la vida (la religión, la política, la riqueza) y una protección suficiente del individuo como tal, lo que se juega en la controversia política es demasiado para que los políticos cedan sus poderes conforme a las normas de un sistema competitivo de partidos.

“En cuarto lugar, y para volver a las bases estructurales del concepto, debe quedar claramente entendido que el pluralismo no consiste simplemente en asociaciones múltiples. En primer lugar, éstas deben ser voluntarias (no adscriptivas) y, en segundo

*Existe una regla de extraordinaria importancia que debe preceder a las restantes: la regla que determina cómo deben resolverse los conflictos. Si una sociedad política no comparte una norma de solución de conflictos entrará en pugna en cada conflicto, esto es, la guerra civil, o facilita el camino hacia ella. Realmente, las guerras civiles y las revoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla (aunque sea solamente qué gobernante) resolverá pacíficamente los conflictos. En una democracia, esta regla es la regla de la mayoría. Lo que quiere decir que, a menos (y hasta) que la “regla del juego” o el principio de la mayoría sea aceptado por la generalidad, una democracia carece de norma para procesar los conflictos internos, y apenas puede empezar a funcionar como tal.*

lugar, no deben ser exclusivas, esto es, basadas en afiliaciones múltiples, pues estas últimas constituyen el rasgo característico crucial de una estructuración pluralista. La presencia de un gran número de grupos identificables no atestigua en absoluto la existencia del pluralismo sino, únicamente un estado desarrollado de articulación y/o fragmentación. Las sociedades multigrupales son ‘pluralistas’ si, y sólo si los grupos son asociativos (no consuetudinarios ni institucionales) y, además, las asociaciones se han desarrollado naturalmente, si no son ‘impuestas’. Esto excluye, concretamente, el llamado pluralismo africano que, de hecho, se basa en grupos comunales consuetudinarios, lleva a una cristalización fragmentada y, también, excluye el sistema de estratificación por castas”.

El análisis que sigue es algo más prolongado. No obstante, puede ser delimitado por este indicador: la presencia de divisiones transversales (no de presiones transversales). Este es el umbral, dado que la ausencia de divisiones transversales basta para descartar todas las sociedades cuya articulación dependa básicamente de la tribu, la raza, la casta, la religión y de grupos locales autocontenido. Así, la cuestión es que el pluralismo prospera cuando las divisiones son neutralizadas y contenidas por afiliaciones múltiples (o inclusive lealtades múltiples) y es inconcebible cuando las divisiones son acumulativas y se refuerzan mutuamente, es decir, en el caso de sociedades segmentadas, o del tipo de enclave. En este caso, la paz social y la coexistencia pueden ser aún mantenidas por las prácticas elitistas consociacionales descritas por el primer Lijphart (1968), para el caso de Holanda. Pero la paz social se ve amenazada tan pronto como la acumulación de divisiones deja de ser aislacionista y auto-protectora y adquiere, por el contrario, un carácter agresivo.

No obstante, debería quedar claro que el indicador en cuestión se refiere al elemento estructural, no al elemento de creencia del pluralismo (a la creencia de que el valor del pluralismo es la condición prioritaria).

## II

La comprensión del pluralismo implica, entonces, la comprensión de la tolerancia, el consenso, el disenso y el conflicto. Me gustaría ahora desarrollar un poco más estos conceptos y agregar a este cuadro la noción de comunidad.

Primero, una rápida mirada sobre el concepto de tolerancia. La tolerancia no significa, bajo ningún aspecto, indiferencia. Si somos indiferentes, somos desinteresados. Y eso es todo. Pero la tolerancia tampoco supone relativismo. Ciertamente, si partimos de una visión relativista, estamos abiertos a todas las visiones. No obstante, la tolerancia es tolerancia precisamente bajo la suposición de que tenemos creencias, que creemos que las creencias nuestras son correctas y, entonces, concedemos a los demás el derecho a tener “creencias equivocadas”. Aún así, “la tolerancia se encuentra siempre bajo tensión, y nunca es completa. Cuando los hombres están interesados en algo, intentan conseguirlo. Si no, difícilmente podremos decir que están realmente interesados. Pero no intentarán

conseguirlo por todos los medios a su alcance... La tolerancia nunca es completa... Permite un cierto espectro de opiniones, pero no todas, es justificable que se toleren algunas, pero no que se toleren otras” (Lucas, 1985, pp.296-301). ¿Cuál es el espectro de la tolerancia? Sus fronteras y límites son muy difíciles de explicitar y, ciertamente, no intentaré hacer algo semejante; pero, sin duda, hay tres criterios implicados. Siempre debe-



mos “dar razones” que expliquen por qué algo nos resulta intolerable (el dogmatismo no es tolerable). El segundo reside en el principio del daño: no podemos tolerar conductas dañinas. El tercer criterio es la reciprocidad: al ser tolerantes esperamos, a cambio, ser tolerados.

Bajo estas consideraciones parece que la vitalidad progresiva del pluralismo reside, en realidad, en las tensiones entre creencias y tolerancia, y no en las mansas aguas de la indiferencia o el relativismo.

Profundicemos el concepto de consenso. Debemos remarcar que el consenso no es consentimiento: no requiere el consentimiento activo (apoyo, aprobación, acuerdo) de cada uno y de todos sobre algo. No obstante, buena parte de lo que se llama consenso puede ser simplemente aceptación, esto es, un acuerdo frágil, difuso y básicamente pasivo. Aun así, el consenso significa compartir algo que nos vincula (ver George Graham en Sartori, ed.1984). ¿Pero qué cosa compartimos? Anteriormente, remarqué que son importantes las distinciones entre consenso en torno a aspectos fundamentales y cuestiones concretas y/o en torno a la comunidad y los planes de gobierno. De ello me ocupo más meticulosamente en *La teoría de la democracia*.

“Respecto de la teoría de la democracia hay que distinguir, claramente, al menos tres posibles objetos compatibles: a)valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad), que estructuran el sistema de creencias; b)reglas de juego, o procedimientos; c)gobiernos y políticas gubernamentales específicas. Estos objetos de consenso y de disenso pueden convertirse respectivamente, siguiendo a Easton, en tres niveles de consenso: a) consenso a nivel de comunidad o consenso básico; b) consenso a nivel de régimen o consenso procedural; c) consenso a nivel de la acción política o ‘consenso político’”.

“El primer objeto o nivel de consenso (que podemos identificar como consenso básico) señala si una sociedad determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos. Cuando así ocurre, tenemos, según Almond, una ‘cultura polí-

tica homogénea’. Ciertamente, se trata de un consenso social, en el nivel de comunidad; pero la característica relevante es que dicha sociedad es la sociedad política, no la sociedad, desde otros puntos de vista. Cuando no es así, estamos, según la conceptualización de Almond, ante una cultura política heterogénea fragmentada. Ya la relación entre la homogeneidad cultural (concepto básico) o la heterogeneidad y la democracia está bien demostrada. De hecho, las formas democráticas se superponen a las culturas políticas homogéneas y heterogéneas. No puede afirmarse que el consenso en el nivel de las creencias comunitarias sea una condición necesaria de la democracia.

Por otra parte, existe una evidencia abrumadora de que, a menos que una democracia consiga crear a lo largo del tiempo un consenso básico consonante, funcionará como una democracia frágil y con dificultades. Puede así sostenerse que un consenso sobre los valores fundamentales es una condición que facilita la democracia. Aunque el consenso básico no es un prerrequisito de la democracia, ciertamente es una condición coadyuvante. Por un lado, contribuye a establecer su legitimidad. Además, un indicador positivo de una ‘democracia exitosa’ es el hecho de adquirir, con el transcurso del tiempo, un consenso básico; mientras que la falta o la pérdida del mismo es muestra de las debilidades y de los fracasos de la democracia.

“El segundo objeto o nivel de consenso puede denominarse consenso procedural, en cuanto establece las llamadas reglas del juego. Estas son numerosas, como puede inferirse de la lectura de las constituciones (cuyas normas expresan extensamente los



procedimientos reguladores del ejercicio del poder). Empero, existe una regla de extraordinaria importancia que debe preceder a las restantes: la regla que determina cómo deben resolverse los conflictos. Si una sociedad política no comparte una norma de solución de conflictos entrará en pugna en cada conflicto, esto es, la guerra civil, o facilita el camino hacia ella. Realmente, las guerras civiles y las revoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla (aunque sea solamente qué gobernante) resolverá pacíficamente los conflictos. En una democracia esta regla es la regla de la mayoría. Lo que quiere decir que, a menos (y hasta) que la ‘regla del juego’ o el principio de la mayoría sea aceptado por la generalidad, una democracia carece de norma para procesar los conflictos internos, y apenas puede empezar a funcionar como tal. Resulta claro, por tanto, que el consenso procedural y, concretamente el consenso sobre la regla de solución de los conflictos es la condición *sine qua non* de la democracia. En consecuencia, es adecuado hablar de consenso procedural como consenso relacionado con el régimen. Si no se acepta el principio de la mayoría o, al menos, se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen. El dicho, según el cual en la democracia estamos de acuerdo en discrepar significa, en realidad, que: a) debemos ponernos de acuerdo sobre las reglas para discrepar y procesar las discrepancias; y b) el desacuerdo en el ámbito de esas reglas es lo que la democracia protege y fomenta”.

“Es, pues, el tercer objeto o nivel de consenso (sobre la acción política y los gobiernos) el que trae a colación el consenso como disenso y apoya la opinión vigorosamente sostenida por E. Barker de que la base y la esencia de la democracia es el gobierno mediante la discusión. Este es el contexto en el que la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia. El punto apenas requiere mayor justificación. Baste recordar que el desacuerdo sobre políticas determinadas y la oposición al gobierno es el disenso *vis à vis* el personal en el gobierno. En este último caso, lo que está en juego es el consenso básico y/o procedural”.

“Resumiendo, el consenso básico, acuerdo sobre las cuestiones fundamentales (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias) es una condición que facilita, aunque no sea una condición necesaria para la democracia. Es un consenso que la democracia puede conquistar como producto final. En cambio, el consenso procedural y, sobre todo, el consenso sobre la norma de solución de los conflictos, y las normas complementarias, son una condición necesaria, un verdadero prerequisito de la democracia. Este consenso es el comienzo de la democracia. Sólo, por tanto cuando el consenso se refiere a las acciones políticas y al personal gubernamental el énfasis se sitúa en la discusión, el disenso y el papel crucial de la oposición. Pero, incluso aquí el argumento no es que el consenso es irrelevante o (aún peor) indeseable en una democracia, sino que se acepta que el disenso es necesario para producir cambios en el consenso (un consenso nuevo o nuevas personas que se ponen de acuerdo en diferentes temas). [...]”

“Lo fundamental, entonces, es que el disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión son nociones que adquieren un valor y un papel positivos en el contexto del pluralismo, en la concepción pluralista de la sociedad y de la historia. Ante todo, el pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad. Y creer en la diversidad, en una dialéctica de la diversidad es lo opuesto a creer en el conflicto. Por ello, lo que una teoría de la democracia deriva de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del ‘conflicto’, sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera debe defenderse frente a la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas”.

“La forma más simple de argumentarlo es sostener que ‘conflicto’ es un término erróneo, es decir, engañoso. Es cierto que ha llegado a utilizarse en su sentido más débil, como cuando se habla de conflictos de intereses o similares. Sin embargo, lo empleamos igualmente para significar la ‘guerra’, referido a una conducta bélica. Dados

los límites potenciales de la cuestión, ¿por qué recurrir a un vocablo inevitablemente confuso cuando ‘disenso’ y ‘discrepancia’ nos proporcionan el enfoque apropiado y son realmente los complementos adecuados de consenso? La cuestión, repitámoslo, no es si la sociedad se caracteriza específicamente por las relaciones conflictivas, sino si el consenso, y qué tipo de consenso, facilita la democracia, contribuye a construirla; o si, por el contrario, resulta irrelevante o no es deseable para la democracia”.

Profundizo mi análisis del concepto de consenso porque es central, no sólo para el contexto del pluralismo democrático sino, también, como ahora mismo argumentaré, para la comprensión del concepto de ‘comunidad’ y de los temas actualmente incandescentes del multiculturalismo, las reivindicaciones étnicas, la xenofobia y, a la inversa, la xenoaceptación.

### III

El consenso fue definido como el hecho de compartir algo que nos vincula. Mi impresión es que esto se aplica igualmente al término ‘comunidad’. Y como los estados-nación parecen convertirse en especies en peligro, nuestra búsqueda de alguna nueva unidad básica de coexistencia colectiva debe comenzar nuevamente a partir de la comunidad.

El absolutismo impuso el principio dinástico: los pueblos eran asignados a su principio sobre la base de la conquista y/o del legado hereditario, y la religión del príncipe había de ser igualmente la religión del pueblo (*cuius regio, eius religio*). La Ilustración reivindicó, en cambio, el cosmopolitismo e, irónicamente, *la Weltbürgertum* echó raíces especialmente en el suelo alemán (hasta la explosión romántica y la conquista napoleónica). Ciertamente, la cosmopolis de la Ilustración era un ideal elitista; y su ‘cosmos’ era, de hecho, muy reducido, confinado a Europa occidental y radiando sus luces desde París. El Estado-nación emergió solamente en el curso del siglo XIX y todavía admitió, hasta 1919, *felix Austria*, la alegre excepción del imperio multinacional de los

Habsburgo. Así, la nación ha sido el principio organizador y movilizador del Estado moderno por, al menos, dos siglos.

Es importante recordar que durante la Edad Media, y más allá de las naciones, se hallaban las lenguas. La nación alemana estaba compuesta por grupos germano-parlantes; y así sucesivamente. La noción del Estado-nación, por el contrario, fue concebida por los románticos y fue una entidad mucho más intensamente penetrante. El denominador de la lengua de tal noción se mantuvo, pero fue poderosamente reforzado por una suposición orgánica (el *Volksgeist*, el espíritu del pueblo), por un enraizamiento histórico (que fue proyectado como una vía de retorno a alguna mítica era dorada), por una fresca inyección de patriotismo (en el origen revolucionario francés) y, además, especialmente en la versión alemana, por una “identidad sanguínea” que fue mucho más allá del principio del *ius sanguinis*.

No obstante, el desarrollo alemán (desde la nación al nacionalismo, y luego, con el nazismo, a la pureza y supremacía racial) fue un caso extremo. En general, los estados-nación que emergieron en Europa occidental como resultado de las revoluciones liberales (constitucionales) de 1830 y 1848, fueron mucho menos “intensos” en cuanto a la comprensión de sus identidades nacionales que su contraparte alemana. Y más aún, si incluimos en este modelo las uniones nacionales débiles (las que sólo implican “independencia de ...”), encontramos que en el apogeo del nacionalismo de la primera posguerra, la idea del Estado-nación excedía ampliamente su realidad y alcance actuales. El hábito de llamar “Estado-nación” a los estados se extendió a un gran número de ellos que no estaban (ni nunca estuvieron) fundados en la nación.

A pesar de todo, no representa una gran tragedia el hecho de que el Estado-nación, por un lado, se divida en unidades menores o, por otro, sea absorbido desde arriba por cuerpos supranacionales. Incluso si la “comunidad nacional” languideciera, aún necesitaríamos una comunidad. Es decir, siempre que alguna superestructura (una nación, un imperio, un Estado burocrático, etc) se

desintegra, inevitablemente resurge la infraestructura primordial que los griegos llaman *koinonía*, y con ella, la necesidad de un principio organizador de solidaridad, de *Gemeinschaft*.

No me malinterpreten. Las comunidades del pasado (la *polis* griega, las comunas medievales, las democracias directas) fueron siempre pequeñas colectividades de relación cara a cara. Pero si, actualmente, las comunidades son concebidas no como cuerpos concretos, operantes, sino como "constitutivas de identidad", como estados de emoción y percepción, entonces no hay una razón apremiante para confinar a la comunidad a un tamaño pequeño. Por lo tanto, los franceses, ingleses, alemanes e italianos pueden ser concebidos como "comunidades vastas", en la misma medida en que han sido considerados naciones. Bajo fundamentos similares, la "Comunidad Europea" no es una noción carente de sentido: y también podría tener sentido hablar de una comunidad latinoamericana, una árabe o islámica y así sucesivamente.

Lo que quiero destacar es que los seres humanos viven desgraciadamente como muchedumbres solitarias en un estado de anomia; que buscan incessantemente alguna identidad, algún tipo de pertenencia; y que la coexistencia humana se organiza en torno a centros de gravedad que por mucho tiempo (antes de la revolución de las comunicaciones) fueron "comunidades concretas", pero que también pueden ser "comunidades abstractas" igualmente capaces de aportar un elemento de vinculación. Si bien descarto la interpretación de Carl Schmitt de la política como una tensión Freund-Feind (amigo/enemigo) (ver Sartori, 1989), tampoco me convence el tipo de apertura cosmopolita sugerida por Dahrendorf. Mi idea es, más bien, que los hombres sólo pueden



vincularse como animales sociales, en términos de identidades del tipo "nosotros-ellos", que la oposición nosotros-ellos no tiene por qué ser, como señala Schmitt, hostil y belicosa. No obstante, sí implica a la vez un acercamiento y una "clausura" y, en consecuencia, el trazado de fronteras. Un "nosotros" que no está circunscrito por un "ellos" se evapora en la nada.

Bajo estas premisas, una cuestión importante es, ¿cómo y en qué medida el pluralismo extiende y diversifica la concepción de "comunidad" de manera que transforma una comunidad pequeña, concreta, en una identidad amplia y altamente abstracta?

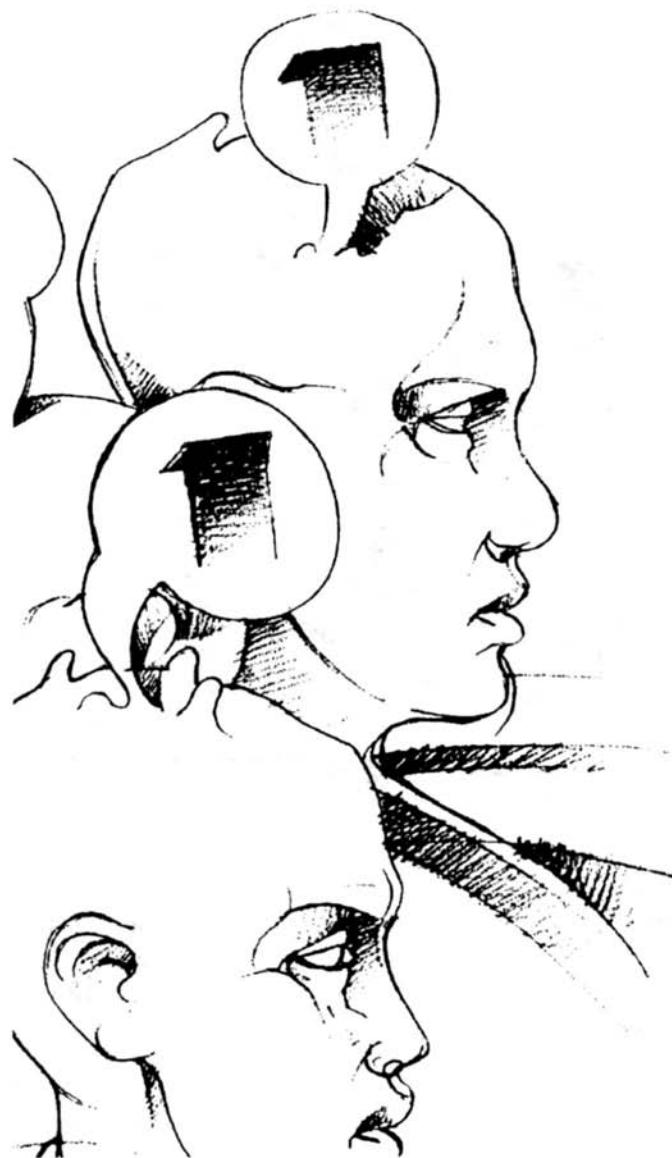
Retomemos la definición de "comunidad" brindada por John Ladd (en Friedrich, ed.,

1959, p.277): "el concepto de comunidad... es usado para delimitar lógicamente ciertos derechos y obligaciones que se derivan del hecho de ser miembro de una entidad con ciertas condiciones comunes...Por lo tanto, opera en estos términos: "eres un miembro de esta comunidad por tales y tales hechos (por ejemplo, porque vives aquí), entonces, estás obligado a estar interesado en tales y tales cosas..."

Es posible que el concepto se debilite si lo despojamos de su carácter obligatorio (por ejemplo, la obligación de un miembro de la comunidad de participar de los esfuerzos compartidos). Pero, ¿puede una comunidad mantenerse si sus miembros rechazan cumplir las reglas de juego comunes? ¿Puede una comunidad (aunque sea altamente tolerante) tolerar una subcomunidad o una contracomunidad que reclame el derecho de actuar contra las reglas que definen su existencia presente?

Al señalar esta cuestión, hemos de recordar que las comunidades pluralistas no se constituyen fácilmente, y que, en ese sentido, son entidades frágiles. Como sabemos,

presuponen una actitud tolerante y, en el plano estructural, la existencia de asociaciones voluntarias creadas individualmente, afiliaciones superpuestas y divisiones transversales. La mayoría de las comunidades del pasado (desde la polis griega hasta las puritanas) no respondieron a este patrón. Y, aún hoy en día, las condiciones mencionadas se encuentran mayormente circunscritas al mundo occidental. En efecto, ¿qué amplitud de "condiciones pluralistas" existe en las sociedades ex comunistas del Este? Salvando las grandes diferencias que hay entre ellas, aventuro a generalizar que si bien los países ex comunistas están caracterizados por un *ethos* comunitario más fuerte que el de las sociedades de Europa occidental, y que el de las de mercado, en general, su comunitarismo es de tipo corporativo (orgánico), preservado (bajo y a pesar del régimen comunista) sobre la base de las identidades étnicas o religiosas (islámicas) subyacentes. Entonces, aquello que parece emerger en varias de las sociedades ex comunistas es una estructura de divisiones mutuamente reforzadas (no transversales), debidamente profundizadas y aprovechadas por la vieja *nomenklatura* para permanecer en el poder bajo las nuevas banderas étnico-nacionalistas. El ruinoso quiebre de la Unión Soviética, tragedia yugoslava, la partición de Checoslovaquia y otros conflictos internacionales todavía vigentes, atestiguan la dificultad de construir una comunidad pluralista.



Pero Europa occidental también enfrenta desafíos desconocidos: las mareas migratorias del Este y de África. Para los americanos, las inmigraciones masivas no representan nada nuevo. De hecho, el Nuevo Mundo está compuesto por inmigrantes. En los ochenta años que siguieron a 1845, alrededor de cincuenta millones de personas, en su mayoría europeas, emigraron hacia el Oeste; y entre 1900 y 1913, nada menos que diez millones de europeos dejaron el Viejo Mundo. Pero encontraron un espacio vacío, buscaban ansiosos una nueva patria y estaban felices de convertirse en americanos: el crisol de razas se consumó (cabe aclarar que el crisol de razas dejó de funcionar, y el "multiculturalismo" puede dividir la nación americana en hostiles diferencias raciales. Como afirmó Arthur Schlesinger: "América, cada vez más, está compues-

ta por grupos cuyos rasgos étnicos son inerradicables", 1992, p. 16; para una visión positiva, ver Sheldon Wolin, 1993). En cambio, el Viejo Mundo ha sido, durante mucho tiempo, un mundo sin *comers* y, por ello, aumenta su preocupación y se multiplican sus reacciones frente a ellos.

¿Racismo? Los medios han suscrito este diagnóstico demasiado apresuradamente; en cambio, donde los medios encuentran racismo, nosotros encontramos un amplio espectro de reacciones, que van del "proteccionismo económico" (la defensa de puestos de trabajo), pasando por el xenotemor (simplemente un miedo o incomodidad), a la xenofobia (rechazo), alcanzando el extremo del

racismo sólo después de atravesado este umbral. Ahora bien, la defensa económica (justificada o no) es un estado de cosas normal (el sindicalismo siempre ha defendido los puestos de trabajo); y sospecho que la inmigración de los europeos del Este y de los rusos es resistida por la "Fortaleza Europea" sobre todo, en este aspecto. Entonces, quedan el xenotemor y la xenofobia (de la cual el racismo es un extremo residual) que se dirige principalmente hacia los inmigrantes africanos e islámicos. Y aquí llegamos a las raíces culturales del problema.

La cuestión es: ¿podemos y debemos ser tolerantes no sólo con los extraños culturales, sino también con los "enemigos culturales" hostiles? ¿Puede y debe el pluralismo permitir la quiebra de la comunidad pluralista? Finalmente, ¿debería la democracia permitir su propia destrucción? Ciertamente, en determinado momento el pluralismo es desbordado. *El idem sentire de republica* es un bien al que no se puede renunciar fácilmente, y creo que lo que básicamente está en discusión, en este caso, es la reciprocidad. El ingreso a una comunidad existente es una cuestión de "toma y daca". Los extranjeros que no están dispuestos a dar algo a cambio por lo que reciben, que desean permanecer "ajenos" hasta el punto de desafiar las leyes fundamentales del país que los acoge, están destinados a provocar temor, rechazo y hostilidad. No hay comida gratis. ¿Debería haber ciudadanía gratis?

### Obras citadas

FRIEDRICH, C.J., *Community*, The Liberal Arts Press, Nueva York, 1959.

HELD, DAVID, *Models of Democracy*, Stanford University Press, 1987. [Modelos de democracia, Alianza, 1993.]

LJUPHARDT, AREND, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968.

LUCAS, J.R., *The Principles of Politics*, Clarendon Press, Oxford, 1985.

SARTORI, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1976. [Partidos y sistemas de partidos. Alianza, 1994.] *Social Science Concepts: a Systematic Analysis*, Sage, 1984. *The Theory of Democracy revisited* (2 vols.). Chatham House. Chatham. Nueva York, 1987. (*La teoría de la democracia*. 2 vols. Alianza, 1988.) "The Essence of the political in Carl Schmitt", *Journal of Theoretical Politics* 1 (1), 1989. "Totalitarianism. Model Mania and learning from Error", *Journal of Theoretical Politics*, 5 (1), 1993.

SCHLESINGER, ARTHUR, *The disuniting of America: Reflections on a multicultural Society*, Nueva York, Norton, 1992.

SALOMON, SUSAN (ed.), *Pluralism in the Soviet Union*, St.Martin's Press, Nueva York, 1983.

WOLIN, SHELDON S., "Democracy. Difference and Re-cognition", *Political Theory*, 21 (3), 1993.



Cada mes presenta información pedagógica para docentes, profesionales y practicantes de la educación en los diferentes grados de enseñanza.

### Últimos números:

- 248: Argumentos a favor de la escuela pública
- 249: Educación para la cooperación
- 250: Lo que hay que saber hacer
- 251: Democracia y participación

**Costo: \$ 7.000**

Pídalos en:  
**REVISTA FORO**  
**EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**  
Tels.: 2835982 - 2822550 - 3340967  
Fax: 2836045

# **AYER, 1982**

CONSTITUCION DE LA FUNDACION  
FORO NACIONAL POR COLOMBIA

# **HOY, 15 AÑOS DE LABORES**

Por la construcción de una cultura y una institucionalidad  
democráticas en Colombia

CONSTITUCION DEL CAPITULO  
REGIONAL CENTRO



FORO CENTRO

Carrera 3A No. 26-52 Tels.: 2840582 - 2433464  
Santa Fe de Bogotá, D.C.

William Alvis Pinzón  
Asesor Corporación Viva la Ciudadanía

# Crónica de una contrarreforma frustrada

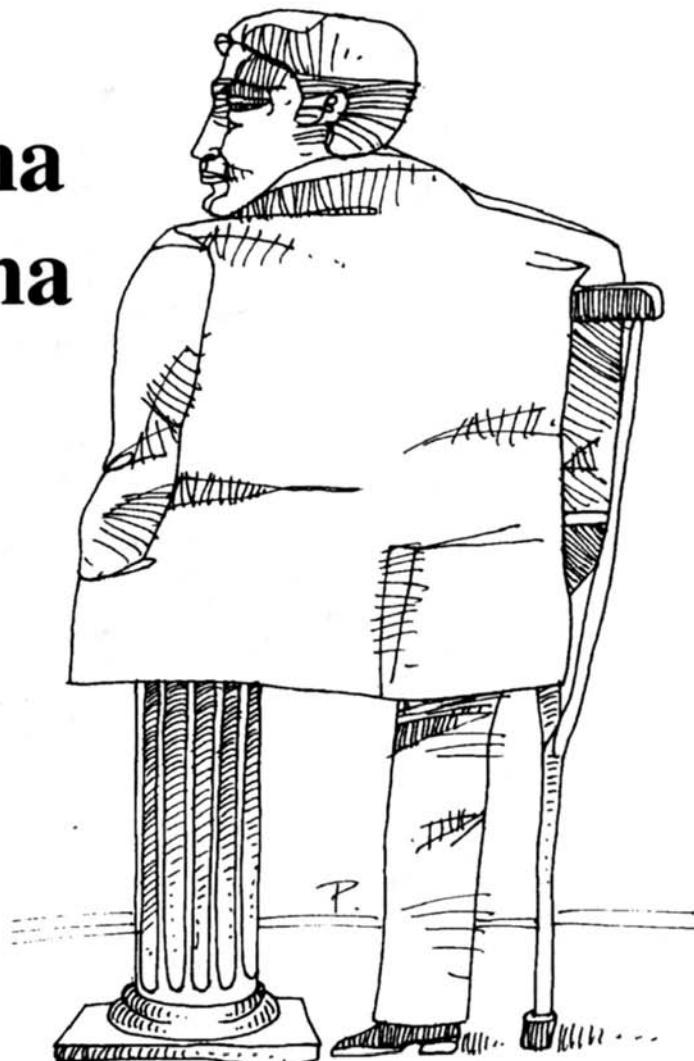
William Alvis Pinzón

Cuando en 1862 Ferdinand Lasalle afirmaba que los problemas constitucionales son problemas de poder, no le faltaba razón. Conflictos de poder, como los existentes entre los ciudadanos y el Estado, los militares y los civiles, el ejecutivo y el judicial o el Estado central frente a los entes territoriales. Por ello, la expedición de una carta constitucional o su reforma no es un asunto de poca monta o de mera técnica legislativa.

Para Kelsen y Schmitt la constitución es una simple pieza *lógica sistemática*, una cuestión formal e independiente de los valores que exprese. Pero una constitución es mucho más que eso; ella debe expresar, tanto el principio de la autodeterminación política comunitaria (la democracia), como el principio de la limitación del poder (los derechos humanos).

En cuanto norma jurídica, una carta constitucional es única y suprema, define el sistema de fuentes formales del derecho y tiene una pretensión de perdurabilidad en el tiempo. No obstante su vocación de permanencia las constituciones son reformables, pues su reformabilidad es de la esencia misma del derecho.

La reforma de la Constitución es la forma como el poder constituyente se proyecta así mismo hacia el futuro<sup>1</sup>. Pero a dife-



rencia del poder constituyente originario, el de reforma a la constitución es un poder limitado, "constituido"; por eso no puede ser ejercido por cualquiera ni de la manera que se le antoje<sup>2</sup>.

Ahora bien, la reforma de la constitución es ciertamente un expediente extraordinario que opera cuando no es posible encontrar una solución mediante la interpretación constitucional a cargo del tribunal de

<sup>1</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, segunda edición, p. 170.

<sup>2</sup> Esta característica es fundamental en el tema objeto de este artículo, puesto que -como se verá más adelante- el irrespeto de las reglas de procedimiento originó el fracaso de la reforma constitucional del presidente Samper durante 1996.

constitucionalidad. Esto también quiere decir que la interpretación constitucional introduce las primeras reformas al ajustar los alcances de las normas constitucionales a las nuevas y cambiantes realidades económicas, sociales y culturales y, que sólo cuando el orden constitucional se convierte en un obstáculo al cambio, se justifica la reforma de la constitución.

En el proceso constituyente que culminó con la expedición de la Constitución de 1991, se consideró que la carta constitucional de 1886 era un obstáculo para la democratización del Estado, el reordenamiento territorial, la descentralización, el fortalecimiento de la justicia, la vigencia de los derechos humanos y la consecución de la paz<sup>3</sup>. Por ello concluyó que lo pertinente era el cambio de la constitución y no sólo la mera variación de la jurisprudencia constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia.

En el período legislativo anterior (el comprendido entre el 20 de julio y 16 de diciembre de 1996) el Congreso de la República se ocupó del estudio en primera vuelta de dos iniciativas de reforma a la Constitución: una presentada por el gobierno del Presidente Ernesto Samper, y la otra por un grupo de congresistas liderados por los senadores Germán Vargas Lleras y Roberto Gerlein, dirigida a eliminar los controles a la fuerza pública.

### La iniciativa samperista

**E**n el 20 de julio pasado, en el discurso de instalación de las sesiones ordinarias del Congreso y, posteriormente, el 13 de agosto en la sede de la Academia Colombiana de la Lengua, el presidente Ernesto Samper Pizano presentó a la opinión pública un proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución.

La propuesta de Samper presentada bajo el título “reformas para recuperar la gobernabilidad”, contenía la modificación de 48 artículos de la Carta, que lejos de ser una reforma política más o menos cercana a las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Estudio de la Reforma Políti-

ca CERP<sup>4</sup> es, en su esencia, el más grande intento de contrarreforma a la Carta de 1991.

La iniciativa gubernamental contenía de todo, desde normas sobre el espectro radioeléctrico, la tutela, el orden público, las campañas políticas, los partidos, el presupuesto, los servicios públicos y los sueldos de los diputados, entre otros.

Se trató de un conjunto de normas sin coherencia ideológica, más bien pragmáticas, que ocultaban sus verdaderos efectos, como aquella que eliminaba, sutilmente, la sanción de perdida de la investidura de congresistas que obligasen a sus funcionarios a contribuir económicamente con el movimiento político. Pero eso no es todo, la propuesta de reforma también pudo ser catalogada de clientelista y autoritaria, particularmente en lo que tiene que ver con el tema de los estados de excepción, al tiempo que orientada a incrementar los poderes del presidente, ya no sólo en materia de orden público, además, en asuntos burocráticos y el manejo macroeconómico.

Para una mejor presentación de la iniciativa de reforma, la hemos clasificado en cuatro temas: la reforma política, el orden público, la acción de tutela y asuntos económicos. Posteriormente expondremos los principales cambios introducidos, tanto por la Cámara como por el Senado.

### La reforma política: entre la democracia y el clientelismo

**C**uando el presidente Samper anunció la conformación de la Comisión para el Estudio de la Reforma Política planteó la necesidad de la puesta en funcionamiento de unas nuevas reglas del juego dirigidas a fortalecer los partidos políticos, rodear de transparencia las campañas, democratizar la vida interna de los partidos y fortalecer la oposición política.

Pero, como dice el adagio popular, tanta dicha no podía ser cierta. Una juiciosa lectura de la propuesta samperista de reforma política ponía en evidencia el abandono de las conclusiones de la CERP y el diseño de una estrategia constitucional de corte clientelista.

<sup>3</sup> Estas fueron las principales motivaciones que condujeron el proceso constituyente reciente. Otro debate que hay que hacer es sobre el cumplimiento o no de tales propósitos para determinar si hay o no lugar a diagnosticar el fracaso de la Constitución.

<sup>4</sup> A raíz del escándalo generado por las denuncias sobre presencia de dineros provenientes del narcotráfico en la campaña “Samper presidente”, el jefe del Estado decidió constituir una comisión integrada por 15 miembros provenientes de los partidos políticos, la academia y las organizaciones sociales, cuya misión era la de recomendar fórmulas constitucionales y legales al gobierno que apuntasen a redefinir las reglas del juego electoral, la financiación de las campañas, democratizar el régimen político y transformar la forma de hacer la política. Dicha comisión sesionó entre junio y julio de 1995, concluyendo sus labores con un paquete de conclusiones que contenían interesantes propuestas sobre la democratización de los partidos, el régimen electoral y la oposición política.

En efecto, si bien la iniciativa gubernamental recogía algunas de las propuestas de la CERP, a otras terminaba torciéndoles el pescuezo. Por ejemplo, resultaba positivo que se planteara la democratización de la vida interna de los partidos políticos, la afiliación a un solo partido, y la financiación estatal de la campaña presidencial.

Sin embargo, a renglón seguido, la propuesta gubernamental no prohibía el ingreso de dineros privados a la campaña presidencial -a pesar de haber adoptado la fórmula de la financiación estatal- burlando, de esta manera, el sentido de esta propuesta, que no es otro que el de independizar a los candidatos del poder corruptor del dinero ilícito o lícito. En este mismo tema la propuesta levantaba la prohibición a los funcionarios públicos de aportar en las campañas políticas (poniendo en considerable ventaja a los políticos que tienen abundante burocracia) al tiempo que eliminaba las sanciones de destitución del cargo y pérdida de la investidura para el funcionario público que obligase otro a contribuir en las campañas o movimientos políticos.

El proyecto de Samper también proponía la unificación del calendario electoral como fórmula para fortalecer los partidos y economizar recursos públicos. Pero lo que no decía la propuesta era que detrás de esta iniciativa estaba el interés de los caciques políticos que querían institucionalizar el fenómeno electoral del "arrastre", benéfico para las maquinarias electorales y mortal para los grupos independientes y movimientos cívicos.

En el tema de la oposición el abandono de las recomendaciones de la CERP no pudo ser mayor. Mientras la CERP recomendó implementar el sistema gobierno-oposición por la vía de entregar los órganos de control, el Ministerio Público y la Contraloría, a la oposición, la propuesta del Gobierno hacía del Procurador General de la Nación un dependiente suyo. La única propuesta que recogió en este tema fue la de conferir el cargo de senador al segundo candidato en votos en la elección presidencial.

Por último, también propuso una reforma a la elección de los miembros del Sena-

do de la República, según la cual debería existir uno por cada departamento, dos de minorías indígenas y los restantes -hasta completar cien- serían elegidos por circunscripción nacional.

### Orden público: una tentación autoritaria

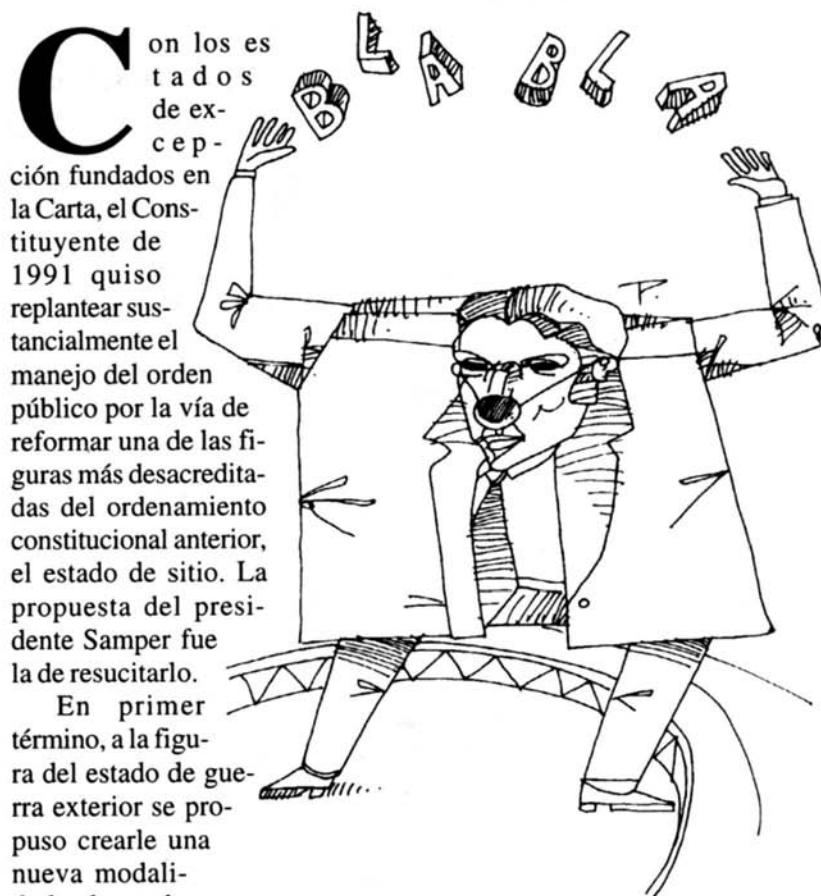
**C**on los estados de excepción fundados en la Carta, el Constituyente de 1991 quiso replantear sustancialmente el manejo del orden público por la vía de reformar una de las figuras más desacreditadas del ordenamiento constitucional anterior, el estado de sitio. La propuesta del presidente Samper fue la de resucitarlo.

En primer término, a la figura del estado de guerra exterior se propuso crearle una nueva modalidad: el estado

preventivo, pero tal como se plasmó la propuesta no se le formularon los elementos fácticos requeridos para su declaración. Así las cosas, se configuraría un expediente peligroso para los derechos humanos susceptible de ser utilizado en aventuras guerreras.

En la regulación que se propuso para la guerra exterior se eliminaba el control legislativo del Congreso, al prohibirle modificar o derogar los decretos legislativos de excepción.

En la conmoción interior el asunto era más grave aún. La iniciativa buscaba eliminar su temporalidad (según la propuesta, decretable por 90 días prorrogables por períodos iguales pero en forma indefinida), re-



gresando de esta manera a la experiencia nefasta del estado de sitio.

La propuesta también se encaminó a eliminar adjetivos que racionalizaban los poderes de conmoción, tales como lo “estrictamente” necesario de las medidas y la “inminencia” del peligro que atenta contra la estabilidad institucional. Así mismo, al autorizar la expedición de medidas para conjurar causas distintas a las que dieron origen a la conmoción (“las que sobrevengan”) se giraba un cheque en blanco y patente de corso al presidente, cuyo efecto inmediato sería el de acabar con el principio de conexidad (relación entre causas y medidas) llevándose de paso parte del control de constitucionalidad.

Adicionalmente la iniciativa acababa con el control jurídico ejercido por la Corte Constitucional a los decretos que declaran el estado de excepción. Suprimía la motivación del informe del ejecutivo al Congreso, haciendo inane el control político a cargo del legislador. Además prohibía expresamente al Congreso de la República reformar o derogar las medidas de excepción; suprimía el principio de favorabilidad en materia penal, con lo cual el presidente desplazaría al Congreso como legislador en materia criminal y atribuía funciones de policía judicial a las fuerzas militares, propuesta mediante la cual se revivía la justicia penal militar para civiles.

Ahora bien, la supresión del control jurídico ejercido por la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, so pretexto de que para eso está el control político del Congreso, desconoce la naturaleza de uno y otro control, deja a los ciudadanos en la indefensión y peca de ingenuo, por no decir que de mal intencionado.

En el estado de emergencia económica social y ambiental el presidencialismo de la reforma tampoco se hizo esperar. Se propuso una especie de chantaje al Congreso en el que éste quedaba obligado a volver permanentes las medidas que quisiese derrogar, lo cual es absurdo y, en todo caso, un contrasentido.

En esta misma modalidad de excepción, en su afán por restringir derechos, la iniciativa suprimía la expresión «sociales» referida al grupo de derechos de los trabajadores que no se puede desmejorar; pero, en este caso el tiro salió por la culata, pues al dejar la expresión derechos (sin la especificidad de los sociales) no los excluía sino que, por el contrario, protegía otros de distinta naturaleza.

### Límites a la Tutela

**F**rente a la acción de tutela para la protección de los derechos humanos fundamentales, el proyecto del gobierno propuso tres modificaciones.

La primera estaba orientada a establecer que dicha acción también puede ser interpuesta por personas jurídicas, lo cual es innecesario, como quiera que existe reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia<sup>5</sup>.

El segundo punto de la reforma de la tutela tenía que ver con la competencia. Se quería -y quiere aún- excluir a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado del conocimiento de la tutela, por la vía de establecer que los competentes para conocer de la acción son los jueces no colegiados.

En realidad, si bien la congestión es un problema serio en dichas cortes, la salida hay que buscarla por otros medios, sin que se tenga que privar del todo a los máximos órganos de justicia ordinaria y contencioso administrativa de la preeminente función del juez del Estado social de derecho en la protección de los derechos fundamentales. Adicionalmente, habría que señalar que en el fondo del asunto también existe un problema de poder entre las cortes y una concepción elitista de la justicia.

En tercer lugar, se propuso prohibir, expresamente, la tutela frente a sentencias judiciales, a pesar de que la Corte Constitucional ya lo ha reconocido así. Lo que sucede, ha dicho la Corte en reiterada jurisprudencia, es que algunas decisiones de los jueces sólo tienen el ropaje de providencias judiciales pero, en realidad se configuran en

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

vías de hecho, esto es, en transgresiones groseras de la Constitución y la ley<sup>6</sup>.

### El paquete económico

**E**l paquete económico de la reforma no escapó a la tentación presidencialista, corrió hacia la ideología neoliberal, al tiempo que atentó contra la descentralización. En el proyecto se eliminaba la expropiación sin indemnización y se circunscribía la administrativa solo frente a bienes inmuebles (Art. 58); restringía la preferencia de los trabajadores en la compra de activos ante la venta de empresas estatales (Art. 60); reducía el ámbito de la intervención antimonopólica del Estado atentando de paso contra la cosa pública en el tema del espectro electromagnético (Art. 75); monopolizaba y centralizaba en el presidente la inspección y vigilancia, así como la intervención de los servicios públicos (Art. 189 lit.22); en el presupuesto se conferían facultades al presidente para endeudamiento, reorientar rentas cedidas o asignadas y modificar leyes que decreten gasto público, lo cual es antidemocrático, atenta contra la descentralización y fortalece el presidencialismo (Art. 347); se autorizaba al presidente a modificar el presupuesto general de la nación (Art. 352); monopolizaba en el presidente la planeación, regulación, vigilancia y control de los servicios públicos, los cuales debían ser prestados en régimen de competencia, al tiempo que reservaba en el gobierno asuntos que hoy son competencia del legislador (Art. 365) y por último, proponía suprimir el inciso final del artículo 350 que dispone que el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

### En río revuelto

**A**pesar del poco debate que le mereció al Congreso el proyecto de reforma constitucional en su primer período legislativo (un buen debate en Comisión Pri-



mera de la Cámara, un pupitrazo en la plenaria, un minidebate en la Primera del Senado y dos pupitrazos más, uno en la Comisión Quinta de asuntos agropecuarios y el otro en la plenaria del Senado) el órgano legislador no desaprovechó la oportunidad de introducir varias modificaciones.

La Cámara de Representantes morigeró sustancialmente la propuesta gubernamental, reduciendo su presidencialismo, manteniendo la expropiación sin indemnización por motivos de equidad, dejando intacta la acción de tutela, manteniendo la temporalidad del estado de conmoción interior y eliminando la dependencia presidencial del Procurador General de la Nación, formulada en la propuesta del presidente Samper.

Pero no todo fue un jardín de rosas. La Cámara decidió no introducir la reforma según la cual los partidos y movimientos políticos tendrían una organización y procedimientos democráticos en la escogencia de sus directivos y candidatos a cargos de elección popular. Por el contrario, levantó las incompatibilidades de los congresistas y amplió el tiempo de las inhabilidades de los gobernadores y alcaldes que aspirasen a otros cargos de elección popular, esto último, con el propósito de cerrarles el paso.

También reformó la forma de integración del Senado y amplió su cupo a 115; redujo el autoritarismo de la propuesta presidencial en materia de orden público, pero no lo acabó del todo, como quiera que mantuvo el estado preventivo de guerra exterior,

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes..

las medidas sobrevinientes y la supresión del control jurídico de la Corte Constitucional sobre los decretos declarativos de los estados de excepción.

Otro grupo de reformas aprobadas por la Cámara, relacionadas con los órganos de control, persiguieron claros intereses burocráticos de los congresistas.

Se aprobó cambiar la Contraloría General de la República por la Corte de Cuentas, integrada por cinco magistrados elegidos por el Congreso<sup>7</sup>. Esta propuesta buscaba la participación burocrática de bancadas parlamentarias en un órgano de control fiscal, que lo que requiere es mayor independencia y autonomía para el cumplimiento de su función fiscalizadora.

En este mismo sentido, la Cámara aprobó que el Procurador General, el Defensor del Pueblo y los magistrados de la Corte Constitucional fuesen elegidos por el Congreso en pleno. Y para terminar, si bien desechó la propuesta de la unificación del calendario electoral, consiguió su mismo propósito mediante la aprobación de la unificación de las campañas políticas, al adoptar la fórmula de elecciones separadas pero concentradas en un período de dos meses.

Por su parte, el Senado de la República también se ocupó de la reforma constitucional. La Comisión Primera de asuntos constitucionales avocó el estudio de la reforma y consideró que se trataba de un acto de irresponsabilidad aprobar una reforma constitucional de más de cincuenta artículos en un par de mañanas y luego procedió a ordenar su archivo. Esta decisión fue apelada en la plenaria de la Cámara y revocada sin fórmula de juicio por la Comisión Quinta de asuntos agropecuarios.

En el paquete de modificaciones introducidas por la cámara alta se encontraban: un mayor rigor a las calidades para ser Senador; se habilitaba a los congresistas para desempeñar cargos públicos o privados (ministros o embajadores por ejemplo); tam-



bien unificaba las campañas políticas y mantenía la ampliación del período para alcaldes y gobernadores.

Del mismo modo, el proyecto aprobado en el Senado incorporaba normas en contra de la libertad de prensa acabando con la inviolabilidad del secreto profesional al obligar a los periodistas a revelar sus fuentes; incrementa los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de un movimiento o partido político; cambiaba la composición del Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá; suavizaba, en favor del nepotismo, las inhabilidades para ser congresista, entre otras.

Con el propósito de buscar apoyo popular a esa andanada clientelista, se pretendió meter en severo problema a la justicia colombiana al aprobar el carácter de derecho fundamental (garantizable mediante la tutela) a los subsidios sociales en servicios públicos, educación y salud.

### Trámite irregular

**S**i bien el trámite de la primera vuelta a la reforma de Samper no gozó del respaldo popular, esto no pareció inquietar al gobierno ni al órgano legislador. Fue necesario que en el afán de las aprobaciones se cometieran los errores en el procedimiento, que finalmente vicieron el trámite de la reforma constitucional.

Además de la forma inconsulta como se fue aprobando la reforma, de la falta de discusión dentro del mismo legislador, como en la

<sup>7</sup> Con esta propuesta el Ministro del Interior, Horacio Serpa, consiguió el apoyo del partido conservador oficialista, para que la reforma fuese pupitradada en la plenaria de la Cámara. Sin embargo, ante el incumplimiento del pacto, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, aquel movimiento político decidió declararle la oposición a la reforma.

plenaria de la Cámara y la Comisión Quinta de asuntos agropecuarios del Senado, le surgieron al proyecto dos irregularidades insubsanables: el proyecto no agotó su trámite en el primer período legislativo ordinario, y fue aprobado en la plenaria sin el quórum requerido para decidir.

El Congreso de Colombia, en tanto poder constituyente constituido, es un poder limitado. Si bien está facultado para introducir reformas a la Constitución, no lo puede hacer a su libre arbitrio; debe cumplir con los trámites y procedimientos definidos en la constitución y la ley. Una de esas reglas exige que el proyecto de reforma constitucional sea tratado en dos períodos legislativos ordinarios, pero aprobado en cada uno de ellos (art. 375 C.N.). El art. 161 establece que "cuando surgen discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto (no distingue si de ley o acto legislativo) ambas integrarán comisiones accidentales, que reunidas conjuntamente prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara...".

En estricto sentido el proyecto de reforma de Samper no fue aprobado en ambas cámaras en su primer período legislativo, toda vez que no se conciliaron las diferencias entre el texto de la Cámara y el texto del Senado. Por ejemplo, mientras la Cámara revivió la figura del designado, el Senado mantuvo la de vicepresidente; la Cámara introdujo modificaciones a los estados de excepción y el Senado no; la Cámara aprobó el cambio de la Contraloría por la Corte de Cuentas, mientras el Senado conservó la Contraloría. Así las cosas, no existió el 16 de diciembre de 1996, fecha límite para la aprobación de la reforma en su primer período legislativo, un único texto, una reforma aprobada. Lo que existió fueron dos reformas: la de la Cámara y la del Senado; tanto así que el gobierno nacional, antes de convencerse de la idea de archivar el proyecto por su inconstitucionalidad en el trámite, estaba pensando en publicar los dos textos de la reforma.

El segundo vicio del trámite, este sí protuberante, fue la aprobación de la reforma en la plenaria del Senado sin el quórum requerido para entrar a decidir. En efecto,

aunque el art. 375 dispone que en el primer período ordinario el proyecto puede ser aprobado por la mayoría de los asistentes, es necesario tener en cuenta que la misma Constitución establece que ninguna de las decisiones de las cámaras puede ser tomada por un número inferior a la mayoría de sus miembros (quórum para decidir, Art.145 C.N.).

De otro lado, la Carta también dispone que el Senado estará integrado por 102 miembros, 100 de ellos elegidos por circunscripción nacional y dos por la circunscripción especial indígena. Luego el quórum para decidir (la mitad más uno) es de 52 miembros presentes en la sesión y, de acuerdo con los registros de la secretaría de la plenaria, para el momento de la votación se encontraban en el recinto 51 senadores<sup>8</sup>.

Como consecuencia de estas dos irregularidades el gobierno nacional, en febrero pasado, retiró el proyecto de reforma constitucional y anunció la presentación de una nueva iniciativa para el período legislativo que arranca en marzo de 1997.

## Contrarreformas a la fuerza

**E**n medio de la más tenaz crítica de la comunidad internacional sobre la responsabilidad de la fuerza pública colombiana con la violación de derechos humanos y, a pesar de que la Carta Constitucional de 1991 no es limitadora de los poderes y atribuciones de los uniformados, como quiera que no restringió sino que, por el contrario, amplió los alcances del fuero militar a los miembros de la policía nacional, por ejemplo; un grupo de senadores haciendo eco de las permanentes reivindicaciones de los altos mandos de las Fuerzas Militares, decidió presentar a consideración del Congreso de la República un paquete de seis actos legislativos dirigidos a eliminar controles, por aquello de que los militares se sienten "maniatados" en el cumplimiento de su misión constitucional.

El primero pretendió acabar con el que se ha dado en denominar, el "síndrome de la procuraduría", esto es, eliminar la posibilidad que tiene este órgano de control de investigar

<sup>8</sup> Es necesario precisar qué sectores de las bancadas independientes, el sector oficial del partido conservador y un grupo de liberales, se retiraron del recinto ante la negativa de los demás senadores de continuar con el debate mediante la aprobación de una moción de suficiente ilustración.

y sancionar faltas disciplinarias de los uniformados. Parece ser una especie de cuenta de cobro al fallo emitido por la Delegada para los Derechos Humanos, según el cual, el general en retiro Alvaro Velandia debía ser destituido por su eventual participación en la desaparición de una activista política.

En otro de los proyectos se propuso prohibir a la Fiscalía General de la Nación el adelantar investigaciones contra miembros de la fuerza pública, a menos que sea la propia justicia penal militar la que le remita el caso, lo cual, según la experiencia, es poco probable tratándose de violaciones a los derechos humanos.

También propusieron eliminar la acción de tutela de los derechos fundamentales contra los uniformados, bajo los efectos de los Estados de excepción. En tiempos de paz, la tutela sólo sería procedente si fuese interpuesta ante algún órgano de la justicia penal militar. En síntesis, y sin rodeos, lo que se pretende es acabar con el control de la tutela frente a los miembros de la fuerza pública.

Por último la iniciativa de los congresistas también apuntó a reformar el artículo 28 C.N. con el propósito de establecer la detención administrativa, es decir, sin orden judicial, hasta por siete días; crear la defensoría pública penal militar y estatuir una milicia nacional, algo así como un reconocimiento constitucional a las autodefensas.

Por fortuna, en esta ocasión el lobbying militar no funcionó y las propuestas, no prosperaron en el período legislativo pasado; fueron archivadas.

### Una reforma democrática

**C**omo se dijo desde las primeras líneas, toda constitución es reformable y la de 1991 no es la excepción. Es ciertamente una Carta política importante, democrática y participativa, que mejoró sustancialmente el estado de derecho y fortaleció el componente social de nuestro constitucio-

nalismo. Que no se trata de una obra perfecta es una verdad de a puño. Pero eso no quiere decir que sea una constitución fracasada o inútil para los colombianos.

Estamos cerca del sexto aniversario de la Constitución y es hora de hacer un balance serio y desapasionado sobre el impacto, los logros y desaciertos de la nueva Carta. Pero también es hora de determinar las responsabilidades en el cumplimiento o incumplimiento de la constitución y sus desarrollos legales y administrativos.

En todo caso, resulta débil -democráticamente hablando- que una reforma constitucional tan impopular se haya caído por una cuestión de trámite (un miembro que hizo falta para completar el quórum) y no porque se trataba de una reforma apresurada, regresiva e innecesaria. Más aún, el asunto no parece tan resuelto todavía, cuando el mismo gobierno ha anunciado la presentación de un nuevo proyecto de reforma constitucional en el que insistiría en el tema, involucrando reformas a los partidos, la tutela, los Estados de excepción y otros temas cruciales para el Estado social de derecho.

Y es que como se afirmó antes, una reforma constitucional no es un asunto intrascendente o de especialistas. En 1990 cerca de seis millones de colombianos se pronunciaron por la convocatoria de una asamblea nacional constituyente. Colombianos que se reunieron en miles de mesas de trabajo en las que se discutieron muchos de los temas y propuestas que hoy se quieren eliminar o replantear.

No se trata de desconocer al Congreso como uno de los escenarios llamados a ejercer el poder constituyente, pero tampoco de atropellar a la nación con una reforma constitucional ilegítima y que no le conviene.

Legitimidad que seguiría siendo cuestionada si el gobierno prendiese su aplanadora y lograra su aprobación en el Congreso, a menos que el mismo cuerpo de electores le diera su ratificación mediante un referendo constitucional. Posibilidad que es perfectamente viable al tenor de la Constitución.

Santafé de Bogotá D.C., febrero de 1997.

Fernando Cepeda Ulloa  
Colombia

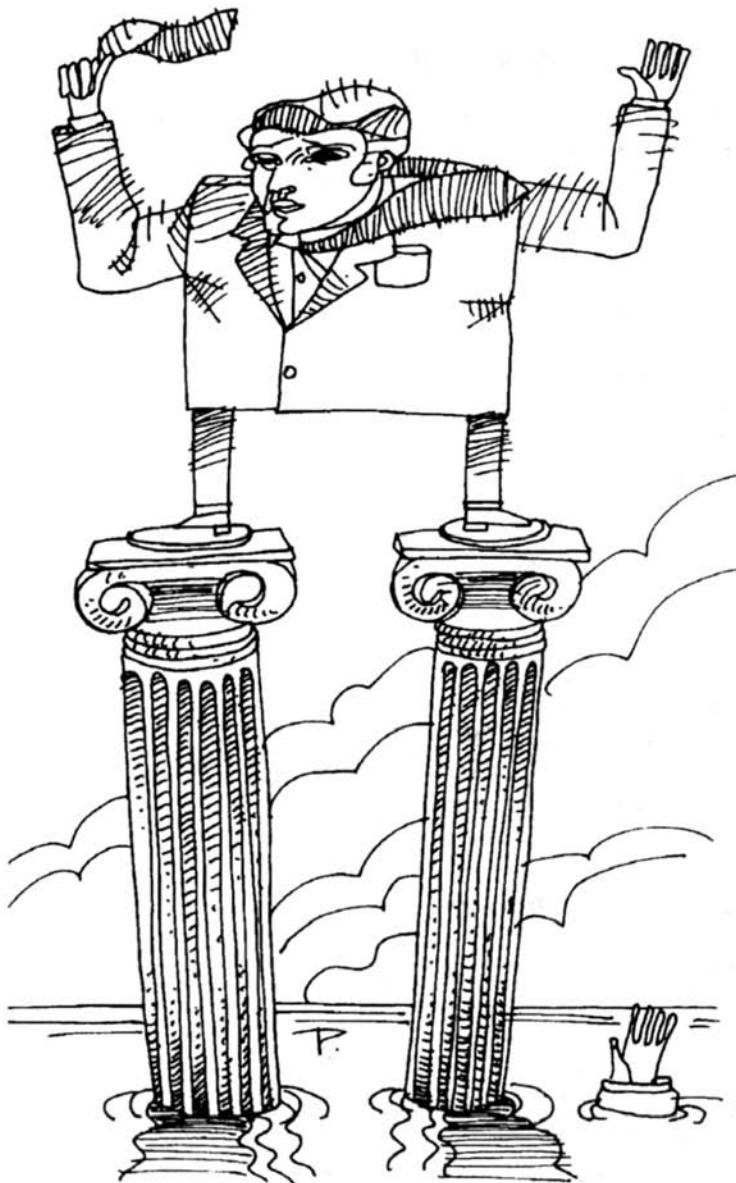
# La crisis política y el financiamiento de los partidos políticos



Fernando Cepeda Ulloa

## El vínculo

**E**n toda disertación que se haga sobre el tema que hoy nos ocupa, siempre habrá de resaltarse que en cualquier tipo de financiación política, más que el monto de la contribución lo que realmente interesa y preocupa a los analistas políticos y a la opinión pública, en general, es el vínculo entre el que da y el que recibe. El ejemplo más reciente es lo sucedido durante la rueda de prensa que ofreció el Presidente de Estados Unidos luego de conocer su reelección, donde más del 80 por ciento de las preguntas formuladas giraron en torno del problema que han generado las acusaciones y rumores vinculados a la financiación de su campaña de reelección; las posibles investigaciones sobre el tema y la especulación sobre si existiría alguna similar al caso Watergate. Esto sucedió en el marco de una reelección donde se suponía que las preguntas y cuestionamientos debían apuntar al desarrollo del programa para su segundo mandato y al análisis de un futuro que nos coloca ad portas del siglo XXI.



## Financiamiento legal, ilegal, criminal

La crisis política y el financiamiento de los partidos políticos es un tema de viva actualidad que se ha discutido no solo en

Colombia sino a nivel mundial; y no tanto porque el financiamiento de las campañas provenga del crimen organizado, sino por las financiaciones normales, y si se quiere legales, que hace el sector privado. Y entonces ¿por qué los escándalos?. Es la pregunta más recurrente que se hace la gente. La respuesta es simple: hay limitaciones legales que violan con frecuencia la financiación, en muchos casos, se supedita a compromisos entre los donantes y el gobierno que resulta de la campaña triunfante y es, precisamente, en este punto donde radica buena parte del problema.

Es equivocado afirmar que el día que se supere el flagelo del crimen organizado, de las mafias etc., estará resuelta la situación; lo cierto es que para superar el problema, primero hay que saber diferenciar el verdadero significado entre lo que es financiación política de partidos y campañas por parte de los particulares, y la calidad de la vida democrática. Y segundo, advertir si existe o no una real preocupación por el tema. Aunque hoy este asunto preocupe a todos los países del mundo, por las circunstancias tan especiales que vive Colombia, éste debería ser considerado con mucha más atención. Pero no ha sido así.

"Estados Unidos está preocupado por su democracia en este año electoral. El poder del dinero en nuestro proceso político, que ha sido por mucho tiempo un escándalo, se ha convertido ahora en un desastre ... el dinero es la más grande amenaza al proceso democrático ... el dinero es no solamente el más grande problema, sino que en buena parte es la raíz de los demás problemas ...". Es parte de la introducción de un artículo de aproximadamente 15 páginas que entró en circulación el 19 de septiembre de 1996 y que fue escrito por el profesor Ronald Dworkin, tal vez la persona más respetada en el mundo del pensamiento filosófico jurídico-político. El ensayo lleva este título: "La maldición de lo que ocurre en el proceso político americano"; ¿será una maldición solo de los países del norte?

En materia de financiamiento de los partidos políticos, Estados Unidos es el país que, sin duda, tiene una mayor información ya

que la ha estudiado y trabajado más que ningún otro. En países como Canadá, Inglaterra, Italia y Francia, aunque la investigación es muy precaria, hay algo, mientras que en Colombia no se conoce ninguna información o trabajo sistemático que muestre la evolución del sistema y otros aspectos. Solo en marzo de 1996, en la ciudad de Londres, donde se llevó a cabo el Primer Seminario Internacional Comparado sobre financiación política, al que se incorporó América Latina, por primera vez los panelistas invitados tuvimos la oportunidad de analizar comparativamente los casos de México, Colombia, Estados Unidos, Alemania, Italia, España, Francia e Inglaterra.

### La dialéctica de las chequeras

**E**n nuestro país este tema, de acuerdo con algunas investigaciones que he realizado, comenzó a debatirse a partir de los años 50. Pero cuando realmente empezó a plantearse con algún vigor fue durante el período en que Alfonso López Michelsen hizo oposición ondeando la bandera de "La dialéctica de las chequeras", frase que empleó para referirse a sus contrincantes quienes, según él, salían victoriosos no por sus tesis o algún tipo de acción política, sino por sus chequeras.

Durante el gobierno de Belisario Betancur se planteó una legislación en esta materia, que pese a haber quedado reducida a nada, estuvo vigente hasta la primera parte de la campaña electoral de 1994. Durante la administración Barco y con el objeto de facilitar la participación del M-19 y otros grupos en la contienda electoral, se introdujeron algunas modificaciones mediante decretos de estado de sitio.

### Reforma en cuatro líneas

**D**urante mi paso por el Ministerio de Gobierno, preocupado por el tema y consciente de la discusión suscitada sobre la posibilidad o no de pasar una legislación en materia de financiación de campañas y de partidos, sin la necesidad de una norma

*La financiación de la vida política de los partidos y de las campañas, en Colombia y otras partes del mundo, ha quedado a merced de unos cuantos que las financian y luego reclaman sus derechos ante los financiados, lo que indiscutiblemente limita el derecho de participación y rebaja el nivel de representación política, además de degradar el proceso democrático. Este no es un tema menor y, por el contrario, reviste gran importancia para la vida política. La crisis de representación y la crisis de participación política, en Colombia, tienen que ver, de alguna manera, con este problema de la financiación.*

constitucional que la autorizara, presenté una reforma constitucional bastante sencilla, de tan solo un artículo. En cuatro líneas se contemplaba la financiación parcial o total (las dos) para que quedara un campo abierto y más adelante fuera el Gobierno o el Congreso el encargado de decidir cómo funcionaría. Naturalmente esta iniciativa no tuvo curso, quizás porque la mayoría de los políticos colombianos se mostraron reacios frente al establecimiento de una financiación estatal. Pero no fueron solo ellos, los empresarios también han manifestado su desavenencia frente a la posibilidad de que el Estado fuera el financiador de las campañas.

Una de las características generales más marcadas de la legislación colombiana en esta materia, es la ausencia de controles que terminó convirtiéndola en una "*legislación de mentiras*" (es muy probable que haya sido elaborada con esta intención). Este factor explica el que en todas las elecciones sucedieran cosas sin que fueran sancionadas. El caso más reciente es el escándalo de la última campaña. El Consejo Nacional Electoral, que se supone debe vigilar el cumplimiento de una sola ley, no hizo nada. En un mundo donde se sabe que los abogados controvieren todo, que no se ponen de acuerdo en nada, y donde cada uno maneja una tesis diferente sobre cualquier tema veinte o más consejeros se equivocaron al tiempo y de la misma manera!. La legislación, tanto la que venía desde el gobierno de Betancur como la que pasó por la administración Gaviria bajo el título de Ley Estatutaria, dió lugar a las resoluciones del Consejo Electoral que llevaron dos años después del escándalo, a concluir que no había pasado nada porque todo había quedado mal hecho, y que los controles no existían porque la Corte primero aplicó una ley que estaba vigente pero que no establecía controles, y después – cuando otra estaba vigente – aplicó la misma ley olvidándose que ya estaba derogada. Conclusión: los controles establecidos no eran legales y por eso buena parte

de todo el proceso se derrumbó. A esto debe sumarse que a la figura del Veedor, creada en la Constitución del 91 a petición del M-19, solo le correspondían dos funciones. La primera: impedir la presencia de dinero internacional en las campañas y la segunda: prohibir que se utilizaran los dineros del Estado para la financiación de campañas, es decir, invalidar el uso del presupuesto nacional para favorecerlas.

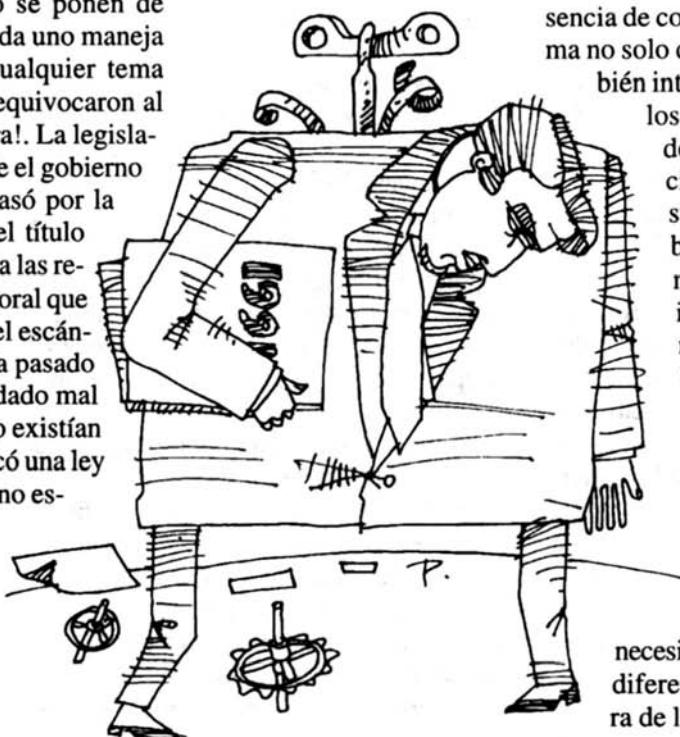
Además de lo anterior, habría que señalar cómo la administración Gaviria en la Ley Estatutaria 130 de 1994 introdujo la adopción de códigos éticos (fiscales y consejeros éticos; auditores externos e internos y un Consejo ético) para los partidos políticos.

### Criminalización e internacionalización

**B**ajo estas condiciones se ha producido en Colombia el mayor de los escándalos, tal vez a nivel mundial, en cuanto a financiación política; los controles preventivos y, en otros casos, punitivos, no funcionaron. Así se deriva en la criminalización del tema (políticos procesados por la Fiscalía General de la Nación y por la Sala Penal de la Corte Suprema). Es así como la ausencia de control termina siendo un problema no solo de índole colombiano sino también internacional, en la medida en que los otros países se sienten afectados por la actuación de los financiadores y el origen criminal de su dinero. Así, entonces, el problema no solamente se criminaliza sino que también se internacionaliza y no ayuda en nada al proceso político colombiano.

### Más allá de cualquier sospecha

**L**a Comisión de Reforma de los Partidos Políticos (1995) insistió en la necesidad de establecer una legislación diferente donde el Estado se encargara de la financiación total de las cam-



pañas presidenciales y, eventualmente, de las de Congreso.

La influencia de la siguiente tesis francesa fue la que, en mi caso particular, me inspiró la necesidad de un cambio: una democracia, un país no se puede dar el lujo de tener a su clase dirigente política y empresarial, a su Presidente, a sus Congresistas y a sus empresarios bajo sospecha, porque esto crea unos fenómenos muy graves en la vida política y social. Afectan gravemente la legitimidad del sistema político, de sus instituciones, de su proceso electoral y, aún más, la legitimidad del proceso de decisiones. Ello repercute de manera negativa en la confianza y credibilidad que pueda tener la ciudadanía en sus dirigentes.

La financiación de la vida política de los partidos y de las campañas, en Colombia y otras partes del mundo, ha quedado a merced de unos cuantos que las financian y luego, reclaman sus derechos ante los financiados, lo que indiscutiblemente limita el derecho de participación y rebaja el nivel de representación política, además de degradar el proceso democrático. Este no es un tema menor y por el contrario reviste gran importancia para la vida política. La crisis de representación y la crisis de participación política, en Colombia, insisto, tienen que ver, de alguna manera, con este problema de la financiación.

## **Estatal y anticipada**

**S**i bien, y en esto el consenso en la Comisión fue total, la Constitución del 91 no es perfecta y presenta algunos problemas, es claro que es preferible mantenerla. Sin embargo, la Comisión sugirió que se le introdujeran algunas reformas mínimas que apuntaran a su mejor desarrollo. En el caso específico de la financiación política, aún cuando el artículo constitucional podría interpretarse ampliamente, se propuso que debía modificarse si esto llevaba a una mayor seguridad jurídica. Personalmente me declaro enemigo de la financiación para los candidatos por cuanto estimula la ruptura entre éstos y los partidos, desinstitucionalizando de paso a estos últimos. Critico ade-

más la utilización del mecanismo de reembolso por una razón simple: si la financiación estatal va a ser total debe hacerse anticipada, porque de lo contrario resulta infructuoso el esfuerzo por corregir los vicios y problemas que surgen.

El Consejo Nacional Electoral en un comienzo estuvo en desacuerdo con la Comisión sobre esta propuesta que, además, hay que señalar, no tuvo ningún eco en el Congreso el año pasado (fue votada negativamente en las primeras instancias). Y es que ni a los políticos ni a los empresarios privados les gusta la financiación estatal porque están muy contentos con el sistema existente; sin embargo, y hay que señalarlo, la actitud cambió cuando este año en agosto el Presidente presentó su propuesta y finalmente fue aprobada por las Comisiones Primeras. La razón de esta motivación de cambio: el enfrentamiento que, en torno del juicio del Presidente, se dio entre el sector privado (empresarial) y los políticos, quienes resolvieron no correr el riesgo de perder la financiación del sector empresarial en la próxima campaña y, así, quedar sin recursos.

## **Tres propuestas**

**L**as siguientes son unas consideraciones de orden general sobre el tema que hoy nos convoca y que quisiera destacar.

En el último año ha habido tres propuestas de reforma constitucional. La primera, básicamente solo de reforma política que hizo la Comisión de Reforma de los partidos, de cuyas propuestas, en su mayoría olvidadas, se preservaron algunas como las que tienen que ver con el tema de la financiación estatal. La segunda, presentada por el presidente Samper en el mes de agosto, y según algunos analíticos, desestimada por los congresistas, quienes inventaron su propia reforma que aquí planteo como la tercera.

Yo diría que lo ideal en materia de financiación política no es que sea estatal, sino que, por el contrario, seamos nosotros los ciudadanos quienes contribuyamos con esa vida política que tanto nos interesa y que es considerada como un ejercicio casi natural y propio de la vida ciudadana, donde cada uno

*Lo ideal en materia de financiación política no es que sea estatal, sino que, por el contrario, seamos nosotros los ciudadanos quienes contribuyamos con esa vida política que tanto nos interesa y que es considerada como un ejercicio casi natural y propio de la vida ciudadana, donde cada uno debe construirla, financiarla, mantenerla, alimentarla y enriquecerla; porque en la medida en que esto no ocurra se tendrá que recurrir a los subsidios estatales, o dejar que una minoría poderosa financie la política con las consecuencias conocidas.*

*Hay una necesidad sentida de equilibrar el juego político, más en un país con las desigualdades como las que tiene Colombia. Los que carecen de recursos deben recibir una subvención estatal para poder hacer política. Y esta fue la razón por la que algunos en la Comisión plantearon que la financiación estatal debería ser temporal para responder a un momento de crisis, pero que en un futuro debería reducirse a subsidios o simplemente eliminarse.*

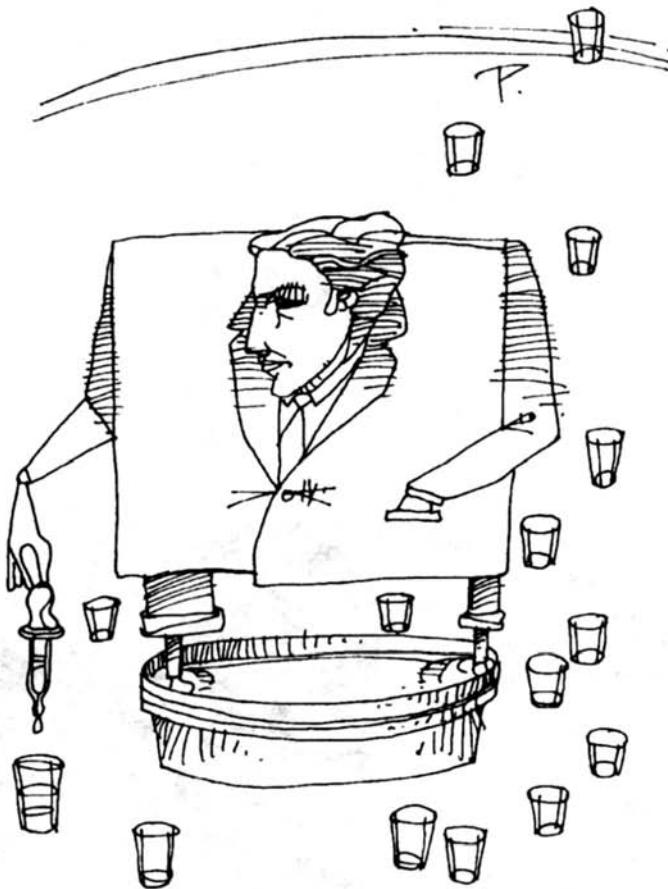
debe construirla, financiarla, mantenerla, alimentarla y enriquecerla; porque en la medida en que esto no ocurra se tendrá que recurrir a los subsidios estatales, o dejar que una minoría poderosa financie la política con las consecuencias conocidas.

Hay una necesidad sentida de equilibrar el juego político, más en un país con las desigualdades como las que tiene Colombia. Los que carecen de recursos deben recibir una subvención estatal para poder hacer política. Y esta fue la razón por la que algunos en la Comisión plantearon que la financiación estatal debería ser temporal para responder a un momento de crisis, pero que en un futuro debería reducirse a subsidios o simplemente eliminarse.

### Debates y no comerciales políticos

**L**os "comerciales políticos" en televisión y en radio están desbanando y eliminando el debate político. Con razón el Ministro del Interior afirmaba hoy que los "comerciales políticos" degradan la política y reducen el debate a anuncios de veinte segundos que no solo deforman las tesis de los otros candidatos y buscan un comportamiento electoral favorable mediante técnicas publicitarias, sino que además para nada estimulan el debate democrático, serio e inteligente. Frente a esto la Comisión se pronunció y propuso que en vez de los comerciales políticos, se establecieran por ley los debates televisados para la confrontación de tesis y propuestas.

Los costos de las campañas han aumentado, como ya se mencionó, por factores como la televisión, los sondeos etc.; pero en Colombia la circunscripción nacional ha elevado aún más los costos. Nuestros partidos son raquílicos, se quedan solo en las sedes "bien" de la calle 34 o de Teusaquillo, obligando a que cada



candidato, incluido el presidencial, tenga que hacer un esfuerzo (traducido en consecución de dinero) enorme para establecer varias sedes de campañas, y a realizar enormes gastos para suplir la debilidad organizacional de los partidos quedando expuestos, así, a que entren dineros que exceden los límites legales y los límites éticos.

A mayores costos de una campaña política, mayores posibilidades de que con la política se queden los ricos y no es posible que ellos, los dueños del dinero, lo sean también de la política. Al lado de la financiación estatal es necesario que siempre haya una estrategia de reducción de gastos y una de ellas, la más elemental, es la reducción del tiempo de las campañas (la Comisión recomendó que fueran tres meses). En el juego de la financiación se nos va buena parte de nuestra democracia, de nuestra libertad, de la calidad de la vida política.

### Do ut des

**L**a historia de cómo se ha financiado la vida política de cada uno de los candidatos presidenciales norteamericanos en los últimos años se descubre en el libro reciente: "La compra del presidente". Allí se insiste en que toda financiación de la política supone un intercambio de favores y un principio de reciprocidad "*yo te doy para que tú me des*". Si hay dinero de por medio se establece un compromiso y es justamente ese compromiso el que debe destruirse para que la política sea transparente; para que sea claro que todos tenemos acceso a la vida política, que ella debe traducirse no en el juego de unos cuantos sino en la participación de todos ya que involucra nuestro destino en el sistema político.

Adolfo Salamanca  
Ex Vicefiscal General de la Nación

# La Fiscalía General y la crisis judicial

Adolfo Salamanca

**A**partir de la siguiente premisa girarán las primeras reflexiones que hoy deseo plantear: todas las modalidades delictivas pasan por un esquema de lucha contra las condiciones de subdesarrollo, de inequidad en el orden internacional y de la mala distribución tanto de los recursos como del ingreso.

## Colombia, un país saqueado

**L**a pelea contra el delito pasa necesariamente por la lucha contra el orden económico internacional inequitativo y por supuesto, contra el injusto orden económico de lo interno.

Aunque existen causas estructurales generadoras de delincuencia que todos los estados del mundo deberían tratar de enfocar y solucionar prioritariamente, el ciudadano común suele preguntarse ¿qué ha ocurrido y qué ocurre con la totalidad de los planes, que en el campo social todos los gobiernos, sin excepción, formulan, plantean y teóricamente ponen en ejecución para garantizar la erradicación de esas causas estructurales de subdesarrollo, de inequidad, de pobreza y de desigualdad?

Nosotros tendríamos una respuesta elemental y sencilla: lo que ha impedido que estos planes se desenvuelvan en circunstancias normales, es el fenómeno de la corrupción en todas sus manifestaciones, lo

<sup>1</sup> Ponencia al Seminario "Crisis Política, Reforma Constitucional, Impunidad y política social", organizado por el Foro por la Democracia, Corporación Viva la Ciudadanía, Foro Nacional por Colombia, etc. Santafé de Bogotá, noviembre 25, 26 y 27 de 1996.



que los expertos y teóricos en el tema llaman genéricamente vicios clientelistas, parroquialismo, consumismo y, dentro de los primeros, todas las expresiones de nepotismo, compadrazgo, confusión de recursos públicos con recursos privados, compra de votos, imposición de intereses partidistas, distribución faccionalista de los recursos, otorgamiento de beneficios en atención a intereses particulares, etcétera. Vicios clientelistas que impiden que los planes de desarrollo social lleguen a sus destinatarios, se desenvuelvan en circunstancias normales y, concluyan en los términos previstos por las leyes del presupuesto y las leyes de desarrollo. Por ello creemos que no le faltaba razón al Dr. Jaime Pardo Leal cuando al iniciar su campaña presidencial afirmaba que Colombia no es un país pobre sino un país saqueado.

Si hay una ventana que permita observar y advertir que esta formulación no es teórica sino que por el contrario resulta absolutamente cierta, podríamos afirmar que en Colombia no hay una sola comarca que no reclame en forma sentida porque se investiguen todos los actos generadores de corrupción en el sector público; porque ciertamente es muy poco lo que ha avanzado la justicia en estar tareas de indagación y acusación de responsables en torno de estos fenómenos.

## Enfermedad social

Una segunda reflexión, que va íntimamente ligada con la anterior, tiene que ver con el hecho de que en el mundo entero y particularmente en América Latina está demostrado, mediante estudios rigurosos adelantados por organismos internacionales, que entre desarrollo y aparato de justicia hay una proporción inversa. Es decir que una sociedad entre más desarrollada, equilibrada, justa y equitativa, en donde haya una adecuada distribución de los recursos públicos, un adecuado ingreso por persona, donde los planes de desarrollo se desenvuelvan en forma normal, el aparato de justicia es casi insignificante, es un aparato tenido

en cuenta solo para los eventos en que se demanda la actuación del Estado para dirigir conflictos.

A diferencia de lo ocurre en las sociedades subdesarrolladas donde el propósito es justamente superar la ausencia de crecimiento económico, de desarrollo social y económico, en donde su busca lograr un mayor equilibrio en la distribución de los recursos públicos, sobreponer el marcado desequilibrio en lo social, superar la pobreza. En nuestra realidad lo que sobresale curiosamente es la fuerte necesidad de figuración del aparato de justicia. Este hecho se demuestra actualmente en Colombia, donde no hay un solo día de nuestra cotidianidad en que el aparato de justicia, particularmente el de carácter penal, no genere noticia.

Todo esto lo que evidencia es un terrible desequilibrio en la sociedad colombiana, una marcada inequidad en todos los órdenes, unos muy graves conflictos y confrontaciones sociales, una polarización absoluta de la sociedad, una marcada corrupción, una inmensa delincuencia, unos altos índices de impunidad (demasiados presos no condenados sino preventivamente privados de la libertad), y a esto debe agregarse el problema de defensa y justicia en general (de orden carcelario y de seguridad).

Así las cosas, es claro que no debe ser motivo de orgullo para ningún colombiano el que esas sean las condiciones de su aparato de justicia; el que el Estado tenga que destinar tan ingentes recursos para el tema de la justicia; y el que necesitemos de un aparato de justicia tan poderoso en el campo penal, como efectivamente lo es la Fiscalía, porque todo esto lo que en últimas está evidenciando es un marcado desequilibrio.

Para avalar lo anterior basta con observar como hoy por hoy del presupuesto de funcionamiento del Estado colombiano, el 72 por ciento se destina a los gastos de defensa, justicia y seguridad (cárcel). Solo el 28 por ciento restante se destina a lo que debería ser una prioridad en cualquier sociedad del mundo, educación, vías, infraestructura para todos, servicios públicos; con lo que queda demostrada la terrible enfer-

*Este proceso de corrupción al que hemos asistido en los últimos años es la evidente demostración de que el delincuente de cuello blanco sí es delincuente, sí comete delitos, sí es responsable, sí puede ir a la cárcel y sí debe pagar por los delitos cometidos contra la sociedad.*

*Se acabó el mito de que los delincuentes de cuello blanco no deben pagar por su responsabilidad y ese es un viraje, a nuestro modo de ver, trascendente e importante en lo social.*

*Las sociedades contemporáneas empiezan a liberarse de lo peor de su dirigencia; comienzan a sacudirse de lo peor de su propia clase dirigente; y claro, como la reacción no se hace esperar, es obvio entonces que se empiece a proponer todo tipo de reformas que van desde la pretensión de modificar la Carta Política, apenas iniciando su vigencia, hasta reformas legales de todo género para impedir, fundamentalmente, el funcionamiento autónomo e independiente de los órganos del poder, pero, particularmente, de la rama judicial del poder público.*

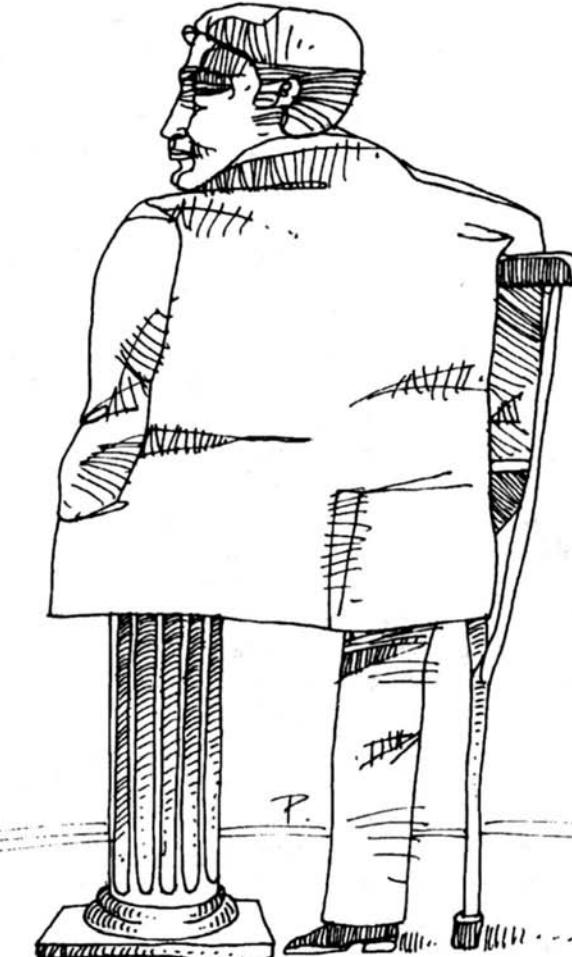
medad que en lo social padece nuestro país.

Además de lo ya señalado, del presupuesto previsto para el tema de justicia, también en una cifra superior al 70 por ciento, los recursos son destinados exclusivamente para la justicia penal. En otras palabras, más del 70 por ciento del presupuesto de toda la rama judicial del poder público, está orientado a la represión del delito penal y no a la resolución de otro tipo de conflictos que seguramente solucionarían muchos más problemas en el orden social. Me refiero con esto a la justicia de carácter familiar, agraria, laboral, constitucional, administrativa y en general a la justicia aplicada a todos los campos donde hay conflictos humanos que pueden solucionarse de una forma mucho más civilizada y económica si se quiere, que mediante la represión penal.

### ¿Anclados en el siglo XIX?

**U**na tercera reflexión muy acorde con las dos anteriores se resume en lo siguiente: para combatir el delito ha de lucharse contra las formas inequitativas de distribución del ingreso. El desarrollo debe ir de la mano con el aparato de justicia.

Nuestra legislación penal, muy particularmente, parece haber quedado sometida única y exclusivamente a la influencia del individualismo propio del siglo XIX; orientada solo a la protección de intereses individuales, egoístas y mezquinos. Todo indica que se nos ha olvidado que hoy en el mundo contemporáneo la protección tiende a otro tipo de bienes jurídicos de mayor importancia para el colectivo social y no para los individuos en particular. Y es que pese



a que nuestra legislación desde siempre ha contemplado, por lo menos en teoría, una serie de mecanismos e instrumentos de tipo penal que permiten la protección de intereses colectivos y sociales, la realidad es que estos jamás se han materializado en la realidad.

Actualmente y por fortuna, la sociedad ha comenzado a tomar conciencia; el ciudadano ha empezado a entender lo que la criminología viene explicando desde hace algún tiempo, en el sentido de que la gran delincuencia no opera como la pequeña delincuencia.

La delincuencia grande, aquella que afecta realmente los intereses de la sociedad (criminalidad de cuello blanco, denominada en términos criminológicos), no opera sobre los objetos mismos de la propiedad, sino sobre los objetos simbólicos de la misma. Y es precisamente en este punto donde radica la gran diferencia, ya que los problemas son bastante más complejos y la dificultad probatoria en la investigación es mucho mayor dado que los delincuentes de cuello blanco son verdaderos artistas en cuanto a procedimientos e instrumentos utilizados para delinquir.

Afortunadamente y para bien de la sociedad colombiana, hoy la represión penal no se está dirigiendo única y exclusivamente contra los pobres, los marginados, los desposeídos e incluso aquellos que tienen cara de delincuentes; sino contra todos aquellos que de una u otra manera transgreden la ley penal actuando sobre objetos simbólicos de la propiedad y no sobre la propiedad misma; delincuentes que un aparato del Estado con alguna mínima capacidad y razonabilidad está en capacidad de seguir, monitorear, controlar y finalmente sancionar.

## De la inquisición a la acusación

Por qué la Fiscalía entra en acción en esta crisis que hoy todos advertimos, padecemos y estamos intentando asimilar? ¿Cómo, desde cuándo, con qué resultados y bajo qué perspectivas está actuando este aparato de justicia?

La respuesta a la primera interrogante es elemental y de inmediato nos remite a un momento de nuestra historia en la que toda la atención la ocupó el movimiento social que generó la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y la Comisión Especial Legislativa que posteriormente sustituyó al Congreso de la República.

Fue a causa de las preocupaciones suscitadas por el funcionamiento de la justicia, por la inoperancia de la misma y por la impunidad reinante en Colombia, que la Fiscalía General de la Nación entró en escena tal y como lo dispusiera el constituyente de 1991.

El cómo pretendía conjurar la situación ya descrita es sencillo de explicar en el sentido de que se intentaba, por lo menos en teoría, modificar el antiguo sistema llamado inquisitivo, por uno de corte substancialmente distinto llamado acusatorio; es decir, había que separar las funciones de investigación y acusación de la función de juzgamiento. La primera para dejarla en manos de la Fiscalía, y la segunda para ponerla en manos del juez.

Así ocurrió desde 1992, año en que entró en vigencia el sistema en que se crea el aparato como tal, y donde fueron dictadas las normas que desarrollaran esa norma constitucional, particularmente el Código de procedimiento penal.

Previa una transición un tanto difícil y precipitada en aquel momento, en el sentido de haber recibido una herencia un tanto pesada de la antigua estructura de instrucción criminal, iniciar labores sin una infraestructura que le permitiera soportar semejante responsabilidad, además de no contar con instrumentos de carácter gerencial que le permitieran hacia el futuro proyectar una mejor gestión desde el punto de vista de lo pú-

blico -hechos estos que en buena medida explican muchos de los traumatismos y dificultades-, este nuevo aparato empieza a operar a partir de junio de 1992.

Si bien desde 1992 y hasta hoy nadie puede afirmar que en Colombia se investigan todos los hechos delictivos o punibles que se presentan, hay que tener en cuenta que tampoco se cumple cabalmente con el principio de oportunidad que debería regir nuestro sistema acusatorio tal y como rige para los sistemas acusatorios en el resto del mundo.

En estos sistemas, el fiscal valora en su momento las condiciones de oportunidad, viabilidad y eficacia de la propia investigación para saber cuando avanzan las investigaciones penales y cuando no. En nuestro caso debe señalarse que es muy poco lo que se ha avanzado en el terreno del mejoramiento de las condiciones de investigación de delincuencia, y por lo mismo, no sin razón, se afirma que el grado de impunidad en el país sigue siendo igualmente alto.

Sin embargo y pese a lo anterior, considero que las condiciones han variado en la medida en que el aparato penal se ha orientado. La realidad actual permite mostrar unas perspectivas distintas desde el punto de vista del cumplimiento de los fines de la justicia penal y de la ley penal en general. Me refiero con esto a los resultados que hoy, de manera muy concreta, puede mostrar el aparato de justicia penal en relación con las condenas proferidas por delitos que afectan los más importantes bienes jurídicos protegidos por la ley penal colombiana.

Todo lo anterior debe conducirnos entonces a una serie de reflexiones que nos permitan entender y asimilar como el ejercicio de la actividad judicial es parte del ejercicio del poder político del Estado. Y es que la rama jurisdiccional es un poder público par de los otros poderes del Estado e incluso, prevalece sobre estos en la medida en que sus actos no son revisables por los demás poderes como si lo son los actos del ejecutivo o el legislativo.

Solo de esta manera comenzará a hacerse realidad el mandato constitucional, rector de la actividad judicial, en el sentido de

*A diferencia de lo ocurre en las sociedades subdesarrolladas donde el propósito es justamente superar la ausencia de crecimiento económico, de desarrollo social y económico, en donde su busca lograr un mayor equilibrio en la distribución de los recursos públicos, superar el marcado desequilibrio en lo social, superar la pobreza. En nuestra realidad lo que sobresale curiosamente es la fuerte necesidad de figuración del aparato de justicia. Este hecho se demuestra actualmente en Colombia, donde no hay un solo día de nuestra cotidianidad en que el aparato de justicia, particularmente el de carácter penal, no genere noticia. Todo esto lo que evidencia es un terrible desequilibrio en la sociedad colombiana, una marcada inequidad en todos los órdenes, unos muy graves conflictos y confrontaciones sociales, una polarización absoluta de la sociedad, una marcada corrupción, una inmensa delincuencia, unos altos índices de impunidad (demasiados presos no condenados sino preventivamente privados de la libertad), y a esto debe agregarse el problema de defensa y justicia en general (de orden carcelario y de seguridad).*

aquí debe prevalecer lo material sobre lo formal, de que la esencia de la función jurisdiccional es que prevalezca el derecho material o sustancial sobre el derecho adjetivo o formal.

### En manos de una dirigencia corrupta

**E**l más importante hecho socio-lógico en todo este proceso de corrupción al que hemos asistido en los últimos años, es la evidente demostración de que el delincuente de cuello blanco sí es delincuente, sí comete delitos, sí es responsable, sí puede ir a la cárcel y sí debe pagar por los delitos cometidos contra la sociedad.

Se acabó el mito de que los delincuentes de cuello blanco no deben pagar por su responsabilidad y ese es un viraje, a nuestro modo de ver, trascendente e importante en lo social.

Las sociedades contemporáneas empiezan a liberarse de lo peor de su dirigencia; comienzan a sacudirse de lo peor de su propia clase dirigente; y claro como la reacción no se hace esperar, es obvio entonces que se empiece a proponer todo tipo de reformas que van desde la pretensión de modificar la Carta Política, apenas iniciando su vigencia, hasta reformas legales de todo género para impedir fundamentalmente el funcionamiento autónomo e independiente de los órganos del poder, pero particularmente de la rama judicial del poder público.

Reformas políticas que tienden a eliminar las pocas conquistas y garantías que la sociedad colombiana logró construir y consignar en la Constitución de 1991, comenzado por la pretensión, ya lograda, de la eliminación de las incompatibilidades de los propios parlamentarios para el ejercicio de otros cargos públicos; reformas que pretenden la unificación de los calendarios electorales para garantizar de nuevo el poder de los feudos clientelistas de cada región; reformas que propenden por que el Estado financie aquellas colectividades caducas y corruptas a cambio de quienes pretendan el ejercicio político independiente; reformas

que buscan eliminar los controles de orden constitucional ejecutados por la propia Corte Constitucional para continuar con el uso y abuso de los estados de conmoción o excepción; reformas que impiden que los sectores independientes de la rama judicial puedan seguir retirando la investidura de los parlamentarios que incurren en conflicto de intereses; reformas que apuntan a la atomización de la independencia y autonomía de la Fiscalía General de la Nación; reformas que generan más condiciones de confrontación, violencia, guerra y peligro para la sociedad colombiana como aquellas que proponen el otorgamiento de funciones de policía judicial a la fuerza pública. En otras palabras, reformas que buscan regresar un siglo atrás por cuenta de los efectos políticos que ha producido la acción de la justicia en Colombia. Bienvenido el debate en otras condiciones y no mediante proyectos de reforma que pretendan simplemente eliminar lo poco con que hoy cuenta la sociedad colombiana para combatir la corrupción.

La invitación entonces es para reflexionar sobre la importancia y la trascendencia de acompañar las causas de una justicia aplicada a la sociedad entera y no empleada en la defensa de intereses o privilegios individuales, y mucho menos para que pueda consolidarse lo que ya se ha evidenciado y hoy nadie discute, y es que estamos en manos de una dirigencia en su mayoría corrupta.



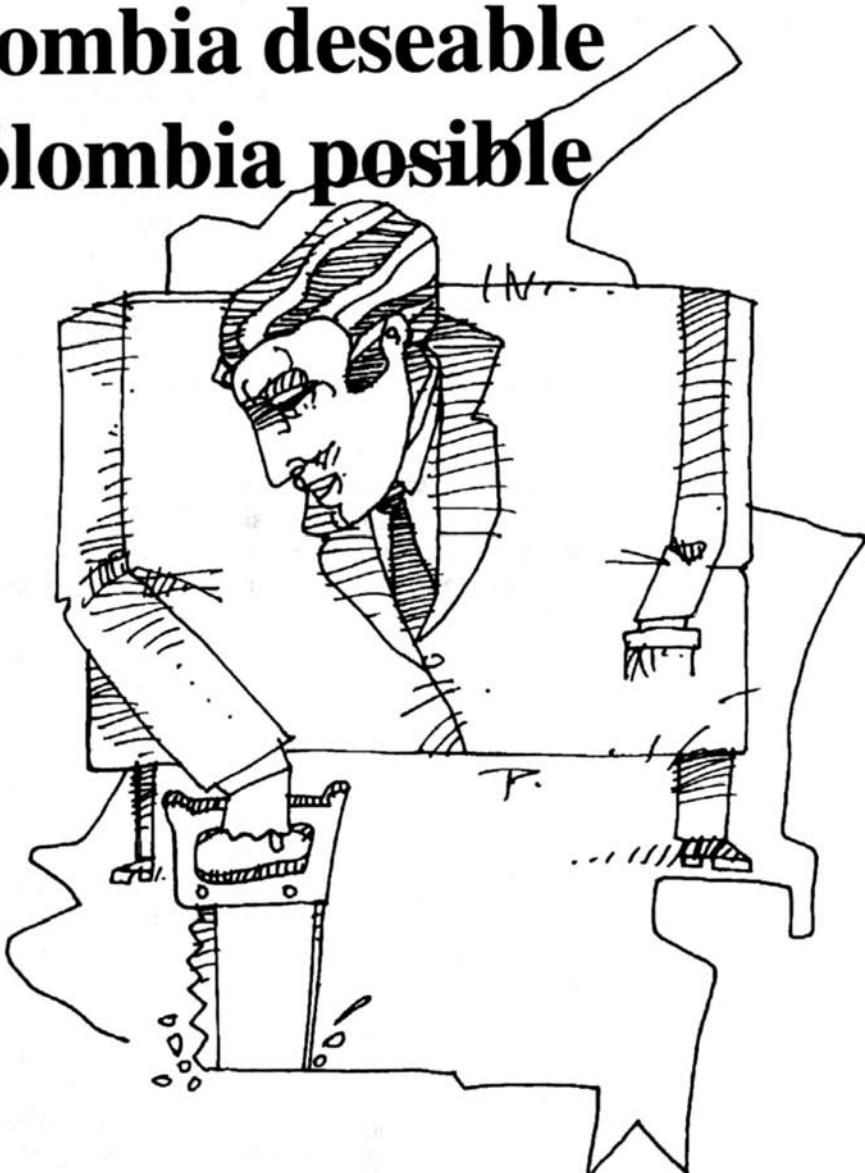
**Malcolm Deas**  
Profesor e investigador de  
St Antony's College, Oxford, Inglaterra.

# La Colombia deseable y la Colombia posible

Malcolm Deas

**i** Qué quisieran escuchar los lectores?<sup>1</sup> ¿Un sermón laico? o ¿Una exhibición de pericia en la cuerda floja del vaticinio que oscila entre el excesivo optimismo, para todos visible, y el excesivo pesimismo, peligro menos advertido? (Se me ocurre inmediatamente que raras veces critican a las personas por estúpidas si muestran suficiente cinismo). Pero ¿Qué quiero expresar yo?

Me doy cuenta que por más de tres décadas he tenido la costumbre de formular votos, más aun, listados de votos precisos por la Colombia deseable, y que suelo someterlos a una evaluación casi continua en su grado de posibilidad. Este ha sido en mí un hábito casi inconsciente. No me he preguntado por qué lo hago, cuáles son las bases filosóficas de ese ejercicio, con qué derecho lo hago, ni por qué lo hago con cierta pasión. Tampoco he reflexionado por qué, al final de este siglo, sigo actuando, o por lo menos opinando, como alguien que no ha abandonado del todo las creencias en el progreso, no obstante que éstas fueron cuestionadas, incluso en círculos burgueses y metropolitanos, desde el comienzo del siglo. Me doy cuenta, entonces, que no he abandonado esas creencias ni siquiera en la triste coyuntura actual del país, entre otras cosas, porque esta coyuntura ofrece una oportunidad insustituible para pensar en lo deseable y lo posible, en las distancias entre lo uno y lo otro, y en las vías para empezar, al me-



nos en ciertos casos, a eliminar esas distancias.

Me gustaría un país, o por lo menos unos gobernantes, con más memoria, tal vez por deformación profesional de quien esto escribe. Sin embargo, la antigua historia no sirve mucho porque ninguna coyuntura se repite y ninguna solución política perdura. Con todo, recordar que Colombia ha pasado por otras crisis ético-políticas de igual o peor gravedad, y que sus dirigentes tuvieron la

<sup>1</sup> Algunas ideas de este ensayo fueron esbozadas en el encuentro sobre Ética civil y convivencia ciudadana, realizado por la FES, la Universidad Javeriana, seccional Cali, y el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús. Cali, febrero 20 y 21, 1997.

voluntad y la capacidad política para salir adelante, tal vez no sea «consuelo de bobos». La Guerra de los Supremos, la de 1859-62, la de 1885, la de los Mil Días y la pérdida de Panamá, como también la violencia de los años 40 y 50, todos esos episodios fueron vistos por los contemporáneos mas lúcidos como profundas quiebras morales y como hechos catastróficos.

Sin duda, algunos de esos hechos crearon situaciones peores que la actual. Escribo algunos, porque el grado actual de violencia - el problema de la Colombia no deseable que más me preocupa y que debería ser una preocupación central de sus gobernantes- no se lo suele analizar en el contexto de la historia del país.

Pero traigo a la memoria esos episodios por varias razones. Tal vez el conocimiento histórico ayude a definir con más precisión la coyuntura actual, y a ciertas mentes -no a todas- les ayude a disminuir el fatalismo. Además, tengo otro propósito: sugerir un cambio de enfoque.

### **“Profundas quiebras morales”**

**D**udo que lo eficaz de los diagnósticos y remedios del pasado es tuviera esencialmente en el discurso moral y moralizante. Muchos fueron elocuentes -léase por ejemplo el Informe de Mariano Ospina Rodríguez como secretario del Interior en 1842, una de las mejores auto-flagelaciones pesimistas del siglo pasado, o la Reforma política de Núñez-, pero la elocuencia no significa eficacia<sup>2</sup>. Tal vez si el país tuviera más memoria se preocuparía más de la necesidad de cambiar el comportamiento de la gente -de todo el mundo, gobernantes y gobernados- que de modificar o restaurar sus valores.

No niego la importancia de la pedagogía moral. Aunque en un principio fui escéptico respecto de los experimentos de Antanas Mockus, he llegado a reconocer que hay aspectos de la vida que él entiende mucho mejor que yo, y que ha emprendido con coraje e imaginación una labor pedagógica. Tampoco niego la necesidad de que el Estado logre una postura moral convincente, pero

si quiere, por ejemplo, proteger la vida de sus ciudadanos, su primer y más obvio deber es disminuir el número de muertos. Para ello no necesariamente tiene que “desarmar a todo el mundo”, pero es evidente que no debe propiciar la difusión de armas con frialdad y descuido. Tampoco se me escapa la existencia de indescifrables nexos entre el comportamiento y los valores.

Sin embargo, dudo de que sea posible comprobar que los valores de los colombianos han empeorado en los últimos tiempos. Incluso una estadística como la de 80 homicidios por 100.000 habitantes, no aporta una información clara sobre los valores de cien mil colombianos anónimos ni de los 80 (o menos) que han sido asesinados. ¿Cuáles fueron esos valores hace 50, hace 100, hace 150 años? ¿Acaso la Colombia de antaño fue siempre más cívica, más tolerante y menos violenta?

¿Cómo son los colombianos en comparación con los valores de los ecuatorianos, los venezolanos, los mexicanos o los ingleses? Casi imposible, o al menos muy difícil, precisar cuáles eran los valores de antaño, y también muy difícil hacer comparaciones internacionales contemporáneas.

Recuerdo a un cónsul de Estados Unidos de mediados del siglo pasado, que escribía desde Barranquilla a un “State Department” en el que seguramente nadie se tomaba el trabajo de leer sus interesantes pero irrelevantes ensayos proto-sociológicos. Ese cónsul sostenía la hipótesis de que si por una casualidad, que no recuerdo ahora, su distrito consular se llenara de anglo-sajones, en muy corto tiempo no habría diferencias importantes, en el comportamiento y los valores, entre ellos y los neogradinos nativos. Sospecho que él tenía razón y que reconocerlo puede influir en cómo se piensa hoy en una Colombia deseable y cómo se califica su posibilidad.

Considero que no ayuda a la comprensión de la situación actual del país el confundir o identificar una crisis de comportamiento, o del arte y de la capacidad de gobernar, o tal vez de la “gobernabilidad”, con una “crisis de valores” o una “crisis ética”. Esas no son frases mías, pero son de uso

*Sin embargo, dudo de que sea posible comprobar que los valores de los colombianos han empeorado en los últimos tiempos. Incluso una estadística como la de 80 homicidios por 100.000 habitantes, no aporta una información clara sobre los valores de cien mil colombianos anónimos ni de los 80 (o menos) que han sido asesinados. ¿Cuáles fueron esos valores hace 50, hace 100, hace 150 años? ¿Acaso la Colombia de antaño fue siempre más cívica, más tolerante y menos violenta?*

*¿Cómo son los colombianos en comparación con los valores de los ecuatorianos, los venezolanos, los mexicanos o los ingleses? Casi imposible o, al menos, muy difícil, precisar cuáles eran los valores de antaño, y también muy difícil hacer comparaciones internacionales contemporáneas.*

<sup>2</sup> Conferencia “Informe de Mariano Ospina Rodríguez” en Doris Wise de Gouzy, edit., *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez*, 2 tomos, Banco de la República, Bogotá, 1990, tomo I, pp. 471 y siguientes.

común, no obstante las dificultades de definición que presentan. Ese tipo de diagnóstico no ayuda porque se sabe muy poco sobre cómo modificar los valores de la gente, qué instrumentos utilizar para ello y cómo medir su eficacia. Tampoco se sabe cuánto tiempo se necesita para cambiar al menos un valor. Por todo ello esos diagnósticos no son traducibles en proyectos prácticos. El índice de homicidios muestra una curva aceleradamente ascendente, de "epidemia" si se quiere, en la década de los ochenta, pero ¿acaso los valores cambiaron epidémicamente en esa década? y ¿solo cambiaron con una intensidad tan particular en Colombia? Tales hipótesis no son muy convincentes.

La actual "combinación de males", designación de la sabia medicina popular, se compone, como todos sabemos, de causas inmediatas -crisis de la alta política (nótese que no tanto de la departamental ni la municipal, en donde sí hay problemas pero de distinta índole), el Proceso 8.000, etc- que tienen sus orígenes en fenómenos relativamente recientes y novedosos, como la droga que hace veinte años apenas se perfilaba. Sin embargo, esas causas también se relacionan con otros cambios sociales más profundos, más difíciles de identificar y no todos negativos.

Me refiero especialmente al derrumbe de los viejos controles sociales. Como historiador, me da cierto temor suscribirme sin reservas a una generalización tan burda. Pienso en una frase que escuché recientemente: "Hemos presenciado el derrumbe del viejo hogar católico". Pienso en la convicción que tiene mucha gente pensante, gente que no es sentimental ni ciegamente «oligarca», de que anteriormente los dineros públicos eran manejados con bastante pulcritud, porque la sanción social a quienes los manejaban de otra manera era mucho más

fuerte. En ese entonces los valores no eran necesariamente más sólidos, pero los controles sí.

Estamos tocando de manera muy superficial un área de cambio en la que sería posible argumentar que sin ningún cambio substancial en los valores de la gente se produjo un marcado cambio de comportamiento, un deterioro. Para mantener el equilibrio en la cuerda floja de este ensayo, quiero sostener que muchos de los cambios ocurridos en las últimas décadas me parecen positivos, aunque no contribuyan necesaria o inmediatamente a hacer más gobernable el país. Hoy día Colombia es menos clasista, valoriza de manera más positiva la variedad de sus gentes y sus culturas, reconoce más las diferencias, es más tolerante en ciertas cosas, y también menos machista y menos ensimismada.

El balance que hago de estos cambios está lejos de ser completamente negativo, aunque es menos positivo de lo que uno esperaba y menos de lo que teóricamente era posible. (Tal vez uno de los mejores compendios para ponderar sobriamente los cambios de los últimos cuarenta años es el libro *Cuarenta años de desarrollo*. Su impacto social, editado por Miguel Urrutia, Banco Popular, Fedesarrollo, 1990. Veredicto: aurea mediocritas).

Uno de los resultados es que esos viejos controles sociales - siempre bastante flojos en Colombia, según mi apreciación personal, y más eficaces en unas esferas que en otras-, han desaparecido para siempre. Me parece que esta apreciación es casi universalmente reconocida, como también la imposibilidad de reconstruir ese iluso viejo mundo. De todos modos, no sobra insistir en que ese reconocimiento es necesario para emprender la construcción de un orden mejor.



**Regreso a la noción de epidemia.** Se admite que hay peligros y limitaciones en el uso de un concepto de la ciencia médica en el análisis de comportamientos y problemas sociales. La criminología es una disciplina mucho menos exacta que la epidemiología y, por su naturaleza, menos definida en sus objetivos de estudio y con menor certeza en sus conclusiones teóricas. La elaboración de sus conclusiones prácticas es, por lo demás, bastante complicada. En el nivel más básico, por ejemplo, trata de seres humanos con derechos. Sin embargo, en el estudio y remedio de la proliferación de comportamientos antisociales, sean violentos o sean actos de corrupción, los enfoques y las técnicas de la epidemiología tienen mucho qué enseñar.

Es posible que existan medidas capaces de cambiar la dirección de curvas que indican un crecimiento acelerado de tales comportamientos en otras que muestran descensos, a veces también rápidos, o de sustituir círculos viciosos por círculos virtuosos. En Nueva York, donde se ha logrado en los últimos años un notorio descenso en los homicidios, se ha desarrollado un cuerpo teórico que me parece de gran interés para quienes aspiran a gobernar las ciudades colombianas. En Cali, el programa "Desepaz", iniciativa de un alcalde epidemiólogo, fue el principio de un esfuerzo de monitoreo y de experimentación sencilla y barata, empírico en el mejor sentido de este término, que debería generalizarse a todo el país. Sin embargo, este primer esfuerzo corre el riesgo de ser abandonado antes de dar sus resultados, bien sea por impaciencia, por cambio de alcalde, por indiferencia o por falta de novedad. ¿Acaso basta con disminuir la tasa de homicidios en una quinta parte durante dos años?

Insisto en mi opinión de que es más factible intentar modificar el comportamiento de la gente que mejorar sus valores. Es poco probable, por ejemplo, que todos los miembros de las Farc y el Eln cambien sus valores, como también que todos sean capturados, procesados y con-

denados. Es más posible imaginar estrategias prácticas, la mayoría no militares, que los conduzcan a elegir otras maneras de vivir. En la política muy pocos problemas tienen soluciones definitivas o nítidas y parece quimérico buscarlas.

La corta memoria de los gobiernos, la falta de archivo, o de registro completo de su gestión, y su indiferencia por lo que esto significa en el manejo de cualquier asunto y en el control de los que lo manejan, se combinan con una persistente deficiencia de información y con una baja capacidad de análisis en campos distintos al económico.

Para que la Colombia deseable sea más posible, esas deficiencias tienen que ser superadas. Gobernar sin información, más aún, sin información evaluada por el análisis, es dar "palos de ciego". Sin monitoreo, sin auditoría -un tema curiosamente poco estudiado en un país con tantos auditores- no es posible conocer los resultados de una política, ni someterla a los ajustes necesarios y deseables. Quizás, en parte por esta razón, o por estas fallas, los políticos colombianos, que a veces son políticos audaces, son administradores tan tímidos. Pocos quieren correr el riesgo de analizar problemas, fijar prioridades y proyectar soluciones debido a la fuerte probabilidad de que, en un ambiente de tanta improvisación, "el tiro les salga por la culata".

Si el gobierno mismo conoce tan poco lo que pasa y no sabe a ciencia cierta cuáles son los resultados de sus propios actos, ¿cómo va a saberlo el ciudadano?, ¿qué tanto de la angustia del colombiano y qué tanto de la convicción de que nada funciona bien y nunca funcionará bien, proviene de esa imposibilidad de saber qué está pasando? ¿Quiénes sacan provecho de ese estado de cosas?

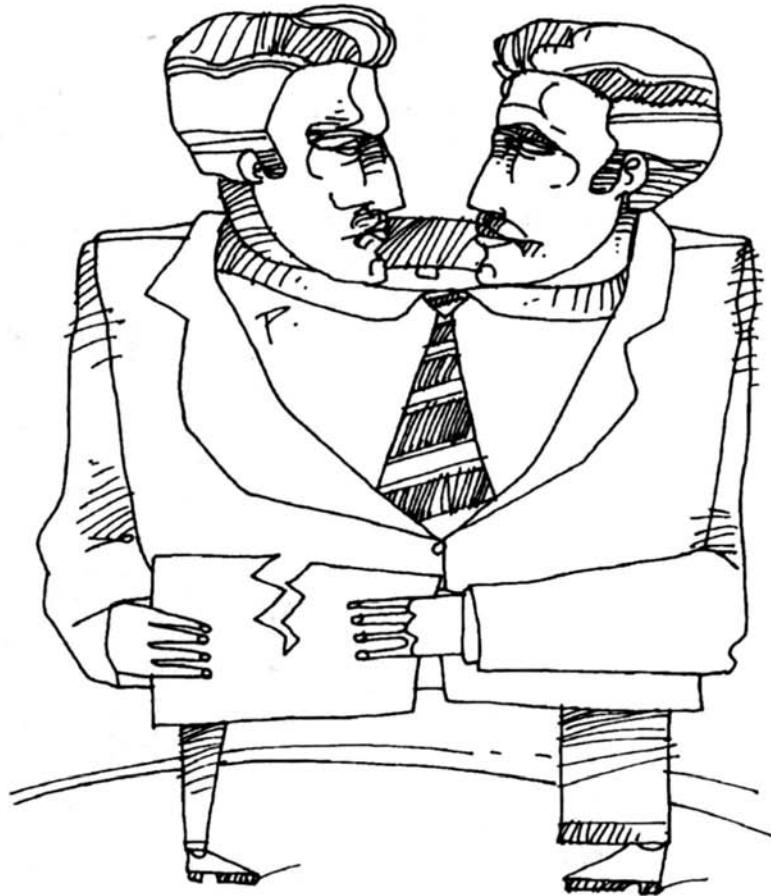
Que los cambios en esas áreas son posibles, no lo dudo. Muchos ya perciben su necesidad y reconocen que no se trata de decoraciones académicas; también saben que esos cambios deben estar en la base de cualquier esfuerzo de gobernar. Entre esos muchos se cuentan algunos de

*No niego la importancia de la pedagogía moral. Aunque en un principio fui escéptico respecto de los experimentos de Antanas Mockus, he llegado a reconocer que hay aspectos de la vida que él entiende mucho mejor que yo, y que ha emprendido con coraje e imaginación una labor pedagógica. Tampoco niego la necesidad de que el Estado logre una postura moral convincente, pero si quiere, por ejemplo, proteger la vida de sus ciudadanos, su primer y más obvio deber es disminuir el número de muertos. Para ello no necesariamente tiene que "desarmar a todo el mundo", pero es evidente que no debe propiciar la difusión de armas con frivolidad y descuido. Tampoco se me escapa la existencia de indescifrables nexos entre el comportamiento y los valores.*

los fundadores de Fedesarrollo y los impulsores de las ciencias económicas en el país; ellos han reconocido que la situación del país exige esfuerzos de igual calidad, intensidad y continuidad en campos distintos al económico. El país ya cuenta con un respetable número de académicos capaces de contribuir a la solución de los problemas, cosa que no era cierta hace treinta años. Aunque Colombia continúa más aislada que lo que sus patrones de consumo y las facilidades de viajar sugieren, y aunque debido a ese aislamiento insista demasiado en el carácter excepcional de sus problemas y no les vea remedio, hay muchas cosas de utilidad inmediata de las que se puede aprender.

Para ilustrar este argumento basta una breve observación sobre la justicia. A principios de esta década, éste no fue un tema prominente del debate público; le interesa poco al Banco Mundial, y también a pocos colombianos por fuera de las facultades de derecho; incluso en éstas tampoco eran muchos los que se ocupaban del tema. La percepción de las conexiones entre el sistema de justicia, la impunidad, la seguridad ciudadana y la mal llamada "justicia privada" fue débil, y tal vez aún más débil la percepción de las conexiones entre ese sistema, la corrupción, la inefficacia administrativa y el mediocre desempeño de la economía. No obstante, en pocos años las fallas de la justicia llegaron a ser un tema central. Se ha producido una primera ronda de reformas, poco satisfactorias en muchos aspectos, pero en ninguna parte es tarea fácil reformar la justicia. No es imposible esperar que en un futuro, no tan lejano, se logre una organización mejor, más impersonal, general y permanente, de las demandas ciudadanas<sup>3</sup>. Pero es poco probable que eso se logre si no se sabe qué es lo que ciertamente ocurre en esa esfera, y si no se adopta un sistema serio de monitoreo y evaluación.

Otros temas van a ser prominentes. Apuesto sobre dos: la educación y la infraestructura. Tampoco me parece imposible que mejoren sustancialmente si empiezan a recibir una atención que no sea meramente retórica.



Todo lo esbozado acá puede ocurrir. Quizás un futuro libro sobre 40 años de desarrollo, publicado en el año 2030, justifique estas notas de calificado optimismo. Miguel Antonio Caro citó en alguna ocasión a "cierto poeta inglés", Arthur Hugh Clough, arquetipo del optimista al borde de un colapso nervioso:

"No digan que la lucha es en vano, el trabajo y las heridas son infructuosas,  
el enemigo no desfallece ni se rinde,  
y tal como las cosas han sido, así permanecen..."<sup>4</sup>.

Yo prefiero el tono más sano de William Wills, mi antecesor del siglo pasado como observador de los asuntos neogranadinos. El acostumbraba sugerir soluciones que le parecían factibles, no sin cuidarse de concluir sus recomendaciones con la siguiente frase: "Si Uds. los colombianos quieren". Pero, siempre es posible, advertía, escoger otra guerra civil.

<sup>3</sup> Por conocidas razones la denuncia personal de abusos ocurre muy raras veces. Como lo ha observado Fernando Cepeda, refiriéndose a la línea para hacer denuncias en la presidencia, "El teléfono rojo nunca suena". Las denuncias por parte de una sola empresa también son escasas, y se difunde la cómoda conclusión de que es tal el grado de corrupción que no hay nada qué hacer. Un buen gobierno tiene que obligar a que se denuncien sus propios abusos. Debe exigirse por ley que cada gremio elabore e implante su propio plan anticorrupción. No debe haber vocería sin obligación. Considero que ésta es una de las maneras en que el sector privado debe hacer presencia en el sector público.

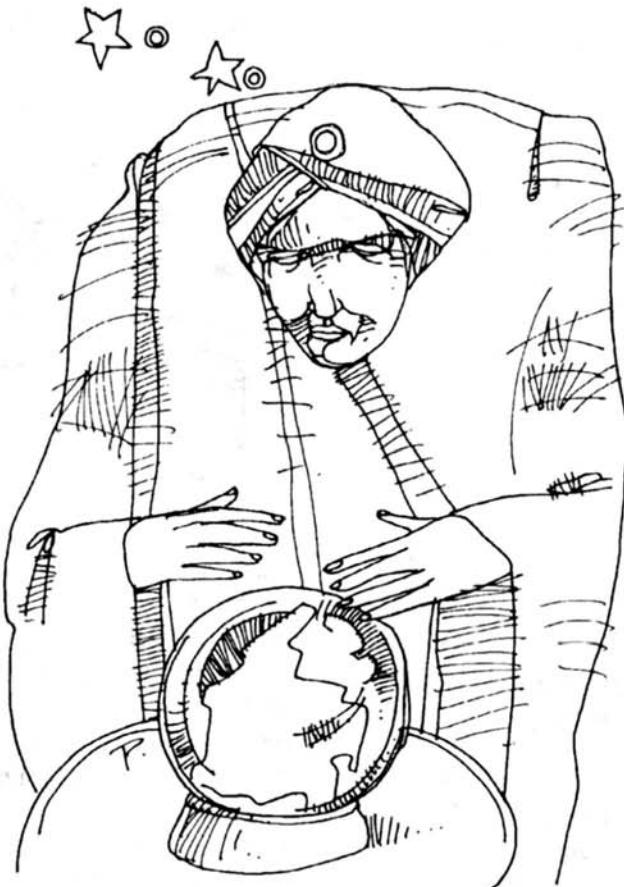
"Say not the struggle naughtavileth,  
The labour and the wounds are vain,  
The enemy faints not, nor faileth,  
And as things have been, they remain..."

**Rodrigo Escobar Navia**  
Exministro de Educación Nacional

# La construcción de la Colombia que queremos

Rodrigo Escobar Navia

**A**cogiéndome a la gentil invitación que me hiciera la Revista FORO a participar en el debate en buena hora abierto por ella sobre el futuro de Colombia, he creído conveniente aprovechar tan valiosa oportunidad para proponerles a sus lectores y, en general, a los distintos sectores de la opinión pública nacional, que demos los pasos necesarios para comprometer las mejores energías del país de hoy en un gran trabajo colectivo concebido, diseñado, organizado y realizado conscientemente con el propósito fundamental de definir entre todos los perfiles de la Colombia que quisiéramos construir unidos sobre nuestro suelo, en el contexto del mundo global del siglo XXI y las líneas generales del gran proyecto político, económico, social y cultural de desarrollo humano sostenible y sostenido de todos los miembros de la sociedad colombiana que a, todas luces, tendríamos que acordar, adoptar y ejecutar para construirla de verdad como la casa o la maloca de todos. En donde todos encontraremos el espacio, la cabida, las oportunidades, los medios y las respuestas suficientes, el reconocimiento, la



aceptación, la acogida, el respeto, la lumbre, el fuego, el afecto y la solidaridad que, sin duda, necesitamos y necesitaremos y que, con razón y con justicia, estamos y continuaremos demandando sin pausa ni fatiga.

Sin tiempo ni espacio para tratar siquiera de precisar los aspectos más específicos de la propuesta, como los organismos no gubernamentales que deberían asumir las mayores responsabilidades en los esfuerzos que, desde luego, serían indispensables para darle cuerpo y ponerlo en marcha, y los métodos que deberíamos seguir para su mejor ejecución, debo limitarme por ahora a

presentar las razones de fondo que, a mi juicio, sustentan dicha propuesta en el entendido de que quedo por completo a las órdenes de los lectores para estudiarla con sus luces y para impulsarla y convertirla con su ayuda, su entusiasmo y su solidaridad en una feliz realidad, para bien de todos los colombianos de buena voluntad.

1. Por muchos y muy complejos hechos y razones que no sería oportuno mencionar siquiera y, menos aún, analizar en esta oportu-

tunidad, la Colombia de hoy es todavía un territorio y un país en proceso de ocupación humana y articulación física, una nación en formación, un Estado en trance de configuración y una economía promisoria pero incipiente, en vía de integración interna y externa, un pueblo que apenas -y a duras penas!- empieza a encontrarse vagamente consigo mismo y a hacerse una primera idea de su propia realidad y de los desafíos y las oportunidades, las fortalezas y las debilidades que se le presentan en el mundo de la globalización. Y todo ello con más fuerza e intensidad que la mayor parte, si no la totalidad del resto de los países de la región, debido a fenómenos tan evidentes e indiscutibles como las dificultades naturales de su territorio, las barreras geográficas, hasta ahora en alta medida infranqueadas, que tradicionalmente han separado, más que unido, a las muy diversas partes de su espacio territorial y, desde luego, la insularidad y el cierre excepcionales que hicieran de ella «el Tíbet de la América del Sur» como con razón la llamara el doctor Alfonso López Michelsen, y las políticas de desarrollo hacia adentro seguidas por los colombianos. Cierre excepcional que se refleja en índices tan elocuentes de aislamiento y enclaustramiento de los países como son los del tradicionalmente muy bajo flujo de *inmigrantes* y hasta hace relativamente pocos años de emigrantes, y el hecho de haber ocupado y seguir ocupando uno de los últimos puestos por sus exportaciones, importaciones e inversiones extranjeras per cápita en la América Latina. Realidades todas éstas que explican que los colombianos de hoy no tengamos ni una clara visión de la situación y de las posibilidades del país en el mundo de la internacionalización, ni una identidad nacional coherente e integradora de las identidades e imágenes regionales o seccionales con que nos identificáramos tradicionalmente los antioqueños, los vallecaucanos, los costeños, los santandereanos, los bogotanos y las demás colonias esparcidas y como colgadas de espaldas las unas a las otras a lo largo y a lo ancho del país desvertebrado de siempre. Con la consiguiente dificultad para percibir e imaginar un futuro realmente co-

mún, que de verdad pueda ser visto y vivido como un futuro deseable, deseado y compartible que, precisamente por serlo, pueda ser efectivamente compartido y por ello mismo construido, si no por la totalidad de los colombianos, al menos por la mayor parte de ellos.

2. Como lo han anotado el historiador Alvaro Tirado Mejía y otros analistas de la evolución colombiana durante el presente siglo, Colombia ha sido uno de los países del mundo que más ha cambiado en más campos de la vida diaria en el menor tiempo, gracias a un proceso de intensificación y aceleración de la transformación social que, como es apenas natural y lógico, tiene de a romper las perspectivas, los esquemas y las visiones tradicionales y a generar confusión e incertidumbre, al volver obsoletas las antiguas ideas comunitarias sobre el futuro de las diferentes comunidades relativamente cerradas y aisladas dentro de las cuales viviéramos prácticamente hasta ahora.

3. En comparación con los países mayores o iguales a ella parece claro que Colombia ha tenido y sigue teniendo *un alto déficit de estudios y visiones del futuro*.

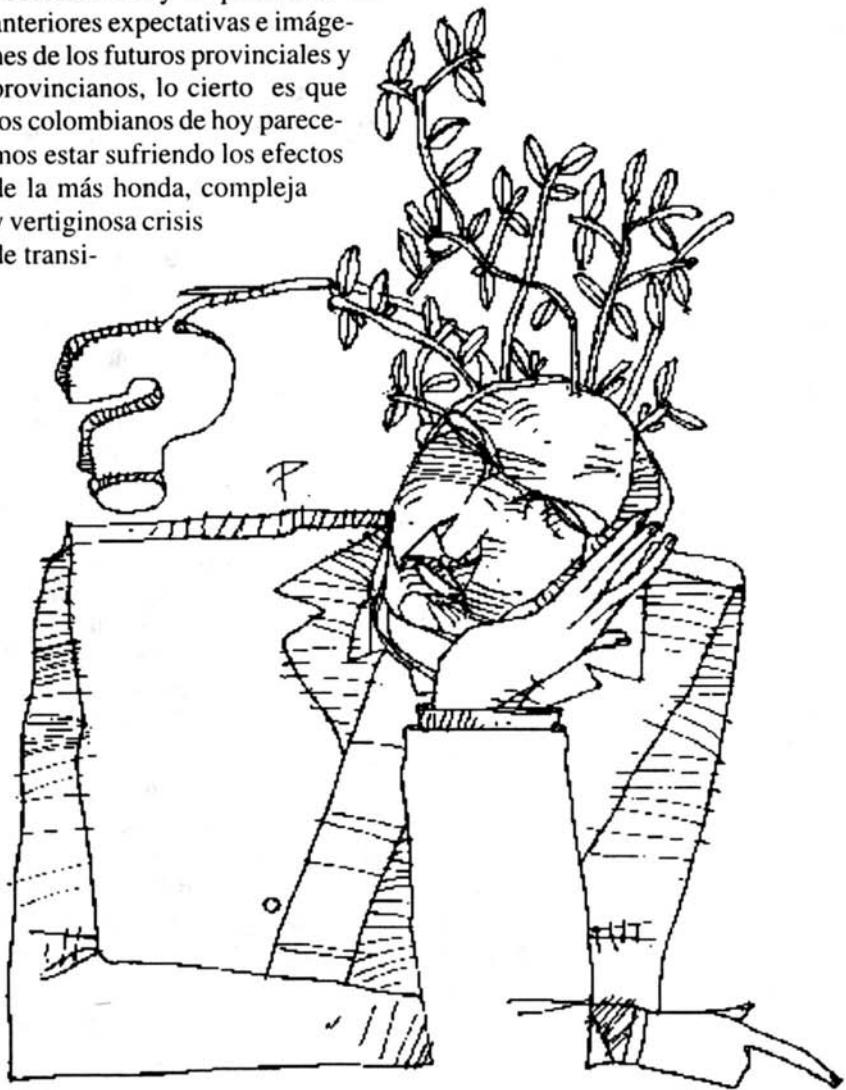
4. Por razones diversas, pero muy especialmente por la misma aceleración y profundización de los cambios, no solo en la sociedad colombiana, sino en el mundo, la «complificación» de la organización, la vida y la actividad social de los colombianos, la pérdida o al menos el deterioro de las antiguas certezas y estabilidades y, desde luego, el aumento y la movilización de la población y la explosiva multiplicación de sus necesidades, aspiraciones y demandas y la proliferación de las crisis de coyuntura, parecen haber venido encogiéndose las instituciones y los horizontes del largo plazo en Colombia, como lo registra el recorte de los alcances y la vigencia de los planes de desarrollo, desde las muy amplias perspectivas de las misiones Currie, Lebret y OIT y del Plan Decenal de Desarrollo de la administración que presidió el doctor Alberto Lleras Camargo, entre 1958 y 1962, hasta los planes de poco más de tres años consagrados en la Constitución de 1991. Y la reducción

de los campos de reflexión y de trabajo de las organizaciones que la sociedad colombiana había creado, precisamente para confiarles importantes responsabilidades en el estudio de los grandes problemas estructurales y la identificación de las alternativas de acción de más largo alcance del país. Como las universidades, públicas y privadas, que, por seguir haciendo más de lo mismo y por haber sufrido en carne propia el impacto de la masificación abrupta y creciente generada por la explosión demográfica, la urbanización y la movilidad social, semejan haberse visto como ancladas o fijadas en el pregrado, y tan absorbidas por las impacientes y crecientes demandas de sus tradicionales servicios de "guarderías de bachilleres", que parecen haber llegado al punto de no poder contar con el tiempo y con la energía que requerirían para la ejecución de los programas de postgrado, investigación y formación de los líderes, pensadores, hombres de Estado, científicos, tecnólogos, administradores y gerentes públicos, y la elaboración de las políticas públicas que a todas luces necesita la nación de hoy para afrontar los retos y construir y aprovechar las oportunidades propias de sus nuevos niveles de desarrollo y complejidad. El Departamento Nacional de Planeación, que al parecer se ha visto obligado por las mismas circunstancias identificadas por él a dedicar sus mayores fuerzas al examen y al manejo de las coyunturas de turno, dejando expósitos los temas de estructura y del más largo plazo. Y como buena parte del propio Estado, y con mayor razón del gobierno y de las administraciones públicas de los distintos niveles que, acosados por los problemas acuciantes del día, han terminado cayendo en la tentación de hacer las veces de cuerpos de bomberos consagrados por entero a la tarea de tratar de apagar los incendios del momento.

5. Hechos a los cuales se sumaron en las últimas décadas los enormes problemas de muy diversa índole generados por el narcotráfico, el comercio ilícito de armas, la subversión, el terrorismo, la delincuencia organizada, el contrabando y las emigraciones e inmigraciones ilegales, fenómenos que, sin duda, reforzaron los efectos de las fuerzas internas que como la articulación vial, la di-

fusión del café, la creación del mercado nacional han venido promoviendo e impulsando los procesos de integración de las antiguas provincias dispersas que sirvieran de escenarios a los desarrollos virtualmente autárquicos y autosuficientes tradicionales, acelerando la formación de una imagen y una identidad por primera vez colombianas, y la creación de unos medios eficaces de identificación de los antiguos feudos regionales con la nación en apresurado, desordenado y confuso proceso de constitución, y quebrando buena parte de las antiguas identidades y visiones regionales del futuro.

6. Cualquiera que hubiera sido la importancia de los distintos factores señalados en el oscurecimiento, el envejecimiento, la obsolescencia y la quiebra de las anteriores expectativas e imágenes de los futuros provinciales y provincianos, lo cierto es que los colombianos de hoy parecemos estar sufriendo los efectos de la más honda, compleja y vertiginosa crisis de transi-



ción de nuestra historia, al pasar de las viejas y pequeñas sociedades aldeanas, en rápido, incontenible y, al parecer, irreversible proceso de descomposición, a una sociedad, una economía y una nación modernas en formación. Con la consiguiente ruptura de las visiones y los consensos de las futuras seccionales ancestrales, hasta tener la sensación general de no saber y, lo que es peor, de no poder saber a ciencia cierta ni dónde estamos, ni hacia dónde vamos, arrastrados por la fuerza de fenómenos que todavía no conocemos del todo. Hasta precipitarnos y sumirnos en la situación, la vivencia y el sentimiento de las grandes crisis y encrucijadas históricas, tal como fueron vistas y definidas por algunos de los más lúcidos analistas de tales coyunturas. Como la crisis descrita por Ortega y Gasset en su agudo ensayo “En torno a Galileo”, al decir que un pueblo está en ella cuando se encuentra “a horcajadas entre dos mundos sin estar instalado realmente en ninguno”. La de Gramsci, como “el momento en que lo que ha de morir no ha muerto aún y lo que ha de nacer no ha nacido todavía”. O la más nuestra del historiador argentino José Luis Romero, como la etapa en la cual “el estruendo de la demolición no nos deja oír el clamor de la construcción”.

7. A esa doble y contradictoria dinámica de destrucción creadora o creación destructora se sumaron también en los últimos años las aperturas de hecho y de derecho de la economía y la sociedad para confundir aún más las ya demasiado confusas perspectivas del porvenir de los colombianos. Al agotarse el largo ciclo histórico de las naciones independientes y cerradas y las posibilidades del desarrollo hacia adentro de la industrialización para la sustitución de importaciones del nacional-industrialismo de la Cepal, y hacerse inevitable la incorporación de los países aislados de ayer al mundo de los países interdependientes de la globalización parece haberse vuelto forzoso buscar el futuro en el nuevo mundo abierto y ya no en el viejo y cerrado de los países-estancos.

8. Como consecuencia o resultado de los fenómenos antes reseñados, la Colom-

bia de hoy es una nación en construcción sin una clara visión de su futuro, agobiada por el derrumbamiento de los futuros regionales del pasado e incapaz de armar el espejo roto de las visiones de conjunto para tratar de percibir en él los perfiles de la Colombia de mañana. Con la consiguiente sensación de naufragio, por la caída estrepitosa de los viejos órdenes tradicionales, más locales y seccionales que nacionales. De “sálvese quien pueda” y de “ahora o nunca” y el explicable, crispado, excluyente e insolidario afán por asirse al primer leño disponible para sobrevivir a cualquier costo y a cualquier precio. Con el riesgo de que en ese naufragio naufrague, también, la moral pública bajo el duro imperio inevitable del primun vivere, el miedo y la insolidaridad bestial de todos los animales cercados y asediados por la amenaza de su propia destrucción.

9. Los colombianos necesitamos con urgencia superar cuanto antes ese mal de males que es, ha sido y será siempre y en todo momento y lugar la falta de futuro para la especie que por tener que vivir siempre hacia adelante necesita esperar y soñar.

Entre otras muy poderosas e irresistibles razones, porque sin futuro no hay espacio para esperar, “sala de espera”, o, como lo llamaría alguna vez François Perroux, nivel de espera que, de hecho, es el único que puede reducir la franja de peligrosa frustración que separa el nivel de vida alcanzado del nivel de las aspiraciones colectivas, o nivel de vida por alcanzar. Como quiera que la espera y la esperanza van siempre de la mano, como nos lo recordara Don Pedro Laín Entralgo en una de sus más célebres obras, la pérdida del espacio disponible y de la voluntad y la capacidad para esperar tiende, inevitablemente, a empujarnos a la desesperanza, hasta precipitarnos en la desesperación, pues, como lo sostuviera el biólogo francés Jean Rostand, “no puede el hombre vivir sin dormir, ni dormir sin soñar”.

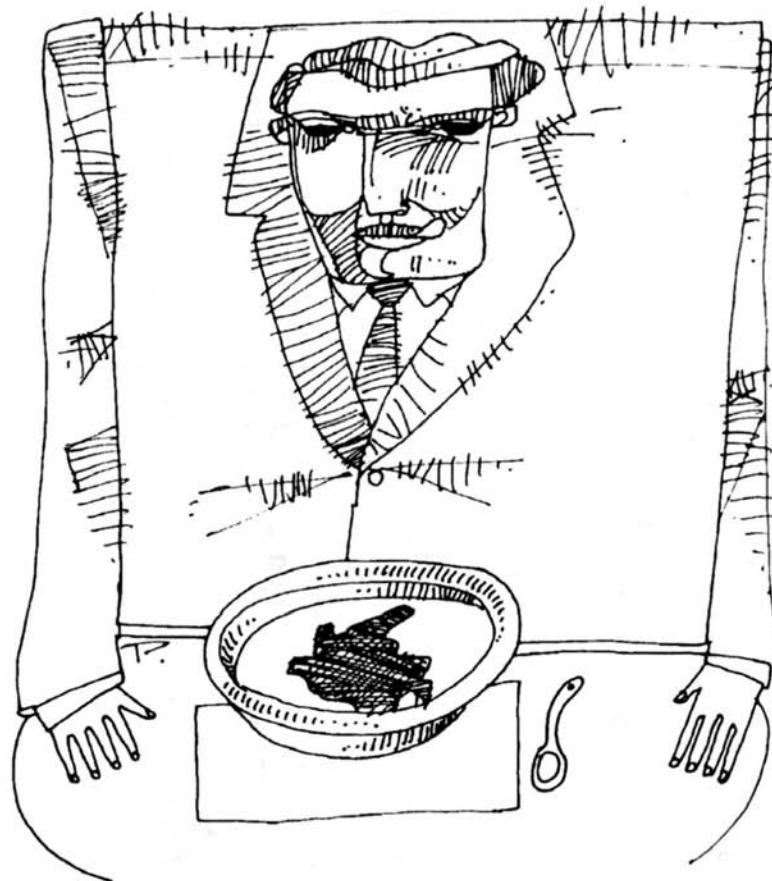
10. Conscientes de la desertificación humana y social que crea la ausencia de futuro en una sociedad, al dejar sin razón de ser y sin espacios vitales todas las grandes inquietudes, aspiraciones y acciones que tie-

nen qué ver con las empresas y los quehaceres históricos mayores de la construcción misma de una comunidad, como son los de la ética social, la política, la educación, la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, el ahorro, la inversión y la creación de empresas y de instituciones, los colombianos de hoy tenemos que concebir, diseñar y ejecutar un gran proyecto colectivo para rescatar el porvenir común secuestrado y sitiado por las diversas violencias cruzadas y los afanes desordenados y contradictorios de cada día. Trabajar para ponernos de acuerdo sobre un futuro grande por construir, sobre la Colombia que quisieramos edificar unidos, mano a mano, piedra sobre piedra, día tras día, de abajo hacia arriba, en los años que vienen. Seguros de que si el pasado y el presente nos separan, el porvenir, que en principio estamos obligados a vivir juntos y a compartir, podrá y deberá unirnos en una asociación inteligente y solidaria para trabajar, crecer y ser más juntos como seres humanos. Y de que, si las sociedades tradicionales estaban unidas por la tradición para conservar e, incluso, para restaurar un pasado que se consideraba ejemplar e insuperable, cuando se creía que el paraíso había quedado atrás, precisamente por los pecados que causaran la degradación de la sociedad a través de los tiempos, las sociedades modernas se unen para conquistar el futuro prometido al trabajo creador y a la libertad de iniciativa y de empresa de sus miembros, convencidas de que el paraíso está adelante, en los días cada vez más grandes que están por venir, y no en un algún pretérito extrahistórico perdido en la noche de los

tiempos y en las tinieblas del olvido de los hombres.

11. Siendo, como sin duda es, la modernización, la liberación de un pasado mítico para conquistar los sueños y los anhelos del futuro utópico que representan los valores modernos de la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, la producción masiva, el consumo, la educación y el bienestar y la seguridad de masas y las democracias de todos, y ya no de unas u otras minorías, como ocurriera hasta ahora en la historia de los pueblos, resulta tan urgente superar las limitaciones y los frenos de la sociedad y la cultura tradicionales para emancipar al Prometeo encadenado, como arrojar las luces necesarias para poner en claro las etapas y los esfuerzos más significativos que tenemos aún por recorrer en la construcción de nuestra propia versión de la modernidad. Y ello es tan cierto para Colombia como para los demás países de la región y del mundo. Solo que por las razones anotadas Colombia tiene más urgencia aún que la mayor parte de los demás, si no de todos, de un acuerdo grande y generoso que congregue de nuevo sus fuerzas dispersas en un decidido compromiso para realizar un gran proyecto integrador para la conquista y la edificación del futuro más apetecible para todos.

12. Para cumplir su cometido unificador ese gran proyecto tendría que ser un **Proyecto de Desarrollo Humano sostenible y sostenido**, concebido consciente, deliberada y sistemáticamente como un proyecto, o más exactamente, como el proyecto de los colombianos de carne, hueso y espíritu, arrai-



gados en las culturas y las sub-culturas que distinguen a nuestro pueblo entre los pueblos del mundo, que deberá realizarse con el concurso decidido y decisivo de todos en nuestro propio territorio y no en cualquier otra parte, visto y reconocido como la porción única, irrepetible, irremplazable e intransferible de universo que nos tocara en suerte, teniendo especialmente en cuenta su biodiversidad, su posición geográfica y económica estratégica, con la mayor presencia viva en las más grandes subregiones internacionales del hemisferio, como las del Caribe y el Atlántico, el Pacífico, el Amazonas, los Andes, la Orinoquia y el trópico ecuatorial. Y la inmensa diversidad humana y cultural de su población. Con sus recuerdos más hondos y sus sueños más altos, sus valores y creencias más suyos y sus identidades más propias. Sus virtudes sociales más sobresalientes, como las del trabajo, la creatividad y el apego a la libertad, la justicia y el derecho. Y colocando entre las metas más significativas y de más alta prioridad y entre los más obligantes compromisos de esa especie de pacto social para la construcción del futuro deseado las siguientes: la erradicación de la extrema miseria, la superación de la violencia absoluta, la promoción y el fomento de la salud y la educación de los colombianos, la creación de la mayor y mas efectiva igualdad de oportunidades para todos, y la mayor y mejor seguridad social que fueren posibles. Y proponiéndonos tanto desarrollo ético, político, jurídico, institucional y cultural, como pudieramos lograr.

### Pasos por seguir en el camino de la búsqueda del Pacto Social sobre el futuro común

**P**ara la debida y cabal realización del proyecto propuesto debería mos dar, en mi opinión, los siguientes pasos:

a. Conformar un pequeño grupo de trabajo conformado por los Organismos No Gubernamentales más representativos de los distintos sectores de la Colombia de hoy, que mayor interés han demostrado tener en participar en un esfuerzo colectivo como el pro-

puesto para definir los perfiles de la Colombia deseable y posible que tenemos que construir los colombianos en un futuro común y compatible, con el fin de perfeccionar el proyecto y elaborar la estrategia y el plan de acción que tendríamos que seguir para llevarlo a cabo.

a) Se haría un inventario completo de los diferentes estudios hechos hasta ahora sobre el futuro de Colombia a más largo plazo y se celebraría una reunión con los autores de los mismos estudios y, en general, con los estudiosos del tema, con el fin de poder establecer el estado del arte de los trabajos prospectivos de mayor significación y alcance realizados entre nosotros sobre los futuros posibles y deseables del país y de sus distintas regiones y ramas y sectores de actividad a largo plazo.

b) Se identificarían los campos estratégicos y los factores más determinantes de la situación actual, las tendencias, las alternativas y el futuro global de la sociedad colombiana.

c) Se adoptaría una visión abierta para tratar de percibir la Colombia del futuro en el mundo del futuro, sistémica y no fragmentaria, cualitativa más que meramente cuantitativa, y en ningún caso reduccionista, economicista, ni puramente instrumental y menos aún instrumentalista.

d) Se trabajaría con la gente y nunca sin ella y menos aún contra ella, teniendo en cuenta deliberada y efectivamente a la totalidad de la población y muy específica y equitativamente a la totalidad de los sectores humanos que la integran, subrayando la necesidad de fortalecer su unidad en la diversidad, *in pluribus unum*, que ciertamente la distingue en el concierto de las naciones independientes del mundo.

e) Se tratarían de concluir los múltiples trabajos que, sin duda alguna, habría que ejecutar integrando una propuesta clara, ambiciosa y significativa pero realizable de sociedad, de cultura, de organización política y, desde luego, de economía para Colombia, que de verdad fuera no solo aceptable sino sugestiva, apetecible y deseable para el mayor número de colombianos y de colombianas.

*La Colombia de hoy es una nación en construcción sin una clara visión de su futuro, agobiada por el derrumbamiento de los futuros regionales del pasado e incapaz de armar el espejo roto de las visiones de conjunto para tratar de percibir en él los perfiles de la Colombia de mañana. Con la consiguiente sensación de naufragio, por la caída estrepitosa de los viejos órdenes tradicionales, más locales y seccionales que nacionales. De "sálvese quien pueda" y de "ahora o nunca" y el explorable, crispado, excluyente e insolidario afán por asirse al primer leño disponible para sobrevivir a cualquier costo y a cualquier precio. Con el riesgo de que en ese naufragio naufrague, también, la moral pública bajo el duro imperio inevitable del primus vivere, el miedo y la insolidaridad bestial de todos los animales cercados y asediados por la amenaza de su propia destrucción.*

Pedro Santana Rodríguez  
 Presidente Corporación Viva la Ciudadanía.  
 Director de la Revista Foro.

# Ciudad y política en Colombia en el fin del milenio

Pedro Santana Rodríguez<sup>1</sup>

*"En verdad el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla. Quien se haga dueño de una ciudad así y no la aplaste, espere ser aplastado por ella. Sus rebeliones siempre tendrán por baluarte el nombre de la libertad y sus antiguos estatutos, cuyo hábito nunca podrá perder el tiempo ni los beneficios. Por mucho que se haga y se prevea, si los habitantes no se separan ni se dispersan, nadie se olvida ni de aquel nombre ni de aquellos estatutos, y a ellos inmediatamente recurren en cualquier situación".*

Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, Capítulo V.



## 1. Ciudad y política

**L**a ciudad es una feliz creación de la humanidad desde la antigüedad. En la modernidad y, específicamente, con la llamada revolución industrial, que no es más que la nueva forma que adquirió la organización de la actividad productiva, la ciudad se torna en el espacio privilegiado para la agregación de valor. En ella se localizan los principales procesos productivos de tipo capitalista y se desarrolla de manera vertiginosa un conjunto de elementos que son constitutivos de la misma: hay que organizar la vivienda y la provisión de sus servicios de agua potable, los combustibles para preparar los alimentos deben ser garantizados, el tráfico debe ser ordenado, hay que garantizar la provisión de alimentos y disponer de un espacio para la localización del mercado.

Al mismo tiempo que se organiza la fábrica como nuevo sitio para la producción

<sup>1</sup> Una primera versión de este documento fue presentada en el seminario *Ciudad y política en el fin del milenio en Colombia* convocado por el Concejo de la ciudad de Palmira en el Valle del Cauca en el mes de septiembre de 1996.

también se crea la escuela en la cual se imparten los conocimientos. La escuela es un instrumento clave de la socialización, de los valores, del conocimiento. Pero de inmediato y en la medida en que se agregan más elementos que hagan la vida posible en un espacio reducido hay que considerar en común los problemas de la administración de estos servicios, de la definición de unas reglas del juego y de la autoridad pública, hay que enfrentar el problema de cómo se organiza ese poder. En pocas palabras, hay que ocuparse del gobierno de la villa, de la ciudad.

Estos problemas se hicieron más complejos en la ciudad moderna pero, en la tradición occidental, aparecieron desde un comienzo ligados, conexos. La misma política no podría ser entendida sin la referencia a la Polis, a la ciudad. Como lo señala Fernando Henrique Cardozo: "Ciudad y política nacieron en la tradición occidental como conceptos y realidades interrelacionadas. Etimológicamente, las articulaciones son claras: *civitas* y *polis* son raíces que en distintos idiomas expresan, al mismo tiempo, un modo de habitar y una forma de participar: civismo y política"<sup>2</sup>.

La vida en común, la aparición de problemas comunes no solo posibilita la vida colectiva sino que presupone la reunión para su consideración y para su solución. Los individuos aislados fueron llegando uno a uno, cada uno con un pasado que han borrado o, en todo caso, han puesto entre paréntesis, llegan a construir, en cierta manera, una nueva sociedad, una sociedad local, en un espacio definido por ellos de común acuerdo. Lo que puede percibirse es que quienes se aglutan por intereses comunes y quizás porque aprovechan alguna ventaja ecológica común (como el instalarse en un sitio propicio porque dispone de fuentes de agua, porque tiene un bosque cercano del cual pueda proveerse para arrancarle la leña y los maderos con los cuales construirá sus casas y se aprovechará para cocinar sus alimentos, etc), estos pobladores, hacen entre sí un pacto. El primer pacto es el de quedarse para fundar un pueblo, una pequeña villa, una pequeña sociedad.

Algunos pactos establecen unas reglas del juego mínimas: quién ha de mandar, cuáles son los actos legales y cuáles los delictuosos, cómo se distribuirá el espacio y en dónde se localizará cada quién, dónde se ubicarán los espacios del culto, etc. Aquí nace una experiencia original que es la del pacto social, la del contrato social, la regla de oro que dice que el elemento aglutinante de una sociedad es el consentimiento entre las partes. Sobre estas bases arranca lo que finalmente será elaborado y teorizado durante los siglos XVII y XVIII.

Una experiencia siguiente se desarrolla cuando, en el ajuste de estos puntos del contrato, se establece quién va a mandar: cómo se va a elegir al alcalde -así se le llamó- y quiénes van a ser los que lo acompañen en nombre de la comunidad -regidores se les llamó-. El alcalde y la autoridad pública local surgen como consecuencia de un pacto colectivo, es decir, de un pacto político, con lo cual queda claro que el poder se constituye sobre un fundamento profano, en contradicción con la tradición cristiano feudal, que sólo concebía el poder como expresión del mandato de Dios<sup>3</sup>.

Las primeras cartas comunales tienen un contenido contractual y profano de la sociedad muy claro. Son un conjunto de disposiciones singulares, documentos de compromiso para resolver cosas concretas, detrás del cual está la voluntad de concertar, el deseo de resolver los problemas que dificultan la vida colectiva urbana. Esta experiencia se entronca culturalmente con la recuperación del antiguo derecho romano el cual comienza a ser usado en forma amplia, como respaldo de la concepción burguesa que se venía desarrollando espontáneamente. Allí se encuadra la tesis del individuo, del sujeto individual y, también, la tesis contractual de la sociedad civil. La tesis del contrato resuelve el problema de la legitimidad del poder, pero deja pendiente el problema de

<sup>2</sup> Cardoso Fernando Henrique. *A cidade e a Política*, caderno 7, CEBRAP, 1972, pág. 29.

<sup>3</sup> Romero, José Luis. *Estudio de la mentalidad burguesa*. Alianza Editorial, Madrid, 1987. págs. 74-78.

la soberanía ¿La enajena total o parcialmente cuando delegan el poder a uno de ellos? Una vez concedido ese poder, ¿pueden volver a reivindicarla? Por cuánto tiempo se concede esa delegación al elegido<sup>4</sup>?

Los primeros afirman que cuando el pueblo, en un acto de consentimiento, enajena la soberanía pierde el derecho de reivindicarla. Es la interpretación de Hobbes. El estado de naturaleza, se ha dicho, es a largo plazo intolerable, porque no garantiza al hombre la consecución del *primum bonum*, el primer bien, que es la vida. Ya que en el estado de guerra la vida se encuentra siempre en peligro, la regla fundamental de la razón, y todas las reglas derivadas de ella, al conducir al hombre a una coexistencia pacífica, vienen ordenadas hacia el fin verdaderamente primario de conservar la vida. Pero para garantizar ese fin primario de conservar la vida se requiere un pacto que lo instituya como bien supremo y este pacto debe ser respetado por todos. Este respeto de los pactos no se da en el estado de naturaleza por una razón fundamental: si alguien viola una de las leyes naturales no hay nadie que tenga la fuerza suficiente como para obligarlo a hacerlas respetar.

El único camino para hacer eficaces las leyes naturales, es decir, para hacer que los hombres actúen según la razón y no según la pasión es la institución de un poder tan irresistible que convierta en desventaja cualquier acción contraria. Este poder irresistible es el estado local, es el poder local que brota de las cartas comunales que, a su vez, expresan derechos y deberes -posteriormente este poder será transferido al Estado Nacional. Para conseguir el bien supremo de la paz hay, pues, que salir del estado de naturaleza y construir la sociedad civil. En este sentido el Estado, el poder del Estado nacional o local no es un hecho natural sino producto de la voluntad humana: es el hombre artificial<sup>5</sup>.

El objetivo inicial de todo este proceso histórico fue construir un poder común. Y ese poder común se construyó sobre la

base de la renuncia de todos y cada uno de los individuos a ejercer la pequeña porción de poder que estaba en sus manos. Y en el aspecto de construir un poder común, de construir el pacto para lograr ese poder común deben quedar incluidos dos elementos sustanciales: la fuerza física que quedará sometida al Estado y los bienes económicos. En la perspectiva de Hobbes el mandato es irrevocable, esto es, que cuando el pueblo ha delegado en una persona su poder no puede reivindicarlo o revocarlo.

Desde otra perspectiva, la de Locke, el pueblo es la fuente de la soberanía, y en consecuencia, nunca pierde el derecho de reivindicarla, afirma, por tanto, el derecho a la revolución y el principio de la monarquía limitada. Locke, al contrario de lo postulado por Hobbes, cree que el estado de naturaleza es un estado de paz. Locke cree que la única forma de legitimación del poder político es el consentimiento de aquellos sobre los que se ejerce dicho poder. En el origen de la sociedad civil tiene que haber un pacto, si no expreso, al menos tácito, entre aquellos que le han dado vida. Si individuos originalmente libres e iguales se han sometido a un poder común, solo ha podido ser a través de un acuerdo recíproco. Al en-

<sup>4</sup> Las sociedades autónomas han sido dos. "Hasta donde se sabe, esta situación -las sociedades heterónomas- sólo fue quebrantada dos veces en la historia: en la Grecia antigua y en Europa occidental; somos los herederos de este rompimiento, y es lo que nos permite hablar como lo hacemos. El rompimiento se expresa con la creación de la política y de la filosofía (de la reflexión). Política: cuestionamiento de los *idola tribus*, de las representaciones admitidas por la colectividad. Esta ruptura implica el rechazo de otra fuente de sentido que la actividad viva de los humanos. Por lo tanto, implica el rechazo de toda "autoridad" que no diera cuenta ni razón, que no justificara la validez de derecho de sus enunciados. Casi de inmediato resulta lo que sigue...la obligación para todos de dar cuenta y razón de sus actos y de sus palabras...el rechazo a las "diferencias" o "alteridades" (jerarquías) previas en las posiciones respectivas de los individuos, por lo tanto, el cuestionamiento de todo poder que resulte de ello...la apertura de la cuestión de las buenas (o mejores) instituciones, en tanto que dependen de la actividad consciente y explícita de la colectividad -por lo tanto también de la cuestión de la justicia". Castoriades Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. Revista Leviatán, Madrid, invierno de 1995, p.p. 65-83.



en el estado civil, los individuos al único derecho que renuncian es al de tomarse justicia por su propia mano, y conservan todos los demás, en primer lugar, el derecho de propiedad que nace ya perfecto en el estado de naturaleza, puesto que no depende del reconocimiento de los demás sino solamente de un acto personal y natural como es el trabajo.

Así pues, sea cual sea el camino que escojamos para explicarnos el origen del poder político es claro que éste nació ligado a las villas, a la vida en común, a la polis. Y así debemos entender la política como la conformación de una voluntad común para tomar las decisiones que comprometen a la comunidad. Se suele decir en la sociedad moderna que es la actividad por medio de la cual gobernantes y gobernados intervienen en la esfera pública para tomar decisiones de interés colectivo<sup>6</sup>. Discutir acerca de la democracia es discutir acerca de la política. Ahora bien, la política no existe en todas partes ni siempre; la verdadera política resulta de una creación social-histórica escasa y frágil. Lo que por necesidad existe en toda sociedad es lo político: la dimensión -explícita, implícita, a veces casi inasequible, que tiene que ver con el poder, a saber, la

instancia ( o las instancias) instituidas que pueden emitir exhortaciones sancionables y que deben de incluir siempre, explícitamente, al menos lo que llamamos un poder judicial y un poder gubernamental<sup>7</sup>.

Tenemos, pues, que el habitante de la ciudad, además de residir en ella, debe preocuparse por los asuntos de la vida colectiva, es decir, que él debe dar cuenta o responder como miembro de una comunidad social y política. La sociedad civil y la sociedad política deben ocuparse de los asuntos de la ciudad.

## 2. La ciudad colombiana en los últimos años del milenio

**C**omo hecho físico la ciudad no es más que un territorio muy densamente habitado. Como hecho social, la ciudad es un modo de vivir, donde lo privado se

<sup>5</sup> Santana R., Pedro. *Las incertidumbres de la democracia*. Ed. Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, 1995, p. 422.

<sup>6</sup> Savater, Fernando. Política para Amador. Barcelona, Ariel.1992. Fabio Velásquez trae una interesante disertación sobre Política y Ciudad en su reciente libro Ciudad y Participación. Editorial Universidad del Valle, 1996. pp. 95-138.

<sup>7</sup> Castoriades Cornelius. op. cit. p. 66.

refugio en el interior de cada vivienda, pero donde -como ya advertimos en las líneas anteriores- el trabajo, la educación, el transporte y la lúdica -es decir la mayor parte de la vida- transcurre en los espacios públicos y bajo reglas que son o deberían ser, por esta misma razón, de interés colectivo. Como hemos dicho, las ciudades son una creación popular colectiva y su trama urbana es el resultado de cientos, de miles de decisiones de los pobladores, de las autoridades públicas, de los urbanistas pero, antes que nada, de los ciudadanos. La ciudad es, por todo ello, un ámbito de lo colectivo, es decir, del público o, como se dice popularmente, del nosotros que evoca comunidad, vida en sociedad y responsabilidad colectiva.

Una definición de la ciudad, que muestra sus distintas facetas, es la que la describe como “la **unidad socioespacial** básica de soporte de la construcción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; no es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo...”<sup>8</sup>. Una definición como la anterior rescata la dimensión social e histórica así como espacial de la ciudad. La ciudad no es, entonces, un fenómeno social aislado, marginal, es la **unidad básica** de la sociedad contemporánea: concentra un alto volumen de población, una inmensa cantidad y calidad de la producción social, cultural y económica y posee, adicionalmente, una inmensurable capacidad de transformación, de adaptación y respuesta a las cambiantes condiciones del entorno. Por consiguiente, el éxito de la política urbana no queda circunscrito a la suerte de las ciudades sino que puede ser definitivo en el futuro de la sociedad en su conjunto<sup>9</sup>.

### ***La ciudad colombiana, más cemento y bahareque, que comunidad***

Parte de los grandes problemas de la ciudad colombiana tienen que ver con la poca extensión de lo público, con la falta de

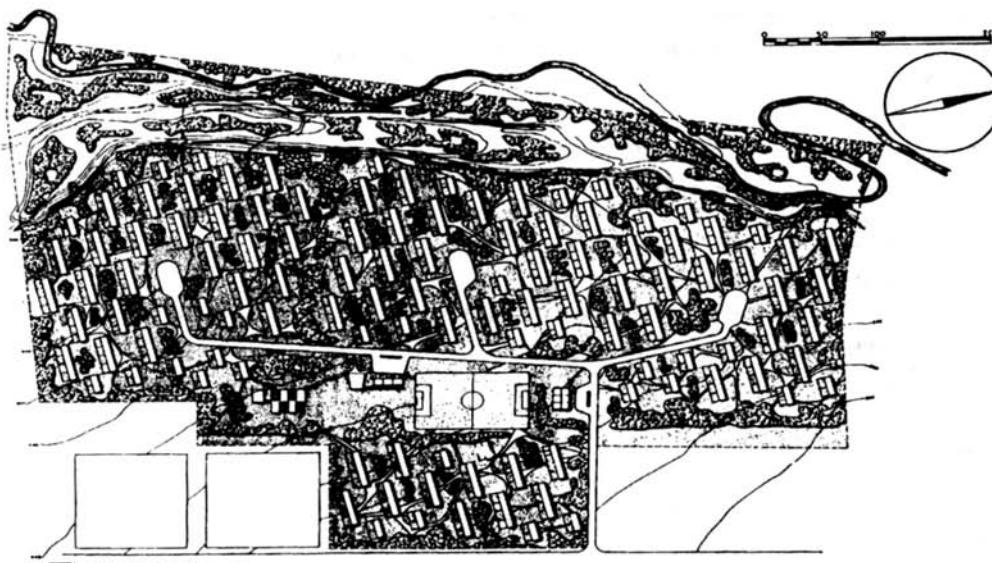
espacio para la participación de la ciudadanía, de los habitantes. La ciudad fue fundada por los pobladores, pero el espacio de su gobierno fue expropiado por grupos políticos, preocupados del poder más que por servir a los intereses de la comunidad. La ciudad como hecho físico en Colombia es protuberante y notoria. Contamos con una red de ciudades entre las cuales se destacan la ciudad capital que cuenta con más de siete millones de habitantes, dos ciudades que junto con sus áreas metropolitanas se acercan a los tres millones -una de las cuales, Medellín-, tiene una de las infraestructuras más avanzadas de las ciudades de América Latina. Hay un grupo de ocho ciudades que cuentan con cerca de 500.000 habitantes y más de 30 ciudades con más de 100 mil habitantes. Contrario a otros países de América Latina, Colombia cuenta con una red de ciudades intermedias y con un tejido urbano diferenciado. La primacía de Bogotá no es tan protuberante como en otros países de la región con respecto al resto del territorio. Tenemos un tejido urbano favorable a un desarrollo más equilibrado del territorio.

Hemos dicho que gran parte de los problemas de la ciudad colombiana actual se deben a la notoria debilidad de lo público. Esta es una de las tres esferas de las actividades humanas, que la institución global de la sociedad debe separar y articular al mismo tiempo: el *oikos*, el *agora* y la *ecclesia*, que se pueden traducir libremente por: la esfera privada, la esfera privada/pública, y la esfera (formal y fuertemente) pública, es decir, al poder explícito. Así pues, una verdadera democracia podría ser explicitada como un régimen en que la esfera pública se hace real y efectivamente pública, es de todos, está efectivamente abierta a la participación de todos.

En el *oikos*, la casa, la familia, la esfera privada, es la esfera en que formal-

<sup>8</sup> *Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del Salto Social*. Ministerio de Desarrollo, Viceministerio de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Santafé de Bogotá, 1995.

<sup>9</sup> *Ciudades y Ciudadanía*. op. cit. p.p.68.



mente y en principio el poder no debería intervenir. Aunque esto no debe tomarse en términos absolutos, por cuanto en los países desarrollados, por ejemplo, la educación formal de los hijos es obligatoria y su trasgresión es castigada.

El *agora*, el mercado-lugar de reunión, es el lugar en que los individuos se encuentran libremente, discuten, establecen contrato entre ellos, publican, discuten, etc. También aquí, formalmente el poder debería intervenir lo menos posible. Aunque el Estado interviene a través de las leyes, por ejemplo, en la regulación y validez de los contratos privados, en la prohibición del trabajo de los niños, etc.

La *ecclesia*, es el lugar del poder, el dominio público/público. El poder comprende a los poderes, y éstos deben estar a la vez separados y articulados. El fin de la política es la libertad, tanto individual, como colectiva. Pero no solo puede ser la autonomía sino que ella debe dirigirse a la conquista del bien común. Y este bien común, o la buena vida, no puede pensarse sin apelar al dominio público e, incluso, al dominio de lo público, es decir, al dominio del poder político (a la legislación, a los legisladores y al gobierno).

Las preguntas que se le plantean a la esfera pública ni siquiera pueden ser discutidas sin una referencia obligada al bien común. Este bien común es, a su vez, una

construcción social e histórica y está dotado de contenidos materiales y/o espirituales. Detrás de los derechos y de los procedimientos está la historia de una sociedad, de un pueblo, de unos individuos. Ello supone que la sociedad trabaja por crear individuos capaces de interrogarse efectivamente. Aquí, dice Castoriadis, encontramos de nuevo, al menos un componente del bien común democrático, sustutivo e irrelativo: la ciudad debe hacer todo lo posible para ayudar a los ciudadanos a volverse efectivamente autónomos. Esto es primero una condición de su existencia en cuanto ciudad democrática: una ciudad está hecha de ciudadanos, y un ciudadano es aquél que es capaz de "gobernar y ser gobernado". La realización de este objetivo, ayudar a los individuos a volverse autónomos, la *paideia*, en la acepción más fuerte y más profunda del término, es imposible sin decisiones políticas sustantivas. La democracia como régimen es, entonces, a la vez el régimen que intenta realizar, tanto como sea posible, la autonomía individual y colectiva, y el bien común tal como lo concibe la colectividad interesada<sup>10</sup>.

Cuando afirmamos la debilidad de las esferas públicas en la ciudad colombiana estamos afirmando la debilidad de la democracia y la debilidad de la ciudadanía. Y, en el caso concreto de nuestro país, la débil formación de los ciudadanos como interro-

<sup>10</sup> Castoriadis Cornelius. Op. cit. p.p.82.

gadores frente al poder y como sujetos autónomos para relacionarse con el mismo poder que debería ser controlado por ellos. Desde esta perspectiva es útil mirar los componentes de lo colectivo, del bien común, de nuestras ciudades.

Lo público, como dice Hernando Gómez Buendía en el terreno de lo jurídico, es “cualquier servicio destinado a satisfacer las necesidades comunes e imprescindibles de los asociados”, mientras que en la ciencia económica un bien o servicio público lo es cuando el libre mercado no lo puede proporcionar, es decir, cuando el mercado mismo no produce un satisfactor para el colectivo. Esta inadecuación de la oferta puede darse por una de cinco situaciones:

1. Hay servicios esenciales que deben tener un carácter universal y, por tanto, de ellos no se puede excluir a ningún sector de la sociedad. Es el Estado el que debe proveer servicios elementales pero indispensables para la vida en la ciudad, tales como el control del tránsito, la justicia o la vigilancia de las calles o, también, la provisión de agua potable, la energía eléctrica, la preservación y construcción del espacio público.

2. Hay efectos de valorización para ciertos espacios o actividades en la ciudad que son creados por la colectividad, son las llamadas, externalidades, es decir, existencia de costos o beneficios que no asume o no disfruta el agente individual, sino la sociedad en su conjunto. Esta valorización social es tanto positiva como negativa. Es de esta última naturaleza, por ejemplo, cuando ciertas actividades causan daño al conjunto de la colectividad: contaminación ambiental, ocupación y deterioro del espacio público. Y son de signo positivo, por ejemplo, la valorización de espacios debido al uso colectivo o el disfrute social de ciertos símbolos o actividades que solo pueden crearse como disfrute colectivamente.

3. Bienes de consumo colectivo, como los denominó Manuel Castells, para referirse a un conjunto de bienes urbanos cuya producción solo es eficiente en gran escala y que suponen costos fijos en capital muy elevados. Estos bienes que se producen en gran escala y se consumen colectivamente

son vitales en el funcionamiento de la ciudad moderna, tales son los casos del transporte masivo, los servicios de energía o agua potable, para mencionar algunos ejemplos.

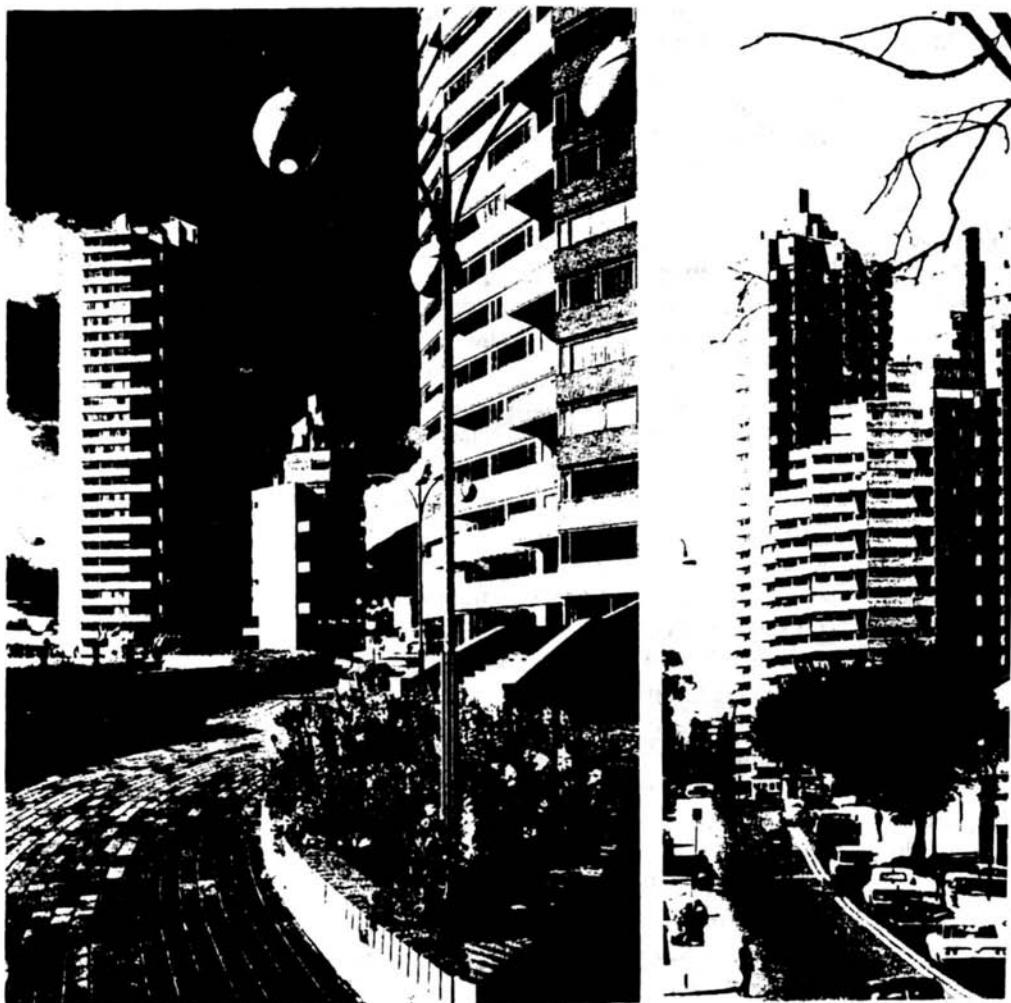
4. Insuficiencia de demanda efectiva (por incapacidad de pago de la población más pobre). Es el caso de los servicios meritarios o preferentes, como la nutrición materno-infantil, la salud preventiva, la educación básica, la vivienda mínima, la recreación popular.

5. Fallas en el suministro de información, que implica decisiones erróneas de los particulares. Tanto decisiones económicas (invertir más o menos de lo deseable) como, especialmente, decisiones políticas: los electores no saben realmente cómo serán afectados por las propuestas de los candidatos o por las acciones de las autoridades.

Por tanto -concluye Gómez Buendía- *lo público* incluye tanto 1) el suministro de los bienes y servicios identificados en las líneas anteriores, como 2) la deliberación y la toma de decisiones acerca de dichos bienes o servicios. Y es aquí donde *lo público* se convierte en *lo político*. Y donde la ciudad deja de ser una mera infraestructura física para funcionar como polis, es decir, para que las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva, en lugar de obedecer a las racionalidades particulares de quienes construyen o disfrutan de la ciudad<sup>11</sup>.

Precisamente, parte de los más graves problemas de la ciudad colombiana de fin del milenio consiste en la baja racionalidad colectiva para definir, tanto la satisfacción de necesidades elementales, como la irracionalidad a la que conduce el clientelismo, valga decir, la privatización del Estado para el beneficio de intereses privados. La ciudad como espacio físico es enorme; de hecho, Bogotá se cuenta entre una de las grandes ciudades del mundo. No obstante, como ciudad, como hecho colectivo y cultural, como proyecto compartido, la ciudad es débil. Hay más cemento que ciudadanía y hay más expropiación de lo público que proyecto colectivo.

<sup>11</sup> Gómez Buendía, Hernando. *Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana*. Revista Foro, No 25, diciembre de 1994. p.p.42-54.



### *Algunas características de la ciudad actual de fines del milenio:*

*"La ciudad en Colombia ha sido abandonada. No sólo su centro sino la ciudad entera. Sus habitantes han sido expulsados. Abandonada por su espacio público, la esencia de la ciudad se ha vuelto residual. Hemos sufrido la ciudad, no como antaño, a partir de las necesidades colectivas o simbólicas, sino a partir de la imposición de la rentabilidad, de la valorización en lucro. Es una anticiudad que se ha desarrollado olvidando que su espacialidad es la ciudad misma. Por el contrario, el espacio se convirtió en un vacío, el antilugar de la anticiudad".*

Rogelio Salmona.

Los grandes vacíos de la ciudad en Colombia tienen que ver con la debilidad de los espacios públicos, de la **ecclesia**, con la precariedad de la participación de la ciudadanía y de los ciudadanos concretos en la toma de las decisiones que tienen que ver con los asuntos colectivos. Estas decisiones son asumidas por muy pocos, los recursos públicos, la gestión de los servicios públicos y, en general, del conjunto de las decisiones que tienen que ver con la vida diaria de los ciudadanos dependen de un núcleo cerrado del poder sin que los habitantes de las ciudades hayan descifrado la forma de romper estos poderes oligárquicos. Solo en los últimos años los ciudadanos se han sacudido un poco del yugo de los gamonales locales, pero en veces han caído en el otro extremo, en líderes carismáticos, bien sea populistas o autoritarios ilustrados, que con una buena dosis

de mesianismo creen que las ciudades nacieron con ellos y desprecian a los pobladores urbanos al momento de llamarlos a construir un proyecto compartido, vale decir, colectivo y democrático de ciudad.

La vía para transformar esta realidad supone la creación de mecanismos institucionales que permitan informar al ciudadano medio, convocarlo a partir de sus intereses y proyectarlo a que tome parte en las decisiones públicas. Para las ciudades medianas y grandes se requiere la adopción de estructuras descentralizadas del gobierno que acerquen la estructura del poder político a los barrios, a las localidades y, por supuesto, a los ciudadanos.

Un gran vacío de nuestra cultura urbana y de nuestra planificación urbana consiste en pretender construir un proyecto colectivo partiendo del desconocimiento de los intereses concretos de los ciudadanos, de los usuarios y de los pobladores urbanos. La construcción de una racionalidad colectiva supone, como lo propone Humberto Cerroni, que ella se construya a partir de los intereses y de las racionalidades particulares. Las democracias modernas han sido construidas a partir del reconocimiento de la diversidad de intereses presentes en una sociedad compleja como son las propias ciudades en las que vivimos hoy<sup>12</sup>.

Precisamente la función mediadora para la construcción de ese proyecto colectivo de ciudad consiste en reconocer la existencia de intereses sectoriales, de diversas clases sociales, de género, de los jóvenes, de los habitantes marginados, etc. y reconocer que es necesaria, para esa mediación, la organización de movimientos y partidos políticos que representen esos intereses, para que ellos estén presentes en el momento de la construcción de la ciudad y al momento de la toma de decisiones. La sobre-representación de ciertos sectores que tienen la ciudad como fuente de lucro ha conducido a crear una ciudad y unos poderes públicos indolentes frente a la segregación social del espacio urbano y a la situación precaria en que viven millones de habitantes de la ciudad en espacios carentes de elementales servicios públicos y sociales y con bajos niveles de organización social.

Pero precisamente parte de las penurias de la ciudad colombiana tienen que ver con la ausencia de un discurso político frente a las ciudades. Los partidos y movimientos políticos en Colombia no tienen un discurso urbano que proyecte, tanto el debate como los consensos mínimos necesarios para construir un discurso sobre la polis del fin del milenio en el país. Y lo más grave es que los movimientos emergentes, representados en alcaldes cívicos tampoco lo tienen o apenas cuentan con fragmentos del mismo. Hay ausencia de un discurso público que enfrente problemas como la marginalidad urbana, la pobreza, la construcción de empresas públicas eficientes y no simplemente su reemplazo por la empresa y la gestión privada, la construcción de una infraestructura urbana de transporte público, amoblamiento urbano, espacios para la lúdica colectiva que vaya más allá del uso de las vías públicas para la recreación (las ciclovías), etc<sup>13</sup>.

La vigencia de lo público entendido como racionalidad colectiva que es construida, es decir, que es un proceso, supone algunas características que son inherentes a la ciudad como *polis*:

1. En una polis existe el ciudadano y no simplemente el habitante de la ciudad, el cliente o el usuario. El ciudadano tiene interés, información y derecho de tomar parte en las decisiones públicas. En efecto, solo la democracia conduce efectivamente a la racionalidad colectiva.

2. Existe un mecanismo adecuado para construir la racionalidad colectiva sin prescindir de los intereses y las racionalidades

<sup>12</sup> "El Estado democrático moderno se presenta como el régimen capaz de transformar los intereses en derechos-deberes, pero partiendo de los intereses mismos: capaz, por tanto, de producir una ley deseada por los ciudadanos, o sea, una razón comunitaria, fundada en la tendencia a implicar todas las voluntades y todos los intereses. Un Estado tal puede, por tanto, aspirar a transformarse a sí mismo (y a la política) en puro instrumento de los individuos, para un fin común, construyendo ese fin común, sobre los intereses particulares y sobre la voluntad de cada uno". Cerroni, Humberto. *La democracia como estado de cultura*, en *Las Incertidumbres de la democracia*, Santana Pedro compilador, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, 1995.p.p. 207-235.

particulares. Umberto Cerroni ha mostrado cómo las democracias modernas han sido construidas a partir del reconocimiento de la diversidad de intereses presentes en una sociedad compleja como la que vivimos en el mundo de hoy.

Precisamente la función mediadora para construir esa racionalidad colectiva a través de la vía del reconocimiento de los intereses sectoriales, de clase, de género, etc. es la sociedad política, es decir, los partidos y los movimientos políticos que deben ser vehículos para expresar y resolver los conflictos sociales en la arena política, esto es, de modo pacífico y por medio de leyes de interés público.

3. La autoridad está al servicio del interés público, de la racionalidad colectiva y cuenta con los medios necesarios para imponerla. Los funcionarios se deben al público y cuentan con los recursos necesarios para hacer que prevalezca ese interés público, esa racionalidad colectiva.

4. La ley -que debe ser la expresión de ese interés público, de esa racionalidad colectiva- se respeta. Se respeta por la autoridad y se respeta por los habitantes. De aquí nace y aquí se afina la seguridad y la convivencia ciudadanas.

Por ello se puede decir que en esta polis, en esta ciudad democrática, es donde concurren estas cuatro características: 1) democracia participativa, 2) concertación social, 3) administración eficaz y 4) seguridad ciudadana.

Si echamos una mirada a nuestra ciudad podríamos constatar con toda facilidad que nuestra realidad muestra todo lo contrario: la debilidad de un proyecto democrático de ciudad se explica y se manifiesta en 1) escasa participación política, 2) violencia social, 3) sub-administración y 4) inseguridad.

Una característica básica de nuestras ciudades es que como hecho físico son grandes, como ciudades democráticas son muy pequeñas. Lo colectivo de la vida no se rige por una racionalidad pública sino por el entrecruce aleatorio de racionalidades privadas o, cuando más, de racionalidades semipúblicas.

### ***Los actores que crean ciudad en Colombia:***

La ciudad es como la democracia: una creación genuinamente popular. Se quiere decir con ello que la ciudad es el resultado de la interacción de múltiples actores y no solo de uno de ellos. En Colombia se pueden distinguir, según Hernando Gómez B., cuatro grandes actores, la nación, los políticos, la empresa privada y el sector informal, estos actores tienen todos su lógica y su propia racionalidad particular que es válida, pero que no se inscribe en un marco de racionalidad pública, que obedezca a la ciudad como tal. Quienes serían actores fuertes para buscar ese proyecto compartido y colectivo de ciudad -los movimientos urbanos y las organizaciones sociales, la ciudadanía y los medios de comunicación- no han asumido un papel suficientemente nítido o suficientemente decidido en la construcción de ese proyecto colectivo de ciudad que sea la expresión de una racionalidad colectiva democrática.

#### **La nación**

Construyeron la ciudad física a costa de deconstruir la ciudad política. Atendieron la provisión de servicios e infraestructura pero se opusieron, y lo siguen haciendo, a la formación de un tejido institucional local. El municipio apenas se está recreando entre nosotros. La nación y los partidos han carecido de un proyecto orgánico de ciudad que dé norte y coherencia a la acción de las instituciones para construir una sociedad y una institucionalidad de ciudadanos, es decir, de una municipalidad y una ciudad democrática.

<sup>13</sup> En este sentido es lamentable el fracaso relativo de la administración de Antanas Mockus en Santa Fe de Bogotá. A pesar de una cierta retórica sobre la cultura ciudadana, esta administración fue incapaz de promover una gran transformación sobre la base de la participación ciudadana. Por el contrario, en lo fundamental esta administración también fue de puertas cerradas para los ciudadanos y ciudadanas de la capital del país. Tampoco fue muy afortunada la primera administración de Bernardo Hoyos en Barranquilla. Habrá que evaluar otras administraciones independientes, pero, hasta ahora el balance es bastante precario.

### **Los políticos**

La racionalidad electoral que es la que los ha movido los ha llevado a una racionalidad que desemboca en la apropiación privada de la vida pública.

Los partidos no toman partido en los grandes conflictos sobre la ciudad, el poder no se concibe como instrumento del cambio social sino, más bien, como prebenda para los activistas de la lucha electoral. El clientelismo: el acceso a los servicios públicos suele tener como condición el ejercicio de un cierto padrino. Los contratos, las obras públicas, etc. suelen afectarse por la intervención del clientelismo y el favoritismo.

### **El sector privado**

Ha cumplido un doble papel. Preocupados de los bienes públicos, pero con ello buscan revertir para sus propias ganancias particulares de acuerdo con la racionalidad de la ganancia. Apenas ahora comienzan a presentarse ciertas prácticas y discursos que los ligan a los debates sobre espacios públicos, amoblamiento urbano, etc.

### **El sector informal**

La informalidad económica no es más que la invasión masiva de lo público ante el empujón de la pobreza. Se hacen asentamientos de vivienda sin los servicios públicos, sin la previsión de espacios públicos adecuados, etc. El sector informal es ilegal, por el sencillo hecho de que se asienta sobre la apropiación privada de los bienes públicos- espacio urbano, calles, rutas, impuestos- y entra en contradicción con todos los reglamentos y las leyes urbanas, precisamente porque éstas están concebidas para proteger los bienes públicos.

### **Los actores emergentes**

Hay un conjunto de nuevos actores sociales urbanos que deberían representar la racionalidad pública, los proyectos colectivos, pues precisamente nacen del cuestionamiento a la apropiación privada que los otros actores hacen de la ciudad. Sin embargo tampoco ellos escapan a las racionalidades particulares.

### **Los movimientos y las organizaciones sociales**

Estos movimientos han girado principalmente en torno a los problemas de la tierra, los servicios públicos, la economía urbana y la reforma política. Estos movimientos, tanto los viejos como los nuevos, han logrado procesos de confluencia en verdaderos movimientos cívicos que han incidido en algunos lugares de forma muy significativa sobre los problemas de la ciudad. Pero, por lo común, ellos suelen ser débiles, defensivos, coyunturales, inestables y particularistas. Ellos se han mantenido principalmente en el reivindicacionismo y su mirada, por lo regular no logra una visión y, mucho menos, un planteamiento global sobre la ciudad.

### **Los medios de comunicación**

Los medios de comunicación cuyo compromiso profesional y comercial para con el público los inclina a la defensa de lo público, han tenido, sobre todo, el papel de fiscalización y de crítica negativa. Pero es notable el subdesarrollo de la prensa colombiana en relación con lo específicamente urbano, es incierto su efecto sobre la construcción de la ciudad -quizás forma más en el pesimismo que en la ciudadanía y sobre ella han incidido de manera muy significativa las razones y las racionalidades particulares, o sea, también los intereses de los propietarios de los medios.

### **La ciudadanía**

Entendida como el sujeto de la modernidad y de la democracia apenas si existe en Colombia. No hay duda que existen sectores, organizaciones e instituciones cívicas, también hay movimientos auténticamente cívicos, pero la ciudadanía sigue siendo escasa y tan débil como lo es el proyecto colectivo y compartido de ciudad.

### **3. La refundación de los municipios y de los gobiernos locales**

**N**o es el lugar para detenernos a examinar el conjunto de factores que han llevado a que entre nosotros apenas se encuentre en

marcha la recreación de la municipalidad como espacio de construcción de una ciudad democrática, de unos poblados democráticos. Dentro de los múltiples factores podríamos destacar: la ausencia de organizaciones políticas que sean portadores de un proyecto de ciudad. Los partidos no son los cauces de expresión del conjunto de los intereses ligados a la ciudad. Por ello, múltiples movimientos ciudadanos se expresan por fuera de la institucionalidad política. La ley o las leyecillas no expresan el proyecto compartido y, mucho menos, el proyecto colectivo. La ley es violada por casi todos los actores, por no decir que por todos.

La capacidad que tienen los gobiernos locales para actuar -administrando y gestionando, esto es, organizando y ordenando racionalmente los recursos humanos, técnicos, naturales, administrativos, etc. para satisfacer las necesidades colectivas y el consumo es muy limitada, precisamente porque choca con el conjunto de las racionalidades particulares y sectoriales.

Así, en la ciudad y en el municipio hay áreas copadas y parceladas por los intereses clientelistas cuya racionalidad es alimentar la maquinaria electoral. Hay parcelas y momentos donde predominan la racionalidad privada gerencial. Hay momentos en los que se expresan intereses de sectores emergentes como los urbanizadores, los transportistas y hasta el narcotráfico. Hay momentos y parcelas en manos del populismo. Sus relaciones con la nación tampoco son claras, dada la enorme injerencia de la nación que condiciona las transferencias. Escenarios confusos de relación entre los concejos y los alcaldes que a veces termina fragmentando el presupuesto sin mirar el futuro estratégico de las municipalidades. Y una relación totalmente vertical con la ciudadanía.

Si bien, el escenario de la descentralización con todas sus limitaciones ha comenzado a permitir la recreación de administraciones municipales, no es menos cierto que la mayoría de los ciudadanos todavía espera una descentralización en el interior de los municipios que permita espacios para la construcción colectiva de proyectos de ciudad. La descentralización hacia la sociedad está esperando aún.



Hay un marco adecuado para pensar en la refundación de la política y, por ende, de la ciudad democrática. Hay un marco constitucional favorable para que sean puestas en práctica nuevas estrategias para construir ese reencuentro. Mencionemos algunos de estos elementos:

### **1. La Constitución política de 1991**

Una república descentralizada y plural. La carta de derechos para una ciudadanía social.

Los nuevos mecanismos de participación social y política. Estos mecanismos pueden

ser utilizados para la construcción de una nueva racionalidad pública y para la construcción de lo común que tiene la política.

## 2. La descentralización

La elección popular de sus autoridades locales-alcaldes, concejos, Juntas administradoras locales, etc. Hay un nuevo espacio financiero con las transferencias que deben ser defendidas contra el centralismo expropiador que no cejará en su intento de recortarlas con argumentos como el déficit fiscal o el despilfarro (que puede ser cierto, en algunos casos, como también lo puede ser el de la pereza fiscal).

Los planes de desarrollo municipales y regionales. Los Consejos Territoriales de Planeación como momentos y lugares para construir pactos colectivos.

## 4. El reencuentro entre la ciudad y la política...el reto del fin del milenio

**C**reó que el reto del fin del milenio es el de propiciar un nuevo encuentro entre la ciudad y la política. Esta tarea es un proceso, y quizás un instrumento adecuado sea el de la planeación estratégica. Quizás, como dice Hernando Gómez, o el Plan Estratégico de Bogotá 2000, el reto es comenzar y quizás el instrumento sea un Plan Estratégico que vaya construyendo desde ya la ciudad soñada, la ciudad deseada<sup>14</sup>.

Un plan estratégico por varias razones:

Porque es un **proyecto**, es una utopía construida colectivamente y no un plan libre.

Porque un plan estratégico para que lo sea debe ser un plan **compartido**, porque lo esencial es su legitimidad, su capacidad de movilizar, porque es concebido como un **proceso** y es un **proceso político** más que un proceso técnico.

Porque el plan estratégico es un proyecto de ciudad porque se trata de construir y consolidar la esfera específica de lo colectivo, más allá del entrecruce de las racionalidades privadas y de las semipúblicas que hoy rigen y dirigen a nuestras ciudades. El plan, para que sea estratégico debe pertenecer a la ciudad, a todos los actores sin que nadie pueda



reclamarse su propiedad: a la administración, a los gremios, a los sindicatos, a las organizaciones cívicas y culturales, a las organizaciones vecinales. Debe convocarse a todo el mundo sin exclusiones. Por ello, es un plan compartido en el que los proyectos se van decidiendo colectivamente y al tiempo se va construyendo una mentalidad nueva en que primen los intereses colectivos sobre los intereses individuales o sectoriales.

La estructura de un Plan estratégico debe garantizar la participación ciudadana de todos: gobiernos departamentales y

<sup>14</sup> Gómez Buendía, Hernando. op.cit. p.48. *Plan estratégico Bogotá 2000: La participación ciudadana en el Plan*, mimeo, 1994.

nacional, según el caso, gobierno municipal, gremios, sindicatos, pobladores, instituciones cívicas, los medios de comunicación, etc.

Refundar la política pasa entre nosotros por reconocer y recrear la problemática de la ciudad en donde precisamente nació la política. Hay que añorar y buscar que los partidos discutan y se doten de propuestas de ciudad; hay que buscar administraciones democráticas abiertas a la participación ciudadana, respetuosas del medio ambiente y con un profundo sentido del servicio público, imbuidas de la virtud de la justicia social, comprometidas con el combate a la pobreza y a la exclusión social, comprometidas con erradicar los irritantes niveles de segregación social del espacio urbano, preocupadas porque las leyes y los reglamentos respondan a las necesidades de transformación de la vida colectiva y que sean realmente respuesta a los acuciantes problemas de nuestras ciudades. Esa es la meta.

Pero, también, requerimos vigorosos movimientos ciudadanos que reivindiquen la ciudad como proyecto colectivo imbuidos de un patriotismo de ciudad. Hay que pensar que las representaciones políticas pudieran combinar una doble representación -me refiero a los Concejos Municipales- una representación territorial, circunscripciones de comunas y una representación general. Así tendríamos Concejos Municipales más cerca de la gente y de sus problemas. Es obvio que esos partidos deberían democratizarse internamente para dar paso a los auténticos líderes con vocación de servicio público.

En fin, hay que soñar en el municipio democrático y en la ciudad democrática, aquella que, como dijo Maquiavelo al Magnífico Lorenzo de Médicis, no se puede acabar más que destruyéndola, pero esa tarea será imposible porque a ello nos opondremos todos: los ciudadanos y ciudadanas que vivimos y construimos la ciudad de nuestros sueños.

IDIOMAS PARA EL DESARROLLO



Dominamos  
el  
idioma  
que  
USTED  
NECESITA

## CURSOS DE INGLÉS

General  
General Intensivo  
Por Correo Electrónico  
Turístico  
Temático Intensivo

## ADEMÁS

Traducción e Interpretación  
en 8 idiomas

Transcripción de cassettes  
Cursos Libres:

conversación, gramática  
y comprensión de lectura

Para mayor información  
acerquese a la Calle 30A No.3A-23  
o llame a los teléfonos: 2459693 - 3382220  
Fax: 3381784 Bogotá Colombia

**Angela María Estrada Mesa**  
**Directora del Programa de Psicología Comunitaria de**  
**la Facultad de Psicología de la**  
**Pontificia Universidad Javeriana**

# La contribución del feminismo y las teorías de género

Angela María Estrada Mesa<sup>1</sup>

Una idea, podríamos decir reguladora, inspira la producción de este texto. Se trata de la tarea que a lo político le atribuye Chantal Mouffe<sup>2</sup>: la búsqueda de indicios que hagan posible nuevas formas de vida. Lo anterior implica que “escarbemos” en nuestra propia historia y en nuestra condición presente, por las huellas que puedan aportar al desarrollo de una democracia radical. Tal propuesta política acoge la rationalidad posmoderna como instrumento indispensable para construir “una nueva forma de individualidad plural y democrática”.

En el marco de esa idea quisiéramos abordar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principales aportes del feminismo a la construcción de propuestas de convivencia, en el contexto de la democracia radical? Interrogante nada sencillo, sobre todo si se tiene en cuenta que es necesario aceptar la existencia de múltiples feminismos.

## La tensión entre las interpretaciones de “lo posmoderno”

Entre nosotros, la recepción del pensamiento posmoderno se debate entre múltiples resistencias, que van desde una perspectiva configurada a partir de categorías estructuralistas fuertemente arraigadas, hasta aque-



llas en las cuales predomina la mirada de sospecha -necesaria- sobre los nuevos modos de colonización que pueden estar implicados<sup>3</sup>.

De un lado, las interpretaciones neoconservadoras de la condición posmoderna, que no sólo le niegan cualquier posibilidad de actitud crítica a este nuevo modo de la sensibilidad, también vaticinan el fin de la historia y del sujeto y, por lo tanto, la imposibilidad de pensar lo político por fuera de las leyes del mercado; en otras palabras, desde una interpretación neoconservadora parecería que los discursos posmodernos contribuirían, con su posición acrítica, al desplazamiento de lo político por lo económico.

La interpretación neoconservadora de la condición posmoderna lleva a pronosticar el fin del sujeto, de la historia y de la política. Las posibilidades para la convivencia humana aparecerían así amenazadas desde los cimientos mismos de la civilización, pues ya no habría ni siquiera una entidad, un sujeto, que pudiera interpretarlas.

Concretamente, Lyotard atribuye a Habermas ser el artífice de tal interpretación, al confundir las concepciones psicoanalítica y kantiana sobre la noción de sublimación, quedando finalmente atrapado en la estética de lo bello<sup>4</sup>.

De otro lado, el contexto de la posmodernidad, visto como “ola profunda y ge-

neral a la escala del todo social”, es elevado al rango de hipótesis global para la descripción y comprensión de la transición cultural a la que estamos asistiendo<sup>5</sup>. En tal sentido, la posmodernidad sería algo que nos está sucediendo y no una propuesta por la que se pudiese optar.

Esa ola profunda de transformación de los modos de vida involucra a la política, al arte y a la literatura, a las ideas filosóficas y a los discursos científicos, pero también a la vida cotidiana y a las identidades personales. La metáfora del efecto mariposa<sup>6</sup> parece apropiada para representar el fenómeno de la globalización, propio de la complejidad de las transformaciones a las que estamos asistiendo: “...una mariposa que bate sus alas en Australia puede, por una serie de causas y efectos puestos en movimiento, provocar un tornado en Buenos Aires”.

Para realizar una mirada crítica a la interpretación neoconservadora de la posmodernidad es importante radicalizar la concepción histórica de lo humano, evitando toda pretensión esencialista en el modo del ser inmutable, para pasar al estar siendo<sup>7</sup> que nos ofrezca la escala necesaria para la reflexión sobre los procesos de construcción social de la realidad (también social) y de las identidades personales.

### Feminismo y posmodernidad

**E**l feminismo será entendido en el contexto de este artículo como: un proceso social de doble registro -científico y político-, una de las fuentes del desmoronamiento de la hegemonía del paradigma positivista, espacio para la construcción de propuestas para la convivencia y lugar de construcción de posiciones de sujeto.

En el registro científico, la incertidumbre aparece como metáfora privilegiada para dar paso a la condición posmoderna y a la epistemología de la complejidad<sup>8</sup>. Conduce a calificar la pretensión de certeza moderna como engañosa, en la medida en que niega el papel co-constitutivo de los seres humanos sobre su propia realidad, realidad ante todo lingüística; es decir, interpretada y preinterpretada, desde la vida cotidiana misma.

En otras palabras, un escenario complejo para la comprensión de la posmodernidad implica aceptar la crisis o, por lo menos, la alteración de la función referencial del lenguaje, en la medida en que todo acto lingüístico de constatación es, en algún grado, performativo: el discurso produce los efectos que nombra, a través de procesos de reiteración<sup>9</sup>.



<sup>1</sup> Directora del Programa de Psicología Comunitaria de la Facultad de Psicología de la Pontificia Universidad Javeriana - PUJ. Investigadora principal de la Línea de sociedad civil y construcción del sujeto ético.

<sup>2</sup> Mouffe, Chantal, “La democracia radical, ¿moderna o posmoderna?”, en Santana, Pedro (Comp.), *Las Incertidumbres de la Democracia*, Santafé de Bogotá, Ediciones Foro por Colombia, 1995, pp. 287-303.

<sup>3</sup> Richard, Nelly, “Latinoamérica y la posmodernidad”, en Herlinghaus, H. & Walter, M. (Editores), *Posmodernidad en la periferia. Enfoques latinoamericanos de la nueva teoría cultural*, Berlín, Langer-Verlag, 1994, pp. 210-222.

<sup>4</sup> Lyotard, Jean François, “Respuesta a la Pregunta: ¿qué es lo posmoderno?”, en Viviescas, Fernando y Giraldo, Fabio, *Colombia el despertar de la modernidad*, Santafé de Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1991, pp. 32-43.

<sup>5</sup> Lipovetsky, Gilles. “Modernismo y posmodernismo”, en Viviescas, Fernando y Giraldo, Fabio, *Colombia: el despertar de la modernidad*, Santafé de Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1991, pp. 138-187.

<sup>6</sup> Morin, Edgar, “Epistemología de la complejidad”, en Schnitman, Dora (1994), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós, pp. 421-442.

<sup>7</sup> Romano, Gabriela Fabiana (1990), “Posmodernidad y género: crónica de pliegues y despliegues”, en Fernández, Ana María, *Las mujeres en la imaginación colectiva. Una Historia de discriminación y resistencias*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 51-62.

<sup>8</sup> Más que un paradigma unificado, la teoría o la perspectiva de la complejidad constituye más bien un proceso de convergencia de crítica del conocimiento científico, desde las distintas ciencias, tanto naturales como sociales. Sus principales ideas fuerza están en la función constitutiva de la realidad que se le atribuye al conocimiento y a la función del azar en los procesos de causación de lo real.

<sup>9</sup> Butler, Judith (1992), “Contingent Foundations: Feminism and the Questions of ‘Postmodernism’”, en Butler, Judith and Scott, Joan, *Feminist Theorizes the Political*, Grait Britain, Routledge, pp. 3-21.9 Butler, Judith (1992), “Contingent Foundations: Feminism and the Questions of ‘Postmodernism’”, en Butler, Judith and Scott, Joan, *Feminist Theorizes the Political*, Grait Britain, Routledge, pp. 3-21.

También se acepta la caída de los metarrelatos, incluyendo el del humanismo, particularmente por cuanto este último queda atrapado en la defensa de una esencia de lo humano desde la cual estarían predefinidas, desde siempre y para siempre, unas formas superiores, teleonomías, que actuarían 'guiando' la evolución tanto ontogenética (individual), como societal y que se constituirían en el proyecto para la civilización.

Los argumentos para aceptar el fracaso de tales pretensiones esencialistas son múltiples: desde la impotencia de una razón autoerigida como absoluta para poner límites a la barbarie, al holocausto, a la pobreza absoluta y a la destrucción del medio ambiente, hasta la falta de asentimiento individual frente a las definiciones y prescripciones teóricas y sociales sobre las identidades sexuales a las cuales asistimos hoy.

Las identidades sexuales pautadas para la modernidad occidental dentro de una matriz heterosexual que prescribe lo masculino y lo femenino como dimensiones opuestas -y en algunos contextos supuestamente complementarias- están francamente en crisis.

El feminismo tiene una presencia significativa en el concierto de las líneas de fuerza desde las cuales se reta a la modernidad; en efecto, poniendo en cuestión y superando las interpretaciones neoconservadoras, en las cuales también sin duda algunas feministas quedan atrapadas, se abre a la búsqueda teórica de alternativas para la deconstrucción del género<sup>10</sup>. Para Jane Flax, el objeto de las teorías feministas (ya que no se trata, ni mucho menos, de una teoría unificada) serían las relaciones de género<sup>11</sup>. Podría decirse que entre las teorías feministas y las relaciones de género existe una relación de transdisciplina a objeto.

En el registro político, y concretamente en cuanto a la acción política, el feminismo ha configurado uno de los tres patrones de movilización<sup>12</sup> del movimiento social latinoamérica de mujeres, al lado de las organizaciones de mujeres populares y de las dedicadas a la lucha por los derechos humanos.

Al igual que en otros microcontextos, la dinámica política, discurre entre dos tendencias: las fuerzas disgregadoras que amena-



zan a la cohesión social y las propuestas políticas innovadoras, cuyo origen se ubica por fuera de los partidos políticos, en las redes sociales desde las cuales se crean estrategias de transformación del acceso a las oportunidades y se construyen nuevas y más fuertes formas de solidaridad<sup>13</sup>.

Un patrón de convergencia importante en relación con la función política contemporánea del feminismo es el que le propone apoyar el proceso social de movilización, a través de la construcción de teoría ético-política, que abra alternativas de cambio que superen, más que reproducir, las condiciones de subordinación de las mujeres dentro de los nuevos escenarios<sup>14</sup>.

Siguiendo a Chantal Mouffe<sup>15</sup>, lo político hoy no sólo se encarga de la búsqueda de indicios que hagan posible nuevas formas de vida, sino que la tendencia hacia una demo-

<sup>10</sup> La noción de género se refiere a la construcción social de la identidad sexual en el contexto de una matriz normativa que permite y alienta unas identidades y que rechaza otras.

<sup>11</sup> Flax, Jane (1990), "Postmodernism and Gender Relations in Feminist Theory", en Nicholson, Linda J., Feminism/Postmodernism, USA, Routledge, 1990, pp. 39-62.

<sup>12</sup> Jaquette, Jane S., "Los movimientos de mujeres y las transiciones democráticas en América Latina", en León, Magdalena (Compiladora), Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 117-142.

<sup>13</sup> Baste con mencionar la riqueza de los mecanismos de solidaridad existentes dentro de los grupos de mujeres populares y en sus modos asociativos de economía. Mi experiencia de acompañamiento al Grupo Asociativo 'Creaciones Vivir', me indica la necesidad de generar estrategias de articulación de estas múltiples formas de organización de la sociedad civil, que tienen una existencia aislada, pero que constituyen una reserva de solidaridad y modos de resistencia frente a las tendencias políticas disgregadoras.

<sup>14</sup> Muchas de las luchas y conquistas de las mujeres, caen, por falta de mayor visión teórica y política, en la reproducción de los mismos factores de la subordinación que pretenden combatir. Un ejemplo muy concreto es el intento de transformación de la condición de la mujer sustentada en la revaloración de una 'esencia femenina', sea cuales sean las características que se le propongan. En tal sentido, Cfr. Villarreal Méndez, Norma, «El camino de la utopía feminista en Colombia, 1975-1991», en León, Magdalena (Comp.), Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 181-204.

<sup>15</sup> Mouffe, Chantal, Op. Cit., p. 302.

cracia radical acoge la racionalidad posmoderna como instrumento indispensable para construir "una nueva forma de individualidad plural y democrática".

Al no ser la posmodernidad una época histórica, y siendo «en todos los sentidos parasitaria de la modernidad»<sup>16</sup> intenta radicalizar y extremar las consecuencias del proyecto moderno, liberador. Lo anterior requiere, en primer término, deconstruir<sup>17</sup> los sesgos falogocéntricos<sup>18</sup> en los cuales quedaron atrapados los proyectos liberadores de la modernidad.

En este sentido, las propuestas de Mouffe sobre una democracia radical, propias del escenario posmoderno, presuponen la capacidad de reconocer la igualdad en la diferencia y proceder desde ahí a la generación de alternativas de participación, con base en un principio de equivalencia democrática. Se trata de modos de convivencia que parten del reconocimiento de la actual multiplicidad de posiciones de sujeto.

De otro lado, se hace indispensable precisar el uso de categorías de mucho arraigo en la tradición marxista, como la de poder, que como lo muestra Foucault<sup>19</sup> es insuficiente para dar cuenta de la multiplicidad de tramas de relaciones de poder, si se tiene en cuenta que se requiere una mirada que desborda totalmente la concepción de la interacción desde la lógica de quienes lo poseen o no. Por supuesto, las relaciones históricas de poder crean modos de dominación que ni este autor, ni nosotros, pretendemos desconocer. Más bien se trata de "...la producción multiforme de relaciones de dominación".

Una comprensión más profunda del alcance y las implicaciones políticas que para el feminismo tiene el debate precedente requiere de una ampliación de su participación y las convergencias actuales en el debate sobre la cuestión del sujeto en la posmodernidad.

### **Subjetivación y proliferación de los géneros. Incardinando al sujeto**

No son pocos los que postulan la muerte del sujeto. Asunto problemático, no sólo

porque la teoría política requiere de un sujeto, sino también porque desde el feminismo -como desde otras "fronteras"- se sospecha sobre el surgimiento de tal argumento, precisamente en el momento en el cual las mujeres comenzamos a asumir el control de nuestra presencia como sujetos de enunciación de nuestra historia.

Sin embargo, parece posible afirmar que en el nuevo "paisaje", quien no tiene cabida es el sujeto cartesiano construido por la modernidad: desincardinado (pues el cuerpo no le pone ni le quita nada en función

<sup>16</sup> Heller, Agnes & Feher, Ferenc, (1988), La Condición política posmoderna, en Políticas de la posmodernidad, Barcelona, Edit. Península, pp. 149-161.

<sup>17</sup> Postulada por Derridá, quien afirma que "...la deconstrucción no se limita a ser una crítica, sobre todo una crítica teórica, sino que debe desplazar las estructuras institucionales y los modelos sociales...". Derridá, Jacques, «Prólogos» en Peretti, Cristina (1989), Jacques Derridá. Texto y de construcción, Barcelona, Anthropos. También Scott, Joan (1988), "Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría postestructuralista", en Debate Feminista, Año 3, Vol. 5, marzo, 1992 pp. 85-102, muestra el valor que tienen la 'inversión' y el 'desplazamiento' como estrategias metodológicas de la deconstrucción, orientada a trastocar el sentido.

<sup>18</sup> Término acuñado por Derridá, para cuestionar la preferencia de la historia de la filosofía por lo masculino -pero extendible al conjunto de las ciencias sociales-, buscando impedir que la diferencia sexual se relegue "...a la categoría de objeto de ciencia regional, bajo el pretexto de una neutralidad trascendental", en Bennington, Geoffrey & Derridá, Jacques (1991), Jacques Derridá, Madrid, Cátedra, Teorema, p. 216

<sup>19</sup> Foucault, Michel, "Poderes y estrategias" en Microfísica del poder, Madrid, Edit. La Piqueta, 1992, p. 171.



del uso de la razón), solipsista, autoidéntico y absoluto. Aquel cuya razón, operando exclusivamente sobre sus propias leyes, daría cuenta de la verdad.

Contrario a la muerte del sujeto, es posible argumentar que desde la posmodernidad, y dentro de ésta -el postestructuralismo- se propone la recuperación del cuerpo y la sensibilidad del ser humano como parte constitutiva de su personalidad, y no como las dimensiones distorsionadoras del ejercicio de la razón pura. El reto de la posmodernidad es la reconstrucción de la materialidad de lo humano.

Las nociones de sujeto y de identidad propias de una cultura y de grupos culturales, previas, incluso, a las narraciones altamente legitimadas que se ofrecen como contexto para la construcción de distintas narraciones personales del "sí-mismo", discurren, entre nosotros, en una tensión entre dos tendencias: por un lado, la exacerbación del individualismo en el modo narcisista-hedonista (cuya génesis se encuentra en el proyecto moderno de identidad personal) y, por el otro, una radicalización de la conciencia sobre la reflexividad humana como la única vía para la elección racional de la acción que se le impone al sujeto<sup>20</sup>.

Lo anterior, como lo propone Lipovetsky, hace del sujeto posmoderno un ser humano democrático, aunque sea en el modo cool, también lleva, como lo expuso en otra parte<sup>21</sup>, a una transformación radical de la noción de autonomía: de ser concebida como separación y posibilidad de construcción de una identidad desgajada del contexto y autocontenido, a otra concepción que enfatice la dimensión colectiva e intersubjetiva de la identidad personal, en la medida en que crece la toma de conciencia sobre el hecho ineludible de la interdependencia social, propia de la condición humana.

El escenario anterior nos ofrece el contexto necesario para afirmar con Linda Alcoff (1988) que "...el rechazo al determinismo biológico no tiene sus raíces en suponer que los sujetos humanos son indeterminados, sino más bien en su sobredeterminación (i.e. construcción) por el discurso social y/o la práctica cultural... Nuestra experiencia y nuestra subjetividad

son constructos mediatizados por y enraizados en un discurso social más allá de nuestro control. Como postula Foucault<sup>22</sup>, somos cuerpos totalmente impresos por la historia".

El género no es algo natural, que se construya de una vez para siempre en el modo de una identidad sexual, sino un proceso permanente de actualización de la identidad personal, mediante la incardinación -corporización- de normas sobre la identidad sexual<sup>23</sup> e, incluso, de mecanismos de resistencia.

El género se configura desde una estructura de posibilidades narrativas que circulan, se ofrecen y, en algunos casos, se imponen, para la construcción de la identidad personal (entre nosotros, tales narrativas están articuladas desde una matriz hetero-

sexual fuertemente endurecida), en la medida en que cada quien realiza procesos de mediación personal, a la manera de proyectos, entre las narrativas que regulan el género y las versiones de sí-mismo, en la forma de proyectos de identidad más o menos convencionales o transgresores, en el contexto de la matriz propuesta por la cultura.

Los modos femenino y masculino son prototipos de la identidad de género que configuran los polos de la prescripción heterosexual propia de una racionalidad antinómica. Según Judith Butler<sup>24</sup>, mujer y hombre son momentos históricos de la construcción del género, polos que están siendo superados por la



<sup>20</sup> Cfr. Elster, Jon (1993), *Psicología política*, Barcelona, Edit. Gedisa. Tanaka, Martín, "Elementos para un análisis de los movimientos sociales", en *Análisis Político*, Santa Fe de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, U.Nacional, No. 25, 1995, pp. 7-24.

<sup>21</sup> Estrada, Angela María (1995), "La reserva moral femenina frente al fortalecimiento de la sociedad civil", en *Psicología Comunitaria: investigación, enfoques y perspectivas*, Serie Debates en Psicología, No. 1, pp. 63-72.

<sup>22</sup> Foucault, Michel (1975), "Poder-Cuerpo", en *Microfísica del Poder*, Colección Genealogía del Poder, Madrid, Ediciones La Piqueta, Tercera Edición, 1992, pp. 103-110.

<sup>23</sup> Butler, Judith, (1987), "Variaciones sobre sexo y género. Beauvoir, Wittig y Foucault", en Benhabib, Seyla & Cornell, Drucilla, *Teoría feminista y teoría crítica*, Valencia, Edic. Allfons El Magnani.

<sup>24</sup> Butler, Judith, Op. cit.

proliferación de los géneros que no se enmarcan dentro de esa racionalidad antinómica, y que no presuponen que la bipolaridad biológica implique su correlato psíquico a nivel de las identidades.

La idea de la diferencia<sup>25</sup>, es decir, la remisión de cada elemento a la huella de lo ausente, de lo otro, es la que nos permite señalar las identidades sexuales excluidas de la matriz heterosexual, con la cual se regulan las identidades de género viables -femenina y masculina-, que sustentan la concepción de la familia nuclear y la idea de amor romántico, e intuir sus posibilidades de transformación.

La anterior argumentación no invalida, sin embargo, ni la teoría ni la categoría de género en sí misma, particularmente como categoría de análisis posicional, relacional y político, ni la acción política del feminismo. El género nos permite recoger la experiencia de sujetos concretos generizados, dentro de unos regímenes de poder concretos que configuran unos modos de subordinación y exclusión particulares.

Concretamente en la vida de las mujeres, antes que invisibilizar los modos de subordinación, a los que se encuentran sometidas, es indispensable recuperarlos en el modo de su experiencia concreta, con el fin de convertirlos en metas de las propuestas políticas. Queda invalidada eso sí, toda pretensión de esencialismo sobre las identidades de género, ya que parte del proyecto político del feminismo debería abordar la tarea de la deconstrucción de ciertas posiciones de sujeto endurecidas y naturalizadas.



El género y sus modos modernos hombre-mujer, tiene un valor político de orden estratégico que no se puede desconocer, en cuanto hace parte de la estructura

profunda de posiciones de sujeto que configuran el agente social<sup>26</sup>, modos de poder hechos cuerpo mediante la apropiación de discursos originados en la racionalidad moderna, en cuya bipolaridad encuentra arraigo la jerarquización de la organización social. Más aún, entre nosotros, el mariánismo y el machismo se encuentran fuertemente naturalizadas en el modo de identidades sexuales.

En efecto, el género es el núcleo cultural más profundo en el que encuentra arraigo el mecanismo de discriminación mediante el cual la diferencia se torna desigualdad; en el género se sustenta toda otra forma de discriminación, exclusión e intolerancia, razón por la cual es de enorme importancia política apoyar su deconstrucción.

<sup>25</sup> Bennington & Derridá, Op cit, 1991.

<sup>26</sup> La concepción de agente social entendido como "la articulación de un conjunto de posiciones de sujeto, correspondiente a la multiplicidad de las relaciones sociales en que se inscribe", fué propuesta por Mouffe, Chantal,(1992), "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", en Debate Feminista, México, año 4, vol. 7, 1993, pp. 3-12.

**Suscribase Ah**

# **Revista Foro**

Valor del ejemplar hasta el Número 27	\$ 3.500.00
Valor de ejemplares Números 28, 29 y 30	\$ 5.000.00 c/u
Valor ejemplar desde el Número 31	\$ 6.000.00
Suscripción por un año (4 números)	\$ 21.000.00
Suscripción por dos años (8 números)	\$ 40.000.00
Promoción: Números 8 al 15 y 17 (Hasta agotar existencias)	\$ 22.000.00
Promoción: Números 20 al 27 (Hasta agotar existencias)	\$ 22.000.00

Números Agotados: 1,2,3,6,16,18 y 19

Según opción por Usted acogida, puede consignar a nombre de **Revista Roro** en la cuenta 03901601-9 del Banco Comercial Antioqueño, sucursal San Martín de Bogotá y enviarnos copia de la consignación vía fax (2836045) o por correo (Cra 4A No. 27-62) con los siguientes datos: Nombre completo, nit/c.c., dirección, teléfono, ciudad.

Nombre.: \_\_\_\_\_

C.C. o Nit.: \_\_\_\_\_

Dirección.: \_\_\_\_\_

Teléfono.: \_\_\_\_\_

Ciudad.: \_\_\_\_\_

País.: \_\_\_\_\_

Suscripción a partir del número.: \_\_\_\_\_

**EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**

Cra 4A No. 27-62 • A.A. 10141 • Santa Fe de Bogotá D.C.

Tels.: 2835982 - 2822550 - 3340967 - 2861488. Fax 57 (1) 2836045

Gilles Lipovetsky  
Letra Internacional No. 48  
Enero-Febrero 1997.

# Las apariencias

Gilles Lipovetsky



**I**nterpretar la moda como una ilustración ejemplar del conformismo de hombres y mujeres, de su sometimiento a los modelos efímeros del presente, de la fuerza de los contagios imitativos, es lo más común. Expresiones como "despotismo" de la moda "obedecer" a la moda, la relacionan con una institución de esencia antiindividualista, en la que la norma colectiva, abusiva y "persuasiva" aniquila la autonomía de los sujetos, al tiempo que estandariza gustos, apariencias y personalidades. Este análisis tradicional de la moda contiene en parte una verdad incontestable. Pero, ¿podemos quedarnos ahí? Desconfiemos, tanto aquí como en cualquier otro tema, de los consensos intelectuales: que se nos permita emitir un cierto número de reservas sobre esas apreciaciones de un fenómeno más complejo, más ambiguo de lo que se cree a menudo.

Una primera observación histórica. De hecho, desde que la moda se convirtió en un verdadero sistema regulado por innovaciones rápidas y permanentes, por una lógica de la fantasía estética, de la extravagancia, de la teatralización artificial de la diferencia de sexos, no puede pensarse en ella en forma correcta, independientemente de los valores individuales de la personalidad singular, de la afirmación de cada cual, de la libertad de gusto.

La moda es, en efecto, esa institución particular en la que hay que ser como los otros y no exactamente como ellos, siguiendo la tendencia del momento pero manifestando al mismo tiempo un gusto, una originalidad, una elección personal. Desde el siglo XIV, fecha que marca su nacimiento como sistema, en Occidente -y solamente en Occidente- la moda une inseparablemente conformismo e individualismo, un individualismo limitado con frecuencia sólo a los detalles del vestido, pero también a veces enfático, que decreta, que lanza soberanamente las novedades elegantes. Sea lo que fuere, la moda es inseparable de ese "derecho" individualista de valorizar lo efímero y las novedades en detrimento

de la inmovilidad tradicional, de hacerse notar, de ser original, de escoger y cambiar ciertos elementos de su apariencia.

Es cierto que el individualismo frívolo fue sometido durante mucho tiempo a un imperativo mucho más fuerte: distinguirse socialmente, hacer gala de pertenecer a una clase o marcar, por medio del vestido, la diferencia con los otros grupos. La primera motivación para estar a la moda fue, durante siglos, exhibir de manera ostentosa, por medio de un vestido lujoso, su nivel social, para ahondar la distancia con las clases inferiores.

Esta lógica ha cambiado profundamente con el auge de la ropa de confección en los años cincuenta y sesenta, pero también con el fin de las tendencias homogéneas en la creación de moda. El sistema anterior se caracterizaba por las tendencias anuales fuertemente unificadas: hoy en día ese consenso estético se ha desvanecido. La homogeneidad de la moda (el estilo "señora guapa", la clase y el cuidado) ha dado paso a un patchwork de estilos disparatados en el que vemos tanto lo corto como lo largo, lo amplio como lo ceñido al cuerpo, lo vamp y lo monacal, lo sofisticado y lo relajado. Ya no hay moda sino modas igualmente legítimas. Hemos entrado en la era de la "moda abierta" que se basa en la desmultiplicación, la descoordinación de los estilos que permite a los hombres -y sobre todo a las mujeres- escoger con más criterio su apariencia, ser más libres en la imagen que quieren dar de sí mismos, debido a esta multiplicidad estética.

Paralelamente a esta fragmentación estilística, se han producido cambios muy significativos en los componentes y las motivaciones relacionados con la moda. Lo que vemos, en particular, es el nuevo criterio de los consumidores con respecto a las novedades. En la frase anterior había que adoptar lo más rápidamente posible los últimos modelos, copiar de inmediato la tendencia del año. Hoy en día, al contrario, la moda ya es más que una guía, ya no logra imponerse directamente a los grupos y a los individuos. Asistimos, por una parte, a una oferta renovada y acelerada, pero por la otra, la "calle" no sigue más que su propio ritmo. Nadie es capaz de imponer



una tendencia homogénea y un cambio sincrónico. Para convencerte de esto, basta con observar lo que se produjo con el regreso de la falda larga. Algunas mujeres la adoptaron, otras no: la nueva moda no consiguió desplazar a la precedente. Todo cohabita sin verdadera exclusión, pues paradójicamente la moda dura cada vez más.

Las mujeres continúan siguiendo la moda pero de otra manera: menos fiel, menos escrupulosa, más libre. Se ponen lo que les gusta, lo que les queda bien, no lo que está de moda porque está causando furor. El mimetismo directivo característico de la moda clásica ha cedido el paso a un mimetismo de tipo opcional o a la carta. Se imita a quien se quiere, cuando se quiere, como se quiere. Así es el *look*, última fase, desunificada, no unanimista, del individualismo frívolo.

Cuidémonos de asimilar la edad del *look* a un frenesí de originalidad y una libertad sin normas: individualismo y conformismo van siempre juntos. Los jóvenes siguen muy preocupados por imitar con la mayor fidelidad posible los modelos vigentes en sus grupos, como lo atestiguan la fiebre de los adolescentes por ciertas marcas o las diversas formas de moda contestataria y marginal (*punk*, *grunge*...). En el mundo del trabajo, las maneras de vestirse están reglamentadas por códigos más o menos obligatorios. De un modo

más general, hombres y mujeres obedecen siempre a modelos propios de su sexo: no se produce ninguna transgresión real, numerosos tabúes ligados a la apariencia de los sexos no se han movido ni un ápice. Los hombres no se maquillan, no llevan trajes sastre ni faldas. Las mujeres tienen una libertad para vestir mucho más grande, pero eso no significa un estilo unisex: el corte de los vestidos, los colores, los accesorios, los peinados están marcados por la voluntad de diferenciar los sexos, los productos de maquillaje los consumen casi exclusivamente las mujeres. Los hombres quieren parecer hombres y las mujeres, mujeres: la moda sigue estructurada en esencia por la división sexual de las apariencias. No por ser menos apremiante, más abierta, la moda coincide con la indeterminación de los códigos; coincide más bien con el desmoronamiento de las referencias y con un conformismo plural. La autonomía individualista no se manifiesta más que dentro de los límites de los códigos socialmente legítimos del parecer.

Sea lo que fuere, hay un cambio de actitudes con relación al vestido mismo. Por ejemplo, el porcentaje destinado a gastos de ropa en los presupuestos familiares está bajando desde hace más de treinta años; en el caso de Francia, ha caído del 12% en 1959 al 6% en 1987, y se prevé que esté alrededor del 5% hacia el año 2000. Por supuesto, hay diferencias netas en el consumo de los diferentes grupos socio-profesionales, lo cual no hace menos cierto que se hayan operado cambios importantes, incluso en las clases superiores y media: como tendencia, los gastos van más hacia las diversiones, los viajes, la salud, el cuerpo, que hacia el vestido, el cual ya no es el vector principal de la afirmación social e individual, ya no cristaliza los más intensos deseos de estima y de reconocimiento social.. En un tiempo en que las mujeres tienen cada vez más ambición y actividades profesionales, así como gustos intelectuales, culturales y deportivos que se acercan poco a poco a los de los hombres, el interés por la moda es, sin duda, más general que antes pero menos intenso, menos "vital" que en épocas anteriores, en que el ornato era signo de clase. Ahora las finalidades del nuevo individualismo narcisista compiten con el vestido. Por esto el gas-



to en ropa no cesa de disminuir: se busca más realizar los deseos íntimos, conservar la forma, no envejecer, vigilar el peso, la alimentación, la línea, que pavonearse.

Pero lo que resulta igualmente revelador es la nueva repartición de las compras, la generalización de la ropa sport significativa de la nueva edad del individualismo y de la espiral de los deseos de autonomía privada en particular. Así como, en efecto, hay explosión de reivindicaciones de autonomía en la pareja, el sexo, el tiempo de trabajo, la contracepción, la religión; igualmente hay aspiraciones a vestidos flexibles, vestidos libres que no dificulten

el movimiento y el confort de las personas: como prueba, el éxito del pantalón vaquero y más recientemente de lo que llaman «mallas».

Con la ropa sport la moda toma nota de la ascensión de una cultura menos obsesiona da por lo visto, menos tributaria del prestigio vestimentario. En la actualidad, menos que suscitar la admiración lo que se quiere es aparentar ser joven, seducir y estar a gusto; por supuesto, el vestido y las marcas siguen clasificando socialmente a los individuos, pero esta búsqueda de la distinción de clase es sólo un elemento más entre las motivaciones de compra. Por medio del vestido ya no se busca, prioritariamente, hacer gala de una clase social, sino de un gusto, unos valores, un modo de vida: el vestido emblema de clase ha sido reemplazado por el vestido modo de vida, por lo cual los publicistas se esfuerzan cada vez más en asociar las marcas con estilos de vida, en afirmar la personalidad cultural, estética, de las marcas.

El hedonismo consumista mismo ha cambiado de tonalidad con la crisis económica y la sensualidad ecológica. Salimos del hedonismo del entusiasmo repentino, del cambio precipitado y frecuente para darse gusto. En el vestido, como en los otros bienes de consumo, los consumidores compran menos y más barato. La fiebre por la novedad, el gusto de lo nuevo por nuevo parece agotarse paralelamente con los gustos crecientes que la comodidad y el estar a gusto, relativa banalización de las apariencias, del ornato, con la excepción notable de los jóvenes, siempre en busca de la afirmación ostensible de sí mismos; todo esto no significa la muerte" de la moda sino su nuevo curso histórico, su estadio posmoderno, fragmentado y desencantado.

¿Es el fin de la "dictadura" de la moda? La realidad es de una complejidad diferente. Cuanto más se debilitan los dictados de la moda, más se despliega el poderío de las normas del cuerpo estético, delgado y sano; cuanto más gana la autonomía individualista, más se intensifican las nuevas servidumbres del culto del cuerpo, las tiranías del neonarcisismo. Vivimos la época de la afición extrema a las actividades de «forma» los regímenes y curas de adelgazamiento.

La cirugía estética misma se democratiza: en Estados Unidos, una mujer de cada 60 se ha hecho implantes mamarios, y cada año se efectúan un millón y medio de intervenciones de cirugía plástica. Para permanecer jóvenes, musculosos y esbeltos, nos hemos vuelto adeptos a los gimnasios, consumidores bulímicos de cuidados del cuerpo, de cremas rejuvenecedoras, pero también de productos ligeros y biológicos: en los Estados Unidos los productos bajos en calorías figuran, con los aparatos de gimnasia a domicilio y los microordenadores, entre los sectores de mayor crecimiento en el consumo durante los años ochenta. El agotamiento de las coerciciones de la honorabilidad social tiene como contraparte un culto al cuerpo inquieto, obsesivo, siempre insatisfecho, marcado por el deseo rejuvenecedor, anticelulitis, antiarrugas, por un trabajo interminable de vigilancia, de prevención, de corrección de sí mismo compartido por los dos sexos, pero más sistemáticamente interiorizado y practicado por las mujeres. La primacía de lo femenino en el orden del parecer sigue su carrera secular y milenaria.

La dominación de la moda no hace más que cambiar de rostro y de territorio. Estaba centrada en el vestido, ahora acapara cada vez más el cuerpo; era caprichosa, se ha vuelto "científica" y vuelta a los resultados; quería el cambio perpetuo, nosotros queremos una juventud eterna; era lúdica y superficial, ahora genera la ansiedad existencial.



Santiago García  
Director del Teatro La Candelaria

# Si hablo del teatro del futuro...

Santiago García

**H**ay algo que hace perdurable un arte a través de los siglos e, incluso, de los milenios. Son características fundamentales de cada género que, a pesar de los avances y cambios tecnológicos, hacen que subsista.

En el teatro esos elementos son muy simples. Basta un actor y un espectador para que lo fundamental del arte de la representación brote o aparezca o se haga realidad; ese fundamento es la acción. Esta constatación nos viene de Aristóteles y nos ha llegado también del teórico más destacado del siglo XX, Bertolt Brecht, quien siguió postulando que la acción (o la cadena de acciones) está en la base de toda su reflexión y su práctica teatral. Afirma él, en su "Pequeño Organón para el teatro"<sup>1</sup>, que una de las pocas cosas con las cuales está de acuerdo con Aristóteles es el que la fábula (que Aristóteles llamaba Mito) es el "alma" del teatro; siendo precisamente esta fábula la acción desarrollada como una cadena de acontecimientos. Entonces hoy, a las puertas de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, continuamos postulando ese mismo



principio fundamental de nuestro arte, pero no sin preguntarnos qué es lo que se nos presenta como nuevo y renovador en la dramaturgia o en la relación del actor con su público a través de la acción.

Desde una óptica latinoamericana, y en mi caso específico colombiana, tendría que hacer varias consideraciones. La primera es la desconfianza sobre la aparición de elementos nuevos y renovadores en el arte como condiciones perentorias del desarrollo de cualquier estética. Esta actitud de recelo hacia la renovación, o hacia los famosos "ismos" que caracterizaron gran parte del arte moderno de nuestro siglo, ya ha sido expuesta con suficiente convicción por pensadores como Lyotard<sup>2</sup>,

Habermas y otros. Aunque no comparto la totalidad de ese discurso en el teatro que imagino para nuestro futuro, ciertamente no creo que se precise una especie de afanosa carrera de superaciones en busca de pelda-

<sup>1</sup> Bertolt Brecht, *Pequeño organón para el teatro*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, 1978.

<sup>2</sup> J.F. Lyotard, *La condición postmoderna*, México, Edit. REI, 1990

ños que nos encumbren a una sospechosa cima de estéticas «internacionales». Mas bien, como me parece que ha sucedido hasta ahora, creo en un desarrollo de expansiones y contracciones, de retrocesos hacia fuentes del pasado, de especulaciones hacia lenguajes diversos o extraños, de experimentaciones que no se caractericen por su afán vanguardista (echar hacia adelante, hacia la primera línea de combate), sino por el hecho en sí de la experimentación, de la búsqueda, aunque ello implique echar hacia atrás, a la retaguardia. Es decir, creo en un



arte de investigación que, a la larga, es la condición básica de cualquier proceso de creación artística.

En segundo lugar, en lo referente al espectador, a su grado de receptividad al cambio necesario que debe sufrir por la experiencia de una realidad compleja y desconcertante como es la nuestra, nos preguntamos qué cambio debe operarse, entonces, en el objeto artístico que le está destinado; o lo que podría ser más interesante, qué cambio debe experimentar la obra artística para que efectivamente cambie la sensibilidad o manera de ver del espectador. Son muy oportunas las observaciones que sobre este problema hace el teórico francés Patris

Pavis<sup>3</sup> en la formulación de su teoría de la recepción. Según Pavis “hay que distinguir entre las variaciones o innovaciones profundas que produce el arte, que modifican la percepción y las actitudes psíquicas y mentales, y las modificaciones superfluyas que pretenden ser originales”; también es necesario proponer una estética donde ese grado de recepción sea la materia de interés para el teórico y para el artista.

El arte, aunque no pretenda cambiar la realidad, sí cambia necesariamente la manera de ver de una sociedad y en cuanto más profundos y sustanciales sean esos cambios, en cuanto su impacto sobre la percepción social sea más importante y determine, por tanto, transformaciones en la relación del hombre con la realidad, más válido e imprecedero es en el futuro. Si apenas convueve o sus transformaciones son “blandas” o tolerables, es un arte menor; es ese arte tolerado por el establecimiento y como no transforma no transciende.

En el caso de América Latina el teatro tiene que ser partícipe de la transformación del pensamiento del nuevo hombre americano expresando con el lenguaje que le es propio, es decir, el lenguaje específico de la escena, verdades impactantes y renovadoras, que transformen las formas tradicionales de ver y de sentir. Pero no cualquier verdad. Como decía Artaud: “el objeto fundamental del arte teatral es expresar objetivamente ciertas verdades secretas”<sup>4</sup>.

La diferencia del planteamiento de Artaud con el de Brecht, en este sentido, está en distinguir de qué verdades se trata. Pero esta polémica, que fue de enorme importancia en los años sesenta, hoy día, o para nuestras cuentas más allá del año 2000, le corresponde más a los filósofos que a los que se ocupan del quehacer estético. Esa verdad para Brecht se expresaba en la manera de divertir al espectador. “La tarea del teatro como la de las otras artes ha consisti-

<sup>3</sup> Patris Pavis, *El teatro y su recepción*, La Habana, Uneac, 1994.

<sup>4</sup> Antonin Artaud, *El teatro y su doble*, España, Edit. Edhasa, 1978.

<sup>5</sup> Bertolt Brecht, *Escritos para el teatro*, Buenos Aires, Edit. Nueva Visión, 1993.

do siempre en divertir a la gente"<sup>5</sup>. Pero aclara en seguida de qué clase de diversión se trata: "sin embargo, hay diversiones débiles (simples) y fuertes (complejas) que el teatro es capaz de ofrecer. Estas últimas con las cuales nos encontramos en el gran arte dramático alcanzan su elevación, algo así como la alcanza el amor en la cohabitación; son mucho más complicadas, más ricas en aspectos, más contradictorias y preñadas de consecuencias".

Pienso, entonces, que para este teatro del futuro que soñamos, las consecuencias serán precisamente las transformaciones en la óptica o en la sensibilidad que el público tiene de las relaciones humanas y también las transformaciones en el espíritu creador del artista. Pienso en una diversión que commueva profundamente dentro de una suerte de vaivén entre la sensibilidad del artista y la del público; un juego en el cual el uno con su obra transforma al otro, no de una manera determinista, sino permitiendo la necesaria alternancia de quién transforma a quién.

Puedo afirmar que en mi práctica del teatro he sido transformado por mi relación con el público y me atrevo, también, a afirmar que en algo he contribuido a la transformación del público. Los artistas de este fin de milenio podemos decir que nuestras imágenes han pretendido desarrollar una sensibilidad en el medio social donde operan, de una manera y una calidad diferente a las imágenes de los medios masivos de comunicación, con todo y su apabullante tecnología. Porque las visiones e imágenes que, por ejemplo, diariamente recibe un televidente, por más variadas e impactantes que sean, no son sino eso: variadas y superficiales; no hieren la conciencia profunda del espectador. Por



el contrario, el arte que pretendemos sí hiere la sensibilidad del público y esa conmoción es mayor en cuanto sea más compleja, más llena de sentido, más polifónica. Remitiéndonos de nuevo a Brecht, el placer que produce esa conmoción o herida, según la concepción del teatro de la crueldad de Artaud, debe competir con cualquier otro placer de consumo cotidiano como el de satisfacer el hambre o el sexo.

Es de suponer que en un futuro próximo nuestros espectadores serán más desconfiados, escépticos, despojados o desprovistos de muchas de las verdades eternas que los han sustentado hasta hoy. A ese público será al que nos corresponda dirigirnos y conmoverlo o sensibilizarlo hacia otras verdades «no eternas», con nuestras imágenes artísticas, afrontando el riesgo de encontrarnos con un receptor más curtido por la experiencia del engaño. Alguien podría decir por ello que será un público más insensible, pero yo presumo que no será más insensible sino más difícil de ser sensibilizado. Y eso es bueno porque nos obligará a hacer un arte más complejo, más agudo y, lo más importante, más rico en estrategias de receptividad.

Esto último me lleva a una tercera consideración. Es evidente que la influencia de otras culturas y otras prácticas artísticas ha tenido gran importancia en el desarrollo del arte latinoamericano, sobre todo el aporte y la recepción de las teorías artísticas euroamericanas en estos últimos tiempos. El teatro, a pesar de obstinados esfuerzos por encontrar su propio camino, ha sentido el peso de la "colaboración" de interesantísimas teorías y prácticas teatrales que no solo

<sup>6</sup> Emilio Ichikawa Morín, *El pensamiento agónico*, La Habana, Edit. Ciencias Sociales, 1996.

nos han llegado de tercera mano, sino muchas veces directamente. No se trata de reñir de todos estos aportes, sino de saberlos asimilar de tal manera, o mejor con tal holgura, que con ellos o sin ellos podamos encontrar las formas expresivas de nuestra realidad con nuestros propios medios. El hecho de que estos medios estén "contaminados" de otras experiencias no es un problema que obstaculice aquello que es tan importante y casi definitivo en el arte que es la invención. Por el contrario, ese carácter híbrido, criollo, bastardo, es precisamente lo que ha caracterizado las expresiones más felices del arte latinoamericano del pasado y del presente.

A este respecto vale la pena tener en cuenta lo que dice un joven filósofo cubano, Emilio Ichikawa Morín, en su ensayo *El pensamiento agónico*<sup>6</sup>. "Ante esta situación se perfilan dos caminos diferentes. Se puede encarar la modernidad (o posmodernidad) conociendo de antemano las objeciones a la misma, aceptándola como *thelos* histórico que se asume sin *optimismo*, o por el contrario se pueden buscar disyuntivas en calidad de una auténtica utopía". Aunque estas reflexiones de Ichikawa se refieren a la filosofía, yo las puedo asumir para el teatro y hablar de utopía, la cual no podría ser otra que encontrar por nuestros propios medios las nuevas relaciones de recepción entre el objeto artístico y su receptor; y, en el caso especial del teatro, entre el actor y su público latinoamericano. Es en esta rela-

ción en la que veo el punto de mayor interés para una exploración que no se atenga solamente a los aportes teóricos que nos vienen del discurso posmoderno, sino que encuentre "disyuntivas en calidad" que tengan que ver más con nuestra propia práctica y reflexión artística.

Si en algo podríamos encontrar elementos diferenciadores e identificadores en una futura práctica artística latinoamericana, es justamente en su aptitud para una rápida asimilación de otras propuestas y su consecuente reelaboración con nuevas respuestas, que aunque no sean definitivamente innovadoras, sí tengan rasgos evidentes de invención y, al mismo tiempo, de lenguaje propio.

Es, entonces, en ese proceso donde vislumbro que en el teatro podemos encontrar nuevos caminos. Para ello contamos, por un lado, como hemos apuntado al inicio de estas notas, con la relativa aceptación de lo moderno en su calidad de dudoso y "decadente", puesto que viene de una cultura euroamericana que se autoproclama decadente, y por otro, con lo postmoderno, no sin el necesario recelo, sobre todo en nuestro país donde no podríamos hablar con seriedad de una superación de lo moderno. Entrar en el debate de lo postmoderno sin una necesaria mediación, nos colocaría en la ingenua posición de aceptar nuestros propios atrasos tecnológicos o culturales como virtudes y no como problemas que exigen una superación.



**María Mercedes Maldonado C.**  
Abogada, Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional-Seccional Medellín, Consultora en temas de descentralización, servicios públicos domiciliarios, finanzas territoriales, planeación y derecho urbanos

# La descentralización de los servicios de salud

María Mercedes Maldonado C.

**E**l proceso de municipalización de los servicios de agua potable y saneamiento básico fue uno de los primeros en ponerse en marcha en Colombia, al ser definidas sus condiciones dentro del paquete de medidas adoptadas entre 1986 y 1987, que constituyen la llamada reforma de descentralización.

En contraste con el sector eléctrico, que ha sufrido en las últimas décadas un fuerte proceso de centralización de su organización institucional y financiera, acorde con el modelo tecnológico adoptado -interconexión nacional alimentada por grandes centrales hidroeléctricas-, el de agua y saneamiento ha sido objeto de una creciente descentralización.

En 1987 se cierra el ciclo iniciado desde finales de la década de 1950 con la conformación en las ciudades grandes e intermedias de las empresas municipales



bajo la figura de la descentralización funcional o por servicios, con el desmonte definitivo de las instituciones y modalidades de intervención del nivel central mediante la liquidación del Instituto de Fomento Municipal-Insfopal y el traspaso del Programa de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud a los Departamentos.

Estas dos entidades, adscritas al Ministerio de Salud, actuaban en los municipios medianos y pequeños. El Insfopal operaba a través de 40 Empos y Acuas (25 a nivel departamental y 15 a nivel municipal), empresas en las que poseía más del 65% de los derechos sociales y que funcionaban en 450 localidades mayores de 2.500 habitantes.

El Instituto Nacional de Salud, a través de 22 oficinas seccionales en todo el país, atendía las localidades de menos de 2.500 habitantes, mediante el Programa de Sanea-

miento Básico Rural, iniciado en 1968, diseñado para promover proyectos de participación comunitaria para la construcción de las obras y para prestar soporte técnico, organizativo, interventor y financiero a juntas administradoras de usuarios encargadas del servicio.

Los tres esquemas institucionales mencionados operaban en combinación con múltiples modalidades de gestión comunitaria y de acceso rudimentario al abastecimiento de agua, en muchos casos ajenos a la injerencia de cualquier dependencia oficial.

Aún en el entrecruce de lógicas y la

garanticen la autonomía administrativa y presupuestal, la autofinanciación de los servicios vía tarifas y conduzcan a formas de gestión en lo posible alejadas de las autoridades y organismos de representación popular en el nivel municipal.

Este es un rasgo importante que se ha profundizado con las medidas adoptadas recientemente: es una descentralización que apunta más a la empresa que a la administración municipal, que le interesa más el destinatario de los servicios como usuario que como ciudadano y que privilegia la organización técnica libre de interferencias políticas antes que la inserción de los servicios que hasta el momento habían estado bajo la esfera del nivel central en los mecanismos de democracia local que simultáneamente la descentralización pretende generar.

En este artículo se examina el proceso de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento básico, identificando en particular los lineamientos generales de política y el desenvolvimiento institucional en torno a dos momentos: la reorganización derivada de las medidas de 1987 y las perspectivas que genera para el proceso de descentralización la expedición de la Ley 142 1994 que contiene el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

## La primera etapa de la descentralización

**E**l desmonte de las ACUAS y las EMPOS se inicia luego de una prolongada etapa en la que el esquema de intervención del gobierno central había desplazado a las administraciones municipales de la mayoría de los municipios del país, de la relación directa e integral con el manejo de los problemas de provisión y disposición del agua. Ese esquema, fuertemente incidido por una lógica clientelista y caracterizado por una precariedad crónica de los recursos orientados a la financiación de los servicios había generado rezagos en las inversiones y un débil des-



sumidores.

Se trata en consecuencia de desmontar las formas de intervención propias del estado benefactor, partiendo de la reducción de las responsabilidades directas en la provisión de estos servicios por parte del nivel central -que tiende a concentrarse en las funciones de planeación y control-, y de la promoción de la organización de empresas bajo la figura de la descentralización funcional a nivel municipal, que

empeño de las empresas, de manera tal que la mayoría de las localidades articuladas a este circuito enfrentaban graves problemas calidad y cobertura del servicio.

Como a este panorama se añadía el traslado simultáneo a los municipios de otra serie de responsabilidades, sin mayor claridad respecto a su capacidad administrativa, fiscal y financiera y una errática orientación del proceso de descentralización, los sistemas entraron en una etapa prolongada de deterioro y abandono en muchas de las regiones del país.

Las dificultades en el desmonte del sistema Infopal, la improvisación en el diseño de los mecanismos de soporte al proceso de municipalización y la debilidad del manejo del sector desde el nivel nacional, arrojó a los servicios a un limbo de, por lo menos tres años, mientras empezó a ser asumida por parte de las entidades territoriales, al menos, la realidad de las nuevas responsabilidades.

Las principales características del desenvolvimiento de la organización institucional de los servicios en este momento son:

- Una prolongada etapa de ajuste (o des-ajuste) institucional del nivel central que no logra perfilar con claridad su papel en el contexto de la descentralización.

La Nación pasa de la prestación directa del servicio en un importante número de municipios a unas difusas y nunca consolidadas funciones de asistencia técnica y a la aplicación tecnocrática de controles y condicionalidades.

- La desarticulación y fragmentación en la gestión de los diferentes componentes de los servicios (financiero, administrativo, técnico, ambiental) en diversas dependencias del nivel nacional.

En una división de funciones poco coherente concurren el Departamento Nacional de Planeación (planeación sectorial, fijación y control a las tarifas), los Ministerio de Obras Públicas, remplazado luego por el Ministerio de Desarrollo (asistencia técnica, coordinación general), de Salud (control a la calidad del agua) y Hacienda (manejo del crédito y la cofinan-

ciación) y las autoridades ambientales (gestión del recurso hídrico).

En consecuencia, el municipio es interpelado a través de múltiples y fragmentados programas, en los que sobreponen objetivos y prioridades y se entrecruzan contradicciones lógicas de actuación. Se trata, además, de programas que pretenden implantar un modelo homogéneo de gestión de los servicios que desconoce la diversidad de condiciones regionales y locales derivadas del estado previo de los sistemas, de las condiciones de provisión del recurso hídrico, de los



grados de desarrollo institucional y de las diferentes tradiciones políticas y culturales.

Esta organización obedece a una concepción del servicio restringida a la distribución de agua por redes en los centros urbanos y a los aspectos administrativos y comerciales que le son inherentes pero que desconoce el comportamiento del ciclo del agua como condicionante esencial de la estructuración de los diferentes componentes de su gestión : administrativo, técnico, financiero, ambiental.

- La inestabilidad institucional se reproduce igualmente a nivel regional y municipal : la mayoría de las Empos fueron disueltas (todas las de la Costa Atlántica, la de Nariño, Chocó, Tolima, Huila, Boyacá, Norte de Santander, Cundinamarca, Caquetá) y buena parte de aquellas que fueron inicialmente transferidas a los departamentos, después se desmembraron o liquidaron por la separación paulatina de los municipios. Así ocurrió en Santander, Risaralda y Quindío.

Aún las empresas que se conservaron -Valle, Antioquia, Cauca, Caldas y San Andrés y Providencia- se han visto sometidas sucesivamente a evaluaciones o readecuaciones institucionales que cuestionan por lo general la prestación directa de los servicios por parte de entes departamentales.

En una primera etapa la mayoría de los departamentos se resistieron a asumir la transferencia de las Empos, argumentando su debilidad financiera y por razones similares el Programa de Saneamiento Básico Rural y Urbano Menor entró en una prolongada etapa de dispersión y debilitamiento de sus canales de relación con las juntas administradoras.

Con contadas excepciones los sistemas fueron entregados a los municipios, lo que generó desde la perspectiva territorial una variada gama de respuestas a las nuevas condiciones de gestión, en lo que se refiere a la organización institucional y la articulación entre departamentos y municipios.

- Sin desconocer su debilidad e inestabilidad las entidades territoriales desarrollaron su capacidad de adaptación a las nuevas responsabilidades planteando incluso salidas más creativas que el modelo homogeneizante que ha pretendido generalizar el nivel central.

Se readecuaron, consolidaron o surgieron asociaciones municipales, con los departamentos o entre municipios, modalidades provinciales o subregionales de manejo de los servicios, se constituyeron empresas descentralizadas del orden municipal encargadas exclusivamente de los servicios de acueducto y alcantarillado o que prestan otros servicios, continuaron operando las

Juntas administradoras de los servicios surgiadas de los Programas de Saneamiento Básico Rural y Urbano Menor u otras modalidades de gestión comunitaria o cooperativa o se asumió la gestión directa por parte de las administraciones municipales.

La opción planteada por las autoridades nacionales como la mejor vía para la racionalización de la gestión, consistente en la organización de un ente autónomo a nivel municipal no contempla las condiciones específicas de configuración del servicio en muchos municipios pequeños, ni las limitaciones de muchas administraciones municipales para organizar empresas descentralizadas ni la rigidez que puede derivarse de esta forma institucional.

Con ella se corre el riesgo de negar o dificultar la configuración de modalidades regionales de provisión del servicio, con las cuales es posible alcanzar economías de escala, facilitar la canalización de recursos o asegurar una gestión integral del ciclo del agua.

- Si se asume como uno de los objetivos centrales de la descentralización el fortalecimiento de la autonomía municipal y de la capacidad de gestión en el nivel local, articulado a la generación de mecanismos efectivos de control ciudadano y de incidencia en la determinación de las prioridades de inversión como base para el mejoramiento de la calidad de los servicios, el desarrollo de la que puede considerarse la primera etapa de la descentralización arroja resultados muy limitados.

Uno de los sesgos más importante del proceso es que se trata de una descentralización que se traduce en una delegación de funciones de la nación a los municipios, pero que no apuesta al traslado efectivo del control en la toma de decisiones.

En consecuencia, las señales dirigidas a los municipios no son claras, su debilidad institucional ha sido asumido como la justificación para imponer controles y condicionalidades pero no como el punto de partida para avanzar en un programa estable y de largo plazo de consolidación de la gestión local en un marco claro de responsabilidad.



sabilidades mutuas entre los distintos niveles de gobierno.

Es así como aspectos claves como la fijación de las tarifas continuaron a cargo de organismos nacionales de claro corte tecnocrático como la Junta Nacional de Tarifas y el otorgamiento de crédito y cofinanciación se han utilizado como instrumentos para imponer engorrosos, y en muchos casos ineficaces, procedimientos de transformación de los entes encargados de la prestación de los servicios, diseñados por las dependencias del nivel central, o inducir mecanismos de privatización.

Entre tanto, nueve años después de iniciado el proceso no se ha superado la prolongada etapa de readecuación institucional de las entidades del gobierno nacional, se avanza lentamente en la consolidación de la gestión municipal y en la organización de estructuras de apoyo en los departamentos y muchos de los supuestos que acompañaron su implantación no se han cumplido.

Las cargas financieras sobre el estado central no se han disminuido y de hecho el proceso tuvo un alto costo para la Nación debido a la resistencia de las entidades terri-

toriales para aceptar el traslado de las empresas del circuito Insfopal y a la prolongación de su proceso de liquidación. Si a esto se suman los fondos de cofinanciación o la asignación de formas veladas de auxilios, la Nación sigue movilizando recursos adicionales a las transferencias, base financiera de la descentralización.

Los resultados a nivel de los incrementos en la calidad de los servicios son limitados : De acuerdo con los diagnósticos que sustentan el Plan de Agua 1994-1998 aún 8,7 millones de habitantes no cuentan con servicio de acueducto y cerca de 13,4 millones carecen de alcantarillado y más del 30% de la población localizada en las zonas urbanas recibe agua sin condiciones adecuadas de potabilidad.

De acuerdo con el mismo diagnóstico, con contadas excepciones, los procesos de reforma institucional no han tenido el impacto esperado en el manejo de los servicios públicos. Aún persisten bajos niveles de desempeño de las entidades operadoras, reflejados en baja calidad de los servicios, considerable índice de pérdidas, altos costos laborales, mala atención a los usuarios,

distorsiones en el esquema tarifario y de subsidios y debilidad en la planeación y ejecución de proyectos.

Las experiencias de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en 1986 (participación en las Juntas Directivas de las empresas municipales de servicios públicos, consulta popular, garantía del acceso a la información) han sido muy limitadas, debido a que su reglamentación fue muy restrictiva y a que en muchas ciudades se eludió deliberadamente su cumplimiento.

Los problemas relacionados con la corrupción, el clientelismo y el desgredo administrativo han pesado mucho más en el diseño de políticas como justificación para la imposición de controles tecnocráticos por parte del nivel nacional que la opción por el fortalecimiento de la autonomía local y la apertura a controles más ligados a la información directa a los ciudadanos, articulados a los mecanismos propios de la democracia en el nivel local.

La readecuación de relaciones entre niveles de gobierno y la redefinición de funciones al interior del estado han girado en torno a una tensión entre tecnocracia y clientelismo que se traduce en la adopción de normas e instrumentos que desconocen las condiciones específicas de la prestación de los servicios vitales para la población e intentan eludir la vinculación de su provisión con las prácticas políticas concretas en el nivel municipal.

### **La Ley 142 de 1994: ¿en contravía con la descentralización?**

**L**a Ley 142 de 1994 o régimen de servicios públicos domiciliarios, expedida en desarrollo de la Constitución de 1991 no solo refuerza la previamente identificada de plantear la descentralización en relación con empresas autónomas, sino que introduce un nuevo objetivo, el de la privatización.

Si se la examina desde la perspectiva de su incidencia sobre el proceso de descentralización las contradicciones son evidentes :

a pesar de desarrollar una Constitución Política que define como uno de sus objetivos fundamentales el fortalecimiento de la descentralización, establece un esquema marcadamente centralista que asigna facultades de regulación, control y vigilancia en los aspectos cruciales de los servicios domiciliarios a entes nacionales que operarán por delegación presidencial.

El nuevo régimen legal se estructura en torno al establecimiento de la libertad de entrada al mercado de todos los agentes económicos y la promoción de la competencia como instrumentos esenciales para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios.

El modelo al que apuesta la Ley es el de la operación, en condiciones de mercado, de empresas de servicios públicos organizadas como sociedades por acciones (pueden ser oficiales, mixtas o privadas) sujetas a la regulación de un ente nacional del más alto nivel que opera por delegación de una función presidencial consagrada por la Constitución. Las principales funciones de la Comisión de Regulación consisten en promover la competencia y evitar los abusos en la posición dominante de empresas monopolistas.

El diseño institucional y las relaciones entre agentes que pretende generar la Ley 142 giran fundamentalmente en torno a las empresas de servicios públicos, la Comisión de Regulación y la Superintendencia, mientras que el papel de las administraciones municipales es residual.

El municipio interesa en cuanto accionista de una empresa, en asociación con otras entidades públicas, e idealmente privadas, pero su papel como "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado"<sup>1</sup> y como responsable político de la prestación eficiente de los servicios se traduce en competencias muy restringidas. Legalmente a los municipios les compete únicamente asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios, disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de

<sup>1</sup> En los términos de la Constitución Nacional.



menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, estratificar los inmuebles residenciales, de acuerdo con las metodologías trazadas por el gobierno nacional, establecer una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos y apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta ley a las empresas públicas promovidas por los departamentos y la nación para realizar las actividades de su competencia.

Aún así, las metodologías para la estratificación son definidas por el Departamento Nacional de Planeación, los criterios y metodologías para asignar subsidios están detallados en la ley y además corresponde desarrollarlos a las Comisiones de Regulación y el esquema de fiscalización a través de los Comités de Desarrollo y Control Social debe articularse a las directrices genera-

les establecidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Ley 142 además determina una nueva etapa de ajuste institucional : Todas las empresas existentes en julio de 1994 deberán transformarse en empresas de servicios públicos tal como las regula la ley, o sea sociedades por acciones sujetas a un régimen de derecho privado y solo excepcionalmente en empresas industriales y comerciales del Estado.

Cuando las entidades territoriales hubieran estado prestando directamente los servicios estaban obligadas a constituir las empresas por acciones en un plazo de 18 meses contado desde la expedición de la ley. Solo por vía de excepción y después de cumplir un trámite engorroso, sujeto a los criterios de la Comisión y de la Superintendencia, que parece castigar la alternativa de prestación directa, pueden los municipios optar por

esta alternativa, a través de su administración central.

Las Comisiones cuentan con los máximos poderes incluso para ordenar a los municipios en cualquier momento la adecuación de sus formas organizaciones y la transformación institucional, como una empresa más que opera en un mercado monopólico; para ordenar la fusión, escisión o liquidación de las empresas y el otorgamiento a terceros del desarrollo de la actividad o para determinar cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada para la fijación de las tarifas y establecer las fórmulas respectivas.

De otra parte, como la alternativa que escoge para promover la privatización es la de garantizar el libre ingreso al mercado de todos los agentes económicos, prevé un papel muy débil para el municipio en relación con la prestación de los servicios por parte de particulares y el control a las empresas que operen en su territorio.

La única posibilidad de intervención de las autoridades municipales en relación con la libertad de operación de cualquier agente económico en la prestación de los servicios, se traduce en la aplicación de las normas de planeación urbana, de circulación y tránsito, uso del espacio público y tranquilidad y seguridad ciudadana, a las cuales deben sujetarse las empresas de servicios públicos.

El modelo de regulación adoptado es marcadamente centralista y tecnocrático y no se plantea la incorporación del municipio como instancia de intermediación entre las Comisiones nacionales y las empresas mixtas o privadas que eventualmente entren a prestar los servicios domiciliarios.

La ley incluso desplaza alternativas de participación de los particulares que en la coyuntura actual resultarían más viables, como son la concesión, el arrendamiento de los sistemas o la delegación de la gestión. Las normas relacionadas con estas modalidades son mínimas y ambiguas y no se establece un marco normativo de apoyo a las relaciones entre entidades territoriales y particulares regidas por contratos específicos que regulen las condiciones de prestación de los servicios a los usuarios ajustadas a las características de cada municipio.

Antes que ser concebida como un instrumento de apoyo a las autoridades municipales en el contexto de la privatización que promueve y de dotarlos de herramientas para la delegación de funciones a particulares evidencia un marcado perjuicio contra la gestión pública y, en particular, contra la injerencia de los gobiernos locales.

La Comisión Reguladora está diseñando criterios y metodologías que pretenden acercar la gestión de los servicios a una lógica de empresa privada, desconociendo el proceso de desarrollo institucional que atraviesan los entes encargados de la prestación de los servicios y los aspectos cruciales de sus condiciones de gestión.

La inoperancia de la Comisión luego de más de dos años se explica de alguna manera por la pretensión de ejercer la función de promoción de la competencia basada en la libre entrada al mercado de cualquier agente económico, cuando apenas empieza a manifestarse el interés del sector privado por vincularse al sector de agua potable y lo que se requiere es el fortalecimiento de la oferta pública de los servicios o el estímulo a mecanismos de gestión comunitaria que se han visto entorpecidos por las dificultades que plantea el cumplimiento del nuevo régimen legal.

Se desdeñan, en cambio, formas de competencia estadística o por comparación entre las empresas existentes o el desarrollo de tareas de recopilación y difusión sistemática de la información necesaria que de manera democrática se ejerza el control y seguimiento a los recursos públicos invertidos en la provisión de los servicios.

Entre tanto, el interés del sector privado se ha dirigido a la modalidad de concesiones, arrendamiento o contratos de gestión, más que a la inversión en empresas, de manera tal que ha empezado a operar en el terreno en que existe una mayor debilidad desde el punto de vista del régimen legal y regulatorio y de posibilidad de intervención de las autoridades municipales.

Las alternativas de participación y control ciudadano se someten en la ley de un complejo proceso de institucionalización, a una serie de requisitos y trámites complicados y a la articulación al funcionamiento de



la Superintendencia de Servicios Públicos, en contravía con la dinámica de las organizaciones cívicas, exigiendo la conformación de organismos particulares que corresponden a la lógica sectorial que se impone en el manejo de los servicios (los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios), a los que se asigna difusas funciones ante un pretendido universo de empresas sometidas en lo posible a un régimen de derecho privado.

El control estatal también es objeto de una suerte de privatización : con la simple participación privada en un 10% del capital de las empresas, éstas se liberan del régimen de empresa pública, del seguimiento de la contralorías, del control de gestión y resultados, del derecho de los usuarios a designar candidatos para conformar sus Juntas Directivas.

Las medidas siguen siendo adoptadas pensando en un universo restringido de empresas, aquellas que funcionan en las ciudades grandes e intermedias, sometidas a sucesivos procesos de reorganización sin que aún sean significativos los avances en el mejoramiento de la cobertura y calidad de los

servicios que ofrecen ni consolidados los ensayos de privatización hasta ahora intentados.

En la mayoría de los municipios, aquellos que hasta finales de la década de los ochenta dependieron de la acción de las entidades nacionales y que apenas inician el proceso deconsolidación de la gestión directa se enfrentan a señales cada vez más confusos, a un régimen regulatorio incomprendible y a la sucesión de objetivos y prioridades diseñados e impuestos por el nivel central que no consultan ni se comprometen con el fortalecimiento de la autonomía local y la aproximación de la gestión a los diagnósticos, la identificación de problemas y necesidades y la definición de prioridades que debe reivindicar el nivel local.

Las medidas recientes refuerzan la agudización de la marcada desarticulación que ha caracterizado al proceso de descentralización territorial colombiano entre una concepción integral de la gestión de los asuntos locales que debería serle cosustancial y la lógica fuertemente sectorial con la que ha sido asumida su aplicación.

En la práctica persiste la fragmentación de los diferentes servicios y responsabilidades transferidos a los municipios, y la interrelación desde el nivel central a partir de políticas y programas sectoriales fuertemente centralizados y en muchos casos incoherentes, que no establecen ningún mecanismo de interrelación y, menos aún, de integralidad de la gestión local.

En el caso de los servicios públicos domiciliarios estos problemas se acompañan de la sobreposición a la esfera de decisión municipal, de un modelo de organización empresarial que en muchos casos no consulta la realidad de las entidades territoriales, ni las características sociales de la provisión de los servicios, con un evidente desconocimiento de las diferencias entre entidades territoriales y de las carencias y vacíos generados por el proceso de municipalización inmediatamente anterior a la expedición de la ley.

Paradójicamente el ámbito de intervención del municipio se reduce a su mínima expresión mientras resulta indispensable la consolidación de las modalidades de provisión pública local o regional, que enfrenten los problemas de bajas coberturas y calidad y que asuman criterios de mejoramiento de la gestión que integren los objetivos de modernización del estado con los fines sociales de mejoramiento de los servicios en condiciones de accesibilidad a toda la población.

Para superar estos problemas es necesario que en el desarrollo y aplicación de la Ley 142 de 1994 se retomen los objetivos de generales de descentralización y democratización consagrados por la constitución de 1991, que a las funciones de regulación y control y vigilancia se le incorporen con claridad objetivos sociales y ambientales que posibiliten la generación de nuevas formas de gestionar los servicios y que el establecimiento de las reglas de juego para la participación del sector privado pase por la redifinición del papel del municipio como la instancia apta para definir las condiciones específicas de negociación y los mecanismos de control.

Con el panorama existente, parece que se ha perdido de vista que el fin último de la descentralización, incluida su variante de privatización, es la universalidad de los servicios, el mejoramiento de sus condiciones de calidad y accesibilidad y el acercamiento de su gestión a los ciudadanos. Y para alcanzar este objetivo no se puede desplazar ni suplantar la intervención de las administraciones municipales, ni desconocer los impactos espaciales, sociales y ambientales de la provisión de los servicios, ni eludir su articulación con los distintos mecanismos de la democracia local, el voto programático, el plan de desarrollo, la revocatoria del mandato, las consultas populares y el control ciudadano.



*Llegamos a todo el mundo!*

#### CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR A COLOMBIA Y AL MUNDO

Estos son nuestros servicios:

Venta de productos por Correo  
Servicio de Correo Normal  
Correo Internacional - Correo Promocional  
Correo Certificado - Respuesta Pagada  
Post Express - Encomiendas  
Filatelia - Corra - Fax

**LEA ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS**  
**243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34**  
**980015503**  
**FAX: 283 33 45**



## Las Incertidumbres de la Democracia

Compilador  
Pedro Santana R.



Ediciones Foro Nacional por Colombia

NORBERTO BOBBIO  
ROBERT A. DALH  
UMBERTO CERRONI  
PHILIPPE C. SCHMITTER  
FERNANDO SAVATER  
FABIO WANDERLEY REIS  
ERIC J. HOBSBAWN  
NORBERT LECHNER  
CARLOS NELSON COUTINHO  
GUILLERMO O'DONNELL  
JUAN CARLOS PORTANTIERRO  
TOMAS MOULIAN  
ADAM PRZEWORSKI  
JUAN LUIS CEBRIAN  
LARRY DIAMOND  
ATILIO BORON  
FARNCISCO C. WEFFORT  
FRANCOISE DUBET  
MICHELANGELO BOVERO  
JULIO LEBASTIDA  
VICTOR FLORES OLEA  
CHANTAL MOUFFE  
ROLANDO CORDERA  
JOSE FERNANDO GARCIA  
PEDRO SANTANA R.

En la batalla de cerca de dos siglos entre el liberalismo y el socialismo triunfo la democracia. Pero este triunfo lejos de significar el arribo a puerto seguro ha puesto sobre la mesa de la sociedad actual las precariedades y limitaciones de la democracia como sistema de organización social y como forma de organización del poder político. Al mismo tiempo la democracia se ha expandido. Ya no es simplemente una forma de gobierno sino que ella ha penetrado profundamente en la vida cotidiana de los seres humanos y se muestra como un instrumento importante para conquistar un nuevo tipo de relación entre los sexos, entre las nacionalidades y entre las mayorías y las minorías.

El debate actual sin embargo abarca temas como las relaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y el desarrollo. También sobre contenido y forma de la democracia y en medio de esta discusión sobresale el debate si la democracia puede reducirse a unas reglas de procedimiento o si involucra contenidos de igualdad y justicia social. Se han reunido a lo largo de los últimos años los ensayistas más connotados sobre este tema y se recogen en este libro sus principales ensayos. Un libro imprescindible en la discusión actual.

Pedro Santana Rodríguez  
Compilador.

### YA ESTA A LA VENTA

Adquiéralo en librerías

#### Pedidos:

Martha Lucía Castaño Calle

Carrera 4A No. 27-62

Teléfonos: 2835982 - 2822550 - 3340967

Fax: 2836045

85  
años  
de resultados  
para celebrar en  
paz

*Miles de personas han tenido acceso a una vida más humana, porque compartimos nuevas oportunidades de desarrollo para todos.*

*Este es el resultado de 85 años de dedicación, esfuerzo y compromiso.*



FUNDACION  
SOCIAL

Ganancias útiles  
para los más pobres