

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 37

Octubre de 1999

Valor \$6.000.00

## Colombia en el ojo del huracán



ISSN 0121-2559



00037&gt;



Ediciones Foro Nacional por Colombia

# **Revista Foro**

## **Un proyecto editorial**

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

#### **Fundación Foro Nacional por Colombia**

Eduardo Vidal Díaz –Presidente–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2822550 2838548 Fax 2861299

[foro@colnodo.apc.org](mailto:foro@colnodo.apc.org)

#### **Foro Centro**

Eduardo Vidal Díaz –Director–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 3340967 Telefax 2836045

#### **Foro Costa Atlántica**

Blas Zubiría Mutis –Director–

Barranquilla

Calle 41 No. 43-115 Piso 4o. Teléfonos 3405041 3403033

#### **Foro Valle del Cauca**

Esperanza González Rodríguez –Directora–

Santiago de Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141 5581534

#### **Ciret Foro**

Aura Hernández Hernández –Directora–

Ibagué

Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 613960 610960



**Director:**  
Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**  
Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Rocío Londoño Botero  
Jorge Bernal Medina  
Eduardo Vidal Díaz

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzen, Edison Nunez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Alejandro Angulo (Roma), Candido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

**Asamblea de Socios:**

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera, Rocío Londoño, Eduardo Vidal Díaz, Diógenes Rosero, Esperanza González, Aura Hernández, Blas Zubiría.

**Carátula**  
Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones:**  
Mauricio Suárez (Collage)  
Marco A. Pinto

**Impresión:**  
Servigraphic Ltda.

**Distribución y suscripciones:**  
Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550  
Fax: 286 1299  
Apartado Aéreo 10141  
Santa Fe de Bogotá - Colombia

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

**Tarifa Postal reducida: No. 662**  
**ISSN: 0221-2559**

# Contenido

## Editorial

- 2** Colombia: el derrumbe parcial del Estado

## Colombia: en el ojo del huracán

- 5** Colombia: en el ojo del huracán **Eduardo Pizarro**

- 14** El paramilitarismo y las agendas de negociación **Fernando Cubides C.**

- 21** La reforma militar en la agenda de negociación **Andrés Dávila Ladrón de Guevara**  
**Catalina Acevedo Trujillo**

## Desarrollo Local

- 33** El capital social en Cali: participación y tejido organizativo **Esperanza González**

- 42** Gestión local y política social **Fabio E. Velásquez C.**

## Ideología y Sociedad

- 56** ¿Corporativismo: concepto o emplasto? **Francisco de Oliveira**

- 68** Hacia una ética económica **Alejandro Angulo**

## Presente y Futuro de las ONG's

- 77** ¿Qué terminaremos siendo? Escenarios presentes y futuros para las ONG's **Rubén Fernández Andrade**

## Educación y Sociedad

- 87** Memoria y modernidad crítica de la educación latinoamericana: una lectura post-freiriana **Jorge Osorio Vargas**

## Editorial

# Colombia: el derrumbe parcial del Estado

El Estado social y democrático de Derecho es una creación social que se basa en supuestos que han sido construidos mediante acuerdos públicos. Es el costo que tiene que pagar una autoridad democrática para considerarse legítima. Uno de tales supuestos es el que señala al Estado la función primordial de mediar y contribuir a la resolución de los conflictos. El segundo, que solo las Fuerzas Armadas del Estado detentan el monopolio en el uso de la fuerza o de la violencia, pero a la vez, que esa fuerza debe someterse a la ley y a la autoridad civil legítima. Un tercero es que el Estado debe garantizar el ejercicio de las libertades públicas y la vigencia de los derechos fundamentales de los hombres y las mujeres de la sociedad. Es sobre estas bases que se construye la noción de un orden público democrático en que la preservación de las libertades públicas y de los derechos a la intimidad, al buen nombre, al desplazamiento voluntario, etc., son los objetivos que se persiguen para que sobre este respeto se construya un orden social. Un cuarto supuesto es el de suministrar pronta y cumplida justicia, y un quinto, razón de ser del Leviathan, del Estado, es el de procurar por todos los medios el bien común, la reducción de las desigualdades sociales de todo orden y la formulación de políticas públicas que busquen la igualdad y la equidad social.

A todas luces la situación actual del Estado colombiano dista mucho de materializar un mínimo de las condiciones exigidas a un Estado social y democrático de Derecho. Por el contrario, a fuerza de no actuar sobre las situaciones de desigualdad social la pobreza se ha extendido y en ella se encuentra prácticamente la mitad de la población, es decir, cerca de veinte millones de colombianos. La exclusión social es parte de la problemática estructural de Colombia y de América Latina. Estamos en presencia de un verdadero *apartheid* social. La pregunta que hay que formularse es si la democracia será duradera, viable y profunda en estas circunstancias. Tenemos serias dudas al respecto.

El Estado colombiano en vez de ser un instrumento al servicio de la resolución de los conflictos, por el contrario, contribuye a su ampliación y profundización, dado que no materializa en sus políticas el bien común. Muy por el contrario, representa los intereses de unas élites que han usado siempre



los recursos públicos para su provecho. Es lo que sociológicamente llamamos el patrimonialismo, es decir, el uso privado de los recursos públicos. En el actual debate sobre el sector financiero se materializa esta pretensión. El sector financiero reclama subsidios para su reestructuración y obsecuentemente el gobierno, en el proyecto de presupuesto para el año 2000, le garantiza no sólo el subsidio sino el pago de la deuda que el Estado tiene con los bancos privados, que representa el 6.5% del Producto Interno Bruto del año 2000.



Lo lógico, como han expresado varios estudiosos de la realidad colombiana, es que no se subsidie al capital financiero y que se reestructure la deuda pública interna, que es la que más pesa en las finanzas públicas. Una reestructuración tendría que ver necesariamente con la baja en las tasas de interés y con el pago anticipado de una parte de la misma. Esto es lo que reclama en la coyuntura actual el bien común, las mayorías nacionales que ven cómo el país agudiza su crisis social con la quiebra de los deudores de vivienda, con el aumento del desempleo, etc.

Estamos así en presencia de un derrumbe parcial del Estado, tal como el que registró Paul Oquist para mediados del siglo en el período eufemísticamente bautizado con el nombre de la Violencia. Frente a este derrumbe parcial del Estado, los movimientos por la paz vienen denunciando que el Estado hace rato perdió el monopolio en el uso de las armas. Es más, que muchas veces esas armas oficiales han sido utilizadas para violar impunemente los derechos humanos y para asesinar líderes sociales o de movimientos sociales o defensores de los derechos humanos. En Colombia, el Estado no garantiza la vida para los asociados. Así de dramático, pero así de simple. Los paramilitares publican listas amenazando dirigentes estudiantiles, asesinan campesinos de quienes ellos sospechan que colaboran con las guerrillas y al mismo tiempo éstas últimas también amenazan, destruyen pueblos, secuestran en caminos y carreteras del país, etc. Zonas enteras del territorio son dominadas por paramilitares, otras por guerrillas y otras por el Estado. El dominio sobre el conjunto del territorio y la vigencia de una misma ley, de unos tribunales judiciales, etc., que son características del Estado democrático, no existen en inmensas extensiones del territorio nacional.

Podríamos seguir enumerando las falencias y el derrumbe de instituciones y normas del Estado. En pocas palabras, se requiere una refundación de la institucionalidad, cuyo colorario debe ser el establecimiento de un nuevo pacto político y social. Esta es la importancia de la negociación de la violencia que nos azota y que nos mata. Un pacto en que quepamos todos y unas reglas del juego a las cuales también nos sometamos todos. Se requiere barajar de nuevo y

en ese nuevo pacto es fundamental comenzar a resolver el problema de la exclusión social y ello no será posible sin importantes niveles de redistribución del ingreso y de la renta, y acuerdos para desarrollar la productividad del trabajo, la industrialización del país, la agregación de valor y un modelo de desarrollo que tenga en el centro de su atención las necesidades de las mayorías colombianas.

Para acercarnos a una respuesta a los problemas planteados tenemos que preguntarnos por la política y por su significado. La pregunta es obviamente política. ¿Por qué no se adoptan las medidas que nos encaminen en la dirección correcta? y la respuesta es también política: porque no existe en la sociedad colombiana un conjunto de fuerzas políticas o una organización política que represente en el Estado estos intereses. Falta una opción política democrática. Quizás la importancia del paro de los trabajadores del pasado 31 de agosto consistió en que reclamó el derecho de los trabajadores y de los movimientos sociales de base popular para tomar parte en el debate sobre las políticas públicas y sobre la política económica.

Hay que trabajar en la conformación de un nuevo bloque histórico, social y político, que permita resolver los problemas de pobreza y exclusión social, que refunde lo público democrático sobre la base del servicio al bien común y que devuelva a los ciudadanos y ciudadanas la política para soñar y construir un país en paz y con oportunidades para todos.

\*\*\*

Este número queremos dedicarlo a Jaime Garzón, que con su humor y su mordaz crítica política nos ayudó a reconocer el país. Los intolerantes no soportaron ni a Dioselina Tibaná, ni a John Lenin, ni a Heriberto de la Calle, ni siquiera a su primo carnal don Godofredo Cínico Caspa. Queremos recordar siempre el ejemplo de Jaime Garzón, con quien compartimos desde su juventud los ideales de una patria más justa para todos y sobre todo una patria con humor y con alegría. Jaime fue asesinado, pero no su compromiso ni sus ideas.

También queremos recordar en este número a Vinicius Caldeira Brant, quien murió recientemente en Brasil. Con Vinicius trabajamos durante varios años y también nos divertimos y nos reímos. Dos seres humanos excepcionales, dos amigos irremplazables, a quienes dedicamos este número de FORO.



El Director  
Septiembre de 1999

**Eduardo Pizarro**

Polítólogo, Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, columnista de *El Espectador*.

# Colombia: en el ojo del huracán\*

Eduardo Pizarro Leongómez



*Dos acontecimientos durante el año de 1998 llenaron de optimismo a los colombianos con respecto a las posibilidades de una solución negociada al conflicto armado que desangra al país: por una parte, la reunión del presidente recién elegido en ese momento, Andrés Pastrana, con el comandante de las FARC, Manuel Marulanda Vélez; por otra parte, la reunión en Maguncia (Alemania) entre representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil y miembros de la cúpula del ELN. Un año más tarde cunde, por el contrario, el pesimismo y la desesperanza. Negros nuba-*

*rones se ciernen sobre Colombia. Uno de los más graves son los riesgos de una creciente intervención de los Estados Unidos en la guerra de contrainsurgencia. En el presente artículo se analizan tanto la visión dominante en Washington como las líneas de su política hacia Colombia.*

El eje estratégico de Colombia para poder enfrentar los desafíos del nuevo milenio es el logro de la paz interna. La violencia de múltiples rostros (criminalidad común difusa y organizada, guerrilla, grupos de autodefensa, narcoparamilitarismo rural) que afecta al país incide negativamente en todos los órdenes de la vida nacional. Según Gabriel Gaspar "Colombia es el escenario del conflicto más violento y generalizado que se vive en la actualidad en la región latinoamericana. En cualquier indicador que tomemos encontraremos que este país supera con creces otros conflictos de la región. Número de efectivos involucrados, bajas, número de desplazados, número y envergadura de los enfrentamientos, amplitud del teatro de operaciones, etc."<sup>1</sup>

\* El presente artículo es una versión, con algunas modificaciones, del publicado por el autor en la Revista *Nueva Sociedad*, Caracas, septiembre de 1999

<sup>1</sup> Gabriel Gaspar, "Panorama de la seguridad regional en 1998", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 13, No. 4, octubre-diciembre de 1998, Santiago de Chile, p. 3.

Ante este panorama se han multiplicado los calificativos en la prensa internacional para calificar la situación colombiana: para algunos se trata ni más ni menos que de una suerte de "Vietnam latinoamericano", para otros una reedición de la guerra de Bosnia o simple y llanamente el "próximo Kosovo"<sup>2</sup>. ¿Son apropiados estos calificativos? En este breve artículo voy a intentar hacer una síntesis de la visión predominante sobre Colombia en los círculos gubernamentales de Estados Unidos, dado el papel estratégico de este país tanto en un eventual proceso de paz como en una escalada militar con fuerte presencia internacional. No hay duda de que en los últimos dos o tres años ha aumentado mucho la vulnerabilidad externa de Colombia como consecuencia de la percepción en Washington de que se trata no sólo de un foco creciente de inseguridad para el hemisferio occidental, sino ante todo de un caso preocupante de hecatombe humanitaria. Dado que esta visión se está traduciendo en políticas concretas, vamos a llevar a cabo una breve revisión de lo que denominaremos la "política de doble carril" de los Estados Unidos hacia Colombia.

## Una amenaza regional

Colombia se encuentra en el ojo del huracán. Durante los últimos dos años se han llevado a cabo, sólo en los Estados Unidos, tres reuniones de alto nivel en torno a nuestro conflicto armado. Las tres reuniones fueron organizadas por el establecimiento militar de ese país. La primera se llevó a cabo entre el 18 y el 19 de mayo de 1998 en Fort McNair (Washington), en la sede de la Universidad de la Defensa Nacional, promovida por el Departamento de Defensa. La segunda, en los primeros días de diciembre de ese mismo año en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle (Pennsylvania), bajo los auspicios del Departamento del Ejército. Finalmente, la tercera se realizó en el mes de mayo de este año en Washington bajo los auspicios de la Agencia Nacional de Inteligencia.



La percepción negativa con respecto a los conflictos que afligen a nuestro país se vio agravada entre la primera y la segunda de las conferencias mencionadas. Mientras que en la primera reunión en Washington, Colombia fue percibida como un "país-problema" para la comunidad internacional, en Carlisle pasó a convertirse en un serio factor de desestabilización de la seguridad regional<sup>3</sup>. La reciente reunión en Washington tuvo un carácter distinto, dado que no se trataba de calificar el impacto del conflicto colombiano en la seguridad global o regional, sino de diseñar y discutir algunos escenarios probables de Colombia en los próximos años. No obstante esta especificidad, también estuvo dominada por una visión de tintes catastrofistas: salvo el escenario "pacto de paz", el resto ("guerra total", "prolongación del conflicto" y "balcanización") evidenciaban un abierto pesimismo con respecto a las perspectivas futuras del país. Por ello, no es de extrañar que en numerosos círculos norteamericanos se hable sin tapujos de la eventualidad de un colapso total del Estado colombiano a mediano plazo.

Sin duda, estas preocupantes miradas reflejan la gravedad de la situación del país, las cuales se podrían ver reforzadas si se continúa agravando el orden público interno y su impacto tanto regional como internacional. Desde hace ya algún tiempo, distintos funcionarios norteamericanos tales como el general Charles Wilhem —comandante del Comando Sur de los Estados Unidos con sede actualmente en Miami—, han venido afirmando que Colombia constituye hoy por hoy el principal problema de seguridad para el he-

<sup>2</sup> "Los diplomáticos argentinos mejor informados venían anticipando que Colombia podría convertirse en el 'próximo Kosovo', es decir, en una región donde deberían actuar tropas extranjeras para sofocar una crisis interna", en "Colombia: gestión de Estados Unidos en la Argentina", *La Nación*.

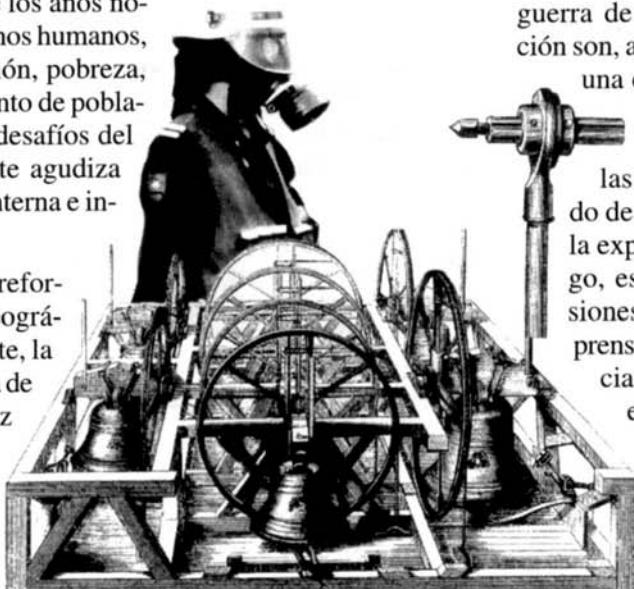
<sup>3</sup> Gabriel Marcella y Donald Schulz, *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1999.

misferio occidental, incluso por encima de Cuba, que ocupaba éste no muy privilegiado lugar desde 1962. De ahí, el enorme valor estratégico de la política de paz.

## Una nación altamente vulnerable

Colombia está hoy en día mucho más expuesta a intervenciones de distinta especie por parte de la comunidad internacional que el resto de países de la región. Se trata del único país de América Latina que no ha logrado resolver el tema más agudo de la agenda regional durante el período de la guerra fría (el conflicto contrainsurgente)<sup>4</sup>, y ya tiene encima los enormes desafíos provenientes de la nueva agenda de los años noventa (democratización, derechos humanos, criminalidad urbana, corrupción, pobreza, medio ambiente, desplazamiento de población). Esta superposición de desafíos del pasado y desafíos del presente agudiza al máximo la vulnerabilidad interna e internacional del país.

Vulnerabilidad que se ve reforzada por factores de orden geográfico y doctrinario. Por una parte, la compleja ubicación geopolítica de Colombia: un país a la vez caribeño y pacífico, andino y amazónico, próximo a la zona del Canal de Panamá y a la industria petrolera venezolana. Debemos recordar que en la concepción norteamericana sobre su *mare nostrum*, ésta ha dejado de limitarse sólo al Caribe insular y centroamericano y se ha extendido hasta el mundo andino. De otra parte, en las fronteras de Colombia con los países vecinos no predominan las fronteras vivas —es decir, activas en términos de población e intercambio económico—<sup>5</sup>, sino las fronteras muertas, las cuales pueden ser ocupadas como retaguardias seguras por actores armados no institucionales, así como utilizadas para el tráfico de armas y de drogas ilícitas. Finalmente, el cambio de las doctrinas internacionales de la autonomía nacional al derecho de intervención por razones humanitarias hace de Colombia un candidato potencial para una



intervención de la comunidad internacional. No sólo posee una de las tasas de criminalidad más altas del mundo (75 homicidios por cada cien mil habitantes), sino uno de los procesos de desplazamiento de población más preocupantes en el ámbito internacional: más de un millón de personas en los últimos diez años.

## ¿Hacia un colapso total del Estado?

Como ya mencionamos, en diversos artículos periodísticos se ha comparado el futuro de Colombia, con la guerra de Bosnia o Kosovo en algunos casos, y en otros con la guerra de Vietnam. Una y otra comparación son, a mi modo de ver, equivocadas. Ni una confrontación de carácter étnico, ni una guerra que enfrentó a través de naciones superpuestas a las dos grandes potencias del período de la guerra fría, son equiparables a la experiencia colombiana. Sin embargo, es muy preocupante que estas visiones tengan un eco importante en la prensa mundial y ante todo, una influencia tan honda en sectores amplios del establecimiento militar y político de Washington<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Si bien en Perú subsisten algunos núcleos senderistas aislados, este movimiento se halla ya en un estado de extrema debilidad. En el caso de los zapatistas mexicanos, se trata de una guerrilla de la postguerra fría con rasgos *sui generis*.

<sup>5</sup> Salvo en algunas áreas fronterizas con Venezuela y Ecuador, en donde existe una gran vitalidad comercial y cultural e importantes flujos de población, el resto (incluyendo casi todas las zonas de frontera con Brasil, Panamá y Perú), son regiones selváticas y escasamente pobladas.

<sup>6</sup> Cf., James Zackrisson y Eileen Bradley, "Colombian Sovereignty Under Siege", en *Strategic Forum*, National Defense University, No. 12, mayo de 1997, Washington.

En estos círculos se ha vuelto ya común especular con respecto a la posibilidad de un derrumbe del Estado colombiano a mediano plazo. ¿Qué se entiende por esta noción? En revistas especializadas norteamericanas, especialmente provenientes del establecimiento militar, se ha buscado diseñar una matriz común de aquellos países en los cuales se ha producido un “colapso total del Estado”, por ejemplo, Somalia, Afganistán, Bosnia-Herzegovina y Líbano. Nueve rasgos centrales fueron detectados en los cuatro casos: una fuerte presión demográfica, un movimiento masivo de refugiados, un crecimiento económico ligado a segmentaciones étnicas, una larga tradición de venganzas y represalias, una honda deslegitimación del Estado, una severa crisis económica, un progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos, una incapacidad manifiesta para implementar las normas legales y, por último, unos aparatos de seguridad operando como “un Estado dentro del Estado”<sup>7</sup>.

A pesar de la presencia de muchos de los rasgos de esta matriz hoy por hoy en el país (por ejemplo, el brutal desplazamiento de población del campo hacia las ciudades o la existencia de poderosos escuadrones de la muerte) existe, sin embargo, una diferencia notable: en los cuatro casos mencionados existían fuertes identidades colectivas de índole étnica, lingüística, religiosa o ideológica. Debido a la ausencia de este factor es muy improbable, desde nuestra perspectiva, que se pueda producir una guerra civil generalizada en Colombia. El riesgo es que la persistencia e incluso el ahondamiento de este grave desarreglo social podría colocar en entredicho a mediano plazo la estabilidad institucional del país, tanto en el plano político como económico<sup>8</sup>.

Por ello, lo preocupante no es tanto que este tipo de visiones catastrofistas refleje las perspectivas reales de Colombia, sino que sirvan para alimentar las percepciones que tienen influyentes círculos políticos y militares en Estados Unidos. Aun cuando en la actualidad el centro de decisiones sobre Colombia se ha desplazado del zar antidrogas hacia el Departamento de Estado, los núcleos de la derecha republicana en el Con-

greso y los “halcones” en el Pentágono y el Departamento de Guerra, están pujando por ampliar su incidencia. Si en actualidad predomina bajo la batuta del Departamento de Estado el apoyo a una salida negociada al conflicto interno, día a día crecen voces en Washington a favor de una salida de orden militar.



### “Política de doble carril”

La creciente preocupación en los círculos políticos y militares de los Estados Unidos con respecto a la situación colombiana se traduce actualmente en una política que podríamos denominar de “doble carril”. Por un carril, por el momento dominante y bajo el impulso del Departamento de Estado, se está brindando un apoyo importante a las iniciativas de paz de la administración Pastrana. Una clara expresión de esta línea de conducta fue la reunión en Costa Rica entre el subsecretario de Estado para el Mundo Andino, Philip Chicola, y el responsable internacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Raúl Reyes. Por el otro carril, subordinado y bajo el impulso del Departamento de Defensa, se está buscando contribuir al fortalecimiento y reestructuración tanto de las Fuerzas Militares como de Policía. La expresión más fechaciente de esta última política se encuentra en el acuerdo de cooperación firmado en Cartagena el 1 de diciembre de 1998 por el secretario de Defensa estadounidense, William Cohen, y el ministro de Defensa colombiano, Rodrigo Lloreda, durante la Tercera Conferencia Bianual de Ministros de Defensa de las Américas.

*Colombia está hoy en día mucho más expuesta a intervenciones de distinta especie por parte de la comunidad internacional que el resto de países de la región. Se trata del único país de América Latina que no ha logrado resolver el tema más agudo de la agenda regional durante el período de la guerra fría (el conflicto contrainsurgente), y ya tiene encima los enormes desafíos provenientes de la nueva agenda de los años noventa (democratización, derechos humanos, criminalidad urbana, corrupción, pobreza, medio ambiente, desplazamiento de población). Esta superposición de desafíos del pasado y desafíos del presente agudiza al máximo la vulnerabilidad interna e internacional del país.*

<sup>7</sup>Pauline Baker y John Ausink, “State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model”, en *Parameters, US Army War College Quarterly*, V, XXVI, No. 1, 1996, pp. 19-31.

<sup>8</sup>Cf., los artículos de Daniel Pécaut, “Colombie, un désastre annoncé”, en *Le Monde*, 22 de mayo de 1999, y de Jorge Castañeda, “The Colombian Stalemate”, en *Newsweek*, 19 de abril de 1999.

¿Cuáles son los ejes de este apoyo en el plano militar y policial? Como ya es de dominio público, Colombia entró a ocupar a partir de 1999 el tercer lugar en ayuda militar norteamericana en todo el mundo, luego de Israel y Egipto. Si bien oficialmente esta ayuda bordeará en 1999 los 300 millones de dólares, según el *Center for International Policy*, que dirige el exembajador en Paraguay y El Salvador, Robert White, ésta ayuda podría alcanzar la suma de 400 millones de dólares debido a la utilización adicional de distintos fondos especiales.

Ahora bien, a pesar del cambio de gobierno en Colombia —de Ernesto Samper a Andrés Pastrana—, los funcionarios norteamericanos continuaron reafirmando hasta hace muy poco tiempo y de manera tajante que la lucha contra el tráfico de drogas continuaría siendo el tema central de la agenda bilateral entre Washington y Bogotá. Sostienen que el deseo del gobierno colombiano de “desnarcotizar” la agenda diplomática entre ambas naciones no era todavía viable y, por tanto, que la inmensa mayoría de la ayuda se iba a orientar hacia la lucha antinarcóticos y, por tanto, a la Policía Nacional. Sin embargo, lentamente se han ido abriendo las compuertas para una participación directa en la guerra de contrainsurgencia, a pesar de las resistencias de múltiples sectores en los Estados Unidos que rechazan un involucramiento de su país en la confrontación político-militar colombiana. Hoy en día, en influyentes medios académicos y militares de los Estados Unidos, el conflicto colombiano está siendo definido como una “guerra ambigua” debido a los vínculos pragmáticos entre la guerrilla y el narcotráfico, lo cual está sirviendo de fundamento analítico para relacionar la guerra antinarcóticos y la guerra de contrainsurgencia. Como subrayaron distintos expositores en la reunión de Carlisle, si “existen vasos comunicantes entre la guerrilla y el narcotráfico, la guerrilla deberá asumir los costos”<sup>9</sup>.

Probablemente, el primer resultado de la noción de “guerra ambigua” como fundamento para una interconexión entre lucha antidrogas y lucha contraguerrillera fue la

creación de un batallón del Ejército especializado en la lucha antinarcóticos y compuesto por mil hombres, helicópteros artillados y visores para el combate nocturno. El objetivo de este batallón —cuyo entrenamiento se halla en curso y cuya localización será la Base de Tres Esquinas en el sur del país— es, al menos sobre el papel, apoyar a la Policía Nacional en la erradicación de los cultivos de coca en el departamento del Putumayo, limítrofe con Ecuador y Perú. Este departamento reviste en la actualidad un valor geoestratégico fun-

<sup>9</sup> Cf., Richard Downes, “Poder militar y guerra ambigua: el reto de Colombia en el siglo XXI”, en *Análisis Político*, No. 36, enero-abril de 1999, Bogotá.

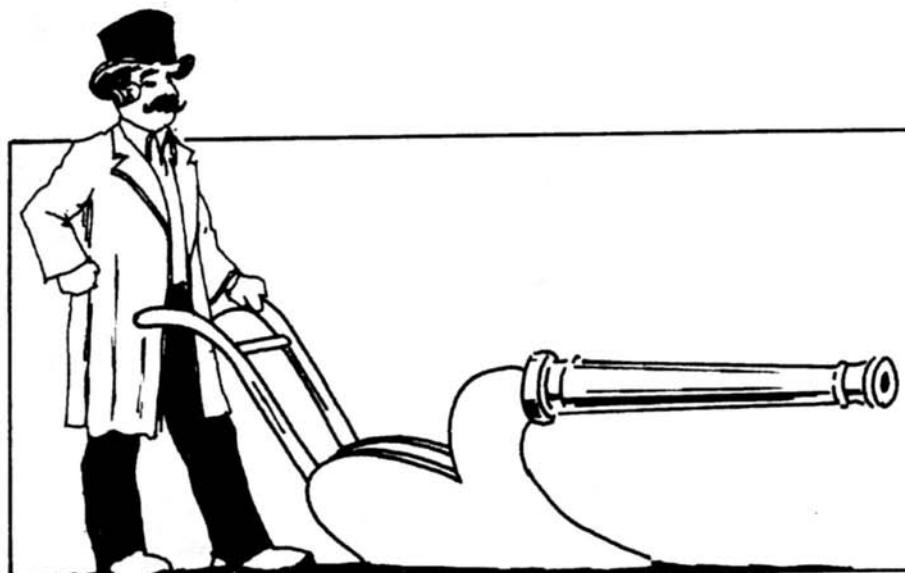


damental tanto para los grupos paramilitares articulados en torno a las Autodefensas Unidas de Colombia como para las FARC<sup>10</sup>. Entre los dos aparatos armados se han dividido el Putumayo y constituyen las únicas “autoridades” reales en la zona, en donde gracias a los extensos cultivos de coca y a la importancia de los laboratorios para su procesamiento están obteniendo la inmensa mayoría de sus recursos económicos. Por otra parte, dado que la frontera de Colombia con Ecuador y Perú en esta región era hasta hace poco un área sin control real por parte de ninguno de los tres Estados fronterizos, se había convertido en una zona favorable tanto para el tráfico de drogas como de armas.

En las últimas semanas estamos observando un giro de 180 grados en la política de los Estados Unidos hacia Colombia. De la creación del Batallón Antinarcóticos para el departamento del Putumayo estamos al borde de dar un paso adicional consistente en un apoyo directo al Ejército para la guerra de contrainsurgencia. En palabras recientes del zar antidrogas, Barry McCaffrey, “ésta es una emergencia. Colombia está frente a una enorme crisis. Las FARC, el ELN y los paramilitares están atacando la democracia, en gran parte financiados por dineros provenientes del narcotráfico, y es nuestra responsabilidad darle al Ejército y a la Policía, los recursos que necesitan”<sup>11</sup>. Es más: el propio McCaffrey le envió recientemente una carta a la secretaria de Estado, Madeleine Albright, en la cual solicita una adición de US\$1.000 millones para la ayuda a los países andinos en la lucha antidrogas, de los cuales solo la mitad sería para el Ejército colombiano. Como afirmaron recientemente fuentes de la Casa Blanca y el Departamento de Estado, en una extensa entrevista publicada en el *Washington Post*, “como la guerrilla y los paramilitares controlan virtualmente toda la zona de producción de droga en el país, es casi imposible erradicar sin antes combatir con ellos. Y la Policía, por más helicópteros que se le entregue, está limitada en su capacidad de combate. Este es un trabajo para el Ejército”<sup>12</sup>.

## La militarización de las fronteras

El valor geoestratégico que ha alcanzado la frontera sur del país para los diversos actores armados que desafían la autoridad del Estado central, explica la presión que ha venido ejerciendo el subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Peter Romero, sobre los gobiernos de Ecuador y Perú para trasladar sus tropas de la frontera común (luego de la guerra fronteriza ya superada), hacia los límites con Colombia. A lo largo de este año se han venido creando en esta extensa región unos “teatros de operaciones militares”, similares a los que tiene



desplegados el Ejército venezolano desde hace ya varios años. Sin duda, la ejecución en territorio venezolano de los tres indigenistas norteamericanos por parte de las FARC, ahondó la preocupación regional con respecto a los temas de seguridad.

<sup>10</sup> En la parte alta del río Putumayo opera el Frente 48 de las FARC, responsable del manejo de los recursos provenientes de la coca para el sostenimiento de todo el Bloque Sur. El área de influencia de este frente se extiende desde Puerto Asís hasta Monclart, casi 300 kilómetros, en los cuales su influencia es total.

<sup>11</sup> *El Tiempo*, 17 de julio de 1999.

<sup>12</sup> *El Tiempo*, 11 de julio de 1999.

El traslado de las tropas de Ecuador y Perú responde, en primer término, a motivaciones internas. De un lado, se trata de aparatos militares macrocefálicos, desproporcionado con relación al tamaño, la población o la economía de ambos países, pero alimentados con el nacionalismo desmedido que produjo el conflicto fronterizo; por otra parte, se trata de instituciones que han tenido una larga tradición golpista. Por ello, tras la firma de los acuerdos de paz y la solución final al conflicto fronterizo, los gobiernos de Fujimori y Mahuad decidieron enviarlos a la frontera con Colombia no sólo para mantener lejos de Lima y Quito a estos eventuales competidores en la arena política, sino para redefinir sus “hipótesis de conflicto”, es decir, mantener vivo su papel estratégico en una y otra sociedad<sup>13</sup>. La conflictiva frontera colombiana se ha convertido en el pretexto ideal, lo cual no significa que se trate de una decisión tomada por simples razones domésticas. Sin duda, el tráfico de armas, drogas y precursores químicos, ha crecido mucho en los últimos años. Así mismo, han aumentado los ataques de los grupos guerrilleros colombianos a las unidades militares de una y otra nación, y el traspaso de la frontera tanto de paramilitares como de guerrilleros que consideran estas zonas débilmente pobladas como retaguardias seguras o áreas de descanso.

Estas cuestiones estuvieron en el centro del debate durante la XVII Conferencia Internacional para el Control de Drogas que se llevó a cabo a fines de marzo de este año en Washington. Allí, Jorge Villaroel Merino, comandante general de la Policía Nacional de Ecuador, afirmó que “estamos teniendo una infiltración pasiva bastante importante de la guerrilla y la narcoguerrilla en toda la frontera, en la provincia del Carche y de Esmeraldas. Un buen número de ellos se ha metido en el país, dan órdenes, imparten disposiciones, asesoran en materia de secuestros a técnicos de las zonas petroleras y usan a Ecuador como refugio. Para nosotros son un dolor de cabeza y por eso le hemos pedido ayuda a Estados Unidos, para poder enfrentarlos con mejores argumentos”<sup>14</sup>.

Es ya bien conocido que Fujimori, tras el anuncio del envío de tropas a la frontera común con Colombia (1.626 km) en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington a principios de este año, reunió de urgencia al Consejo de Defensa<sup>15</sup> y delegó al oscuro e influyente asesor en asuntos de seguridad, Vladimiro Montesinos, esta tarea. Los débiles puestos de policía están siendo sustituidos, a lo largo del río Putumayo que separa ambas naciones, por importantes destacamentos militares en el marco de las “medidas es-

<sup>13</sup> Además, al menos en el caso de Fujimori, los propios analistas peruanos consideran que, ante la inminencia de su tercera reelección —cuyo camino ya fue allanado hace dos años mediante una reforma constitucional—, éste requiere romper el inflexible “techo de cristal” del 30% que constituye desde hace ya largo tiempo su margen de apoyo. Por otra parte, muchos analistas consideran que al haber escogido el Colegio Interamericano de Defensa en Washington como el escenario para lanzar su proyecto de militarización de la frontera, Fujimori quería mostrarle a Washington que era el aliado ideal para el combate contra las drogas y el terrorismo, a cambio de fondos para afrontar la grave crisis económica actual. De hecho, el ministro de Economía, Víctor Joy Way, se hallaba en esos mismos días en la capital estadounidense en diversas reuniones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Cf., Mariella Balbi y Marcela Sánchez, “Fujimori busca distraer la atención”, en *El Espectador*, 9 de febrero de 1999.

<sup>14</sup> “FARC, amenaza para la región”, en *El Tiempo*, 28 de abril de 1999. En esta misma reunión, el zar antidrogas, Barry McCaffrey afirmó que las FARC no sólo eran “una amenaza para las instituciones democráticas colombianas, sino también para todos en la región” y el director de la DEA, Thomas Constantine, concluyó afirmando que “todo el mundo en la región está muy preocupado por las actividades de las FARC”. Recientemente, el presidente Fujimori en una extensa entrevista sostuvo que la guerrilla colombiana constituye una “amenaza continental”, *El Espectador*, 11 de julio de 1999.

<sup>15</sup> Este consejo está integrado, además del presidente, por los ministros de Defensa y del Interior, así como por el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

tratégicas preventivas" anunciadas por Fujimori para contrarrestar el tráfico de drogas y las acciones guerrilleras<sup>16</sup>.

Un proceso de militarización similar se está produciendo en las fronteras con Panamá y Brasil, aun cuando en uno y otro caso se trata de respuestas a dos contextos muy singulares. En el caso de Panamá, se halla en juego ni más ni menos que el futuro retiro de las tropas norteamericanas de las bases que todavía mantienen en este país. Recientemente, en explosivas declaraciones el general Charles Wilhem afirmó públicamente que Panamá no estaba en capacidad de garantizar la seguridad del Canal, ante la creciente presencia de las FARC en la frontera. Declaraciones que fueron interpretadas como un mensaje explícito de Washington de su deseo de mantener tropas estacionadas en el Istmo<sup>17</sup>.

Como reacción, el gobierno panameño ha enviado a la frontera más de 1.500 miembros de la Policía Nacional, con objeto de mostrar su capacidad de garantizar con eficacia la seguridad de la zona. La preocupación de la Casa Blanca nace también de los costos para la política antinarcóticos del cierre este año de la Base Aérea Howard en Panamá, dado que desde las bases sustitutivas en Aruba, Curaçao y Ecuador sólo se podrán llevar a cabo la mitad de los 15.000 vuelos antinarcóticos (para erradicación e interdicción) que se llevaban a cabo hasta entonces<sup>18</sup>. En el caso de Brasil, se trata de un problema relacionado más con el tráfico de drogas que con la presencia de la guerrilla, lo cual se está traduciendo en el fortalecimiento de la base militar de Tabatinga sobre el río Amazonas al sur de Colombia, y en el programa en curso de instalación de radares a lo largo de la frontera común.

¿Además de la guerrilla y los traficantes de drogas, existe también presencia de grupos paramilitares de origen colombiano? La respuesta es todavía prematura, a pesar

de múltiples indicios aquí y allá. En Venezuela, desde octubre de 1996, de manera extraoficial se viene hablando del tema. En aquel mes, la Unidad Investigativa del diario *El Nacional* de Caracas reseñó una denuncia que había sido radicada ante el Ministerio de Interior por el presunto entrenamiento de grupos paramilitares en el municipio Libertador del Estado de Mérida. Posteriormente, el propio jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Carlos Castaño, afirmó que desde 1997 ante la constante pre-



<sup>16</sup> El ex ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Lloreda, como reacción a la sorpresiva decisión de Fujimori planteó la necesidad de enmarcar esta presencia militar en el marco de unos acuerdos de cooperación "como los que actualmente tenemos con Venezuela, que funcionan muy bien y que permiten en un momento dado extender esa cooperación no solamente a nivel de la Policía sino también del Ejército para controlar mejor la frontera y evitar que pueda utilizarse con fines de perturbación institucional", *El Espectador*, 9 de febrero de 1999.

<sup>17</sup> Pocos meses antes, el presidente del Subcomité de Justicia Criminal y Políticas Antidrogas de la Cámara de Representantes había afirmado que estaba "francamente preocupado porque las FARC (...) puedan crear una situación más inestable en Panamá y que EE.UU. tenga que regresar a Panamá en un futuro, con grandes costos y sacrificios, para preservar la seguridad del Canal y proteger nuestros intereses nacionales" (*El Espectador*, 5 de mayo de 1999).

<sup>18</sup> *Idem*.

sión de la guerrilla en la frontera, 140 comerciantes y ganaderos de la zona del Alto Apure, Zulia y Barinas, lo llamaron para organizar comandos de autodefensa en la región. En cuanto hace a Ecuador, basta recordar el supuesto o real "Frente Militar de Apoyo Internacional" que se adjudicó el asesinato del diputado Jaime Hurtado y que habría contado con el apoyo de las AUC. Ciento o falso, está comprobado es que al menos los autores materiales que asesinaron al destacado dirigente de la izquierda maoísta ecuatoriana provenían de Colombia<sup>19</sup>.

## Conclusión

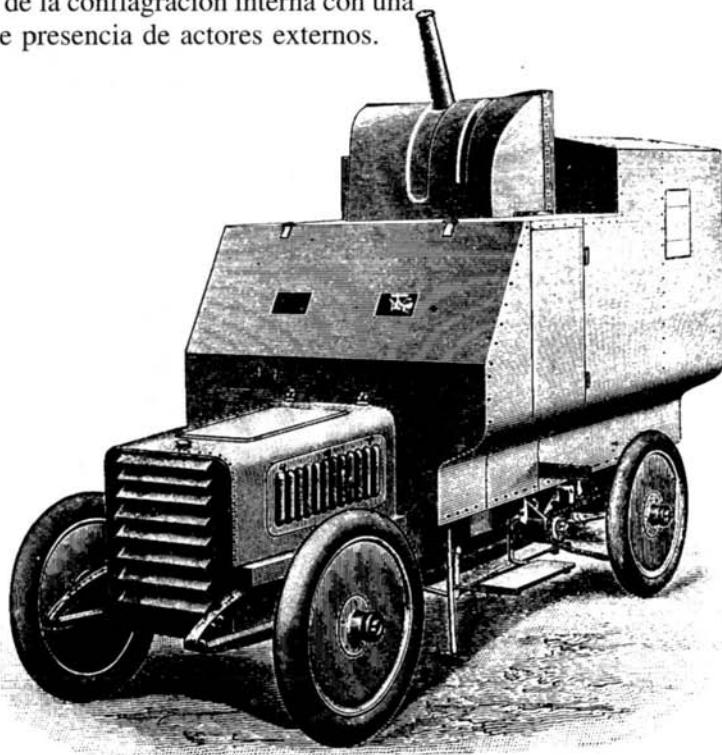
¿Estamos *ad portas* de un escalamiento de la ayuda militar de los Estados Unidos en Colombia? ¿Podrá ésta conducir a mediano plazo, si se rompen las negociaciones de paz con las FARC y se agudiza el conflicto interno, a una intervención directa?

Con respecto a la primera pregunta, sin duda vamos a presenciar en los próximos meses un acrecentamiento de la ayuda militar de Washington. Ya el subsecretario de Estado responsable de América Latina, Peter Romero, anunció hace pocos días que los Estados Unidos no se van a limitar al entrenamiento del Batallón Antinarcóticos (mil hombres), sino que van a entrenar varios miles de soldados. Así mismo, Charles Wilhem anunció el apoyo al Ejército en la guerra de contrainsurgencia con intercambio de inteligencia.

Desde mi perspectiva creo que, al menos a corto plazo, la política de los Estados Unidos va a continuar bajo los tres ejes mencionados: en primer término, a pesar del escepticismo creciente en muchos círculos de poder en Washington, se va a mantener el apoyo a la política de paz del presidente Andrés Pastrana; en segundo término, es previsible un aumento significativo de la ayuda militar no sólo para la guerra antinarcóticos sino de manera creciente para la guerra de contrainsurgencia; y, por último, va a continuar una fuerte presión sobre los países vecinos para que ahonden el "cordón sanitario" en torno a Colombia.

¿Podrá conducir este escalamiento a una intervención directa la Casa Blanca bajo la modalidad, por ejemplo, de un Ejército Interamericano? En muchos documentos conocidos del establecimiento militar norteamericano se contempla este escenario como probable en caso de un inminente "colapso total del Estado"<sup>20</sup>. La mejor evidencia de que este escenario está siendo contemplado como una probabilidad no descartable han sido las constantes reuniones ("oficiosas y no oficiales") entre miembros del gobierno argentino y delegados del gobierno norteamericano.

Colombia se halla, pues, en una grave encrucijada: o se avanza en la solución negociada al conflicto armado —que es el escenario deseable y menos costoso para el país— o, vamos a presenciar un escalamiento infernal de la conflagración interna con una creciente presencia de actores externos.



<sup>19</sup> *El Espectador*, 17 de marzo de 1999.

<sup>20</sup> Lo más grave es que, de acuerdo con una encuesta de opinión reciente llevada a cabo en el país, el 67% de los encuestados se mostró favorable a una eventual intervención militar de los Estados Unidos. El escepticismo con respecto a la voluntad real de paz de las FARC y el ELN, así como la exasperación creciente frente a la violencia política, pueden explicar esta actitud.

Fernando Cubides C.  
Profesor Departamento de Sociología  
Investigador Centro de Estudios Sociales -CES-  
Universidad Nacional de Colombia

# El paramilitarismo y las agendas de negociación

Fernando Cubides C.

Un bienintencionado analista declaró extinta hace poco la lógica amigo-enemigo como herramienta de análisis de los hechos políticos. Su declaración tal vez sea válida en el plano internacional pero los actores armados colombianos no parecen haberse notificado de esa declaración, y por el contrario, el atractivo que ese enfoque ha perdido en el plano internacional como modo acción real y como instrumento de análisis, parece haberlo adquirido (y aún de manera redoblada) en conflictos armados internos como el nuestro, si nos atenemos a los hechos más escuetos. Más aún, en ninguna de las etapas de confrontación anterior se ha llegado al grado de virulencia y de hostilidad en las confrontaciones. El historiador de la *Nueva Historia*, el profesor Tirado Mejía, al recapitular los aspectos sociales de las guerras civiles de Colombia en el



siglo pasado (Biblioteca Básica de Colcultura, tomo 20, Bogotá, 1976) afirma: «la guerra de guerrillas fue la forma más común de combate al enemigo» (p. 65) pero es muy significativo que a la hora de compilar los documentos de esas guerras sólo cinco páginas del libro las pue-  
de dedicar al tema de la guerra de guerrillas, y aun de ellas una está dedicada al «Decreto sobre Guerrillas» del general Uribe Uribe, famoso porque se propone proscribir la como modo de confrontación armada. Por lo me-  
nos para el siglo anterior queda claro que re-  
conocer la frecuencia de la guerra irregular no  
significa que se esté en condiciones de expli-  
carla, de darle un tratamiento analítico ade-  
cuado o, siquiera, de compilar las evidencias.

Para la etapa más actual, se ha acudido a una expresión elíptica y a la vez ingenua en procura de delimitar al paramilitarismo como fenómeno: degradación de una degradación (Orozco Abad, en FORO N° 36-IV-99). Podríamos extremar aún más lo elíptico: degradación (por ser un modo reactivo de llevar la guerra contra los desarmados) de una degradación (la guerrilla: que desde sus orígenes y por su propia naturaleza es un modo irregular de hacer la guerra) de una degradación (pues, como constante, al surgimiento de las guerrillas le ha antecedido un grado significativo de descomposición en las fuerzas armadas institucionales)

Pero una de las dificultades con la que tropieza la comprensión del fenómeno del paramilitarismo y por ende su tratamiento, es la de sus redes de apoyo, pues los vínculos que ha logrado construir con grupos y sectores sociales regionales son más ocultos que los que históricamente ha construido la guerrilla. El observador, el analista, se encuentran con intermitentes argumentaciones en pro de que se le otorgue un reconocimiento como actor político, seguidas de rectificaciones o del deslinde que llevan a cabo los ocasionales voceros oficiosos. Lo difícil de aprehender esa relación, lo deleznable de ese terreno en el que se hallan las relaciones entre la estructura militar de la organización paramilitar y sus redes de apoyo ha ayudado a que en materia de su tratamiento, predomine la misma ambigüedad. Una de las personas comisionadas para la preparación de la mesa de negociación con la guerrilla expresaba así las ambivalencias: al definir esa agenda de negociación en vez de definir modalidades de reforma política al cuadro institucional vigente prefiere enunciar ese componente de la manera más directa: «Tengamos en cuenta que lo que se negociará con la guerrilla es simple y escuetamente poder», luego, al llegar al punto 8º de la agenda gubernamental se reafirma el carácter no político de los paramilitares, pero se reconoce enseguida que han acumulado... poder. En la forma de capacidad militar, de porciones territoriales que controlan y de apoyo (así sea tácito) en sectores sociales circunscritos.

No obstante, seguimos pagando el precio de las oscilaciones previas, de los equívocos que se crearon. Los efectos del flamante acuerdo del Nudo de Paramillo no han sido pocos, más allá del uso puramente instrumental que un gobierno acorralado le dio a un amago de negociación con los integrantes de la cúpula visible de estos grupos, la gama de expectativas que generó un acuerdo, en el que junto a la reiteración de un «mínimo ético» (el DIH) se enuncia una agenda también calificada de «mínima» en la que aparecen todos los temas cruciales enunciados de la manera más genérica, siguen vigentes. Aunque hubiera sido criticado de inmediato, y aunque sus propios firmantes se hubieran apresurado a autocriticarse con la misma ligereza con que los suscribieron, los conatos de negociación que se dieron entonces, y el acuerdo mismo, ayudaron a amalgamar a los paramilitares y reafirmaron el liderazgo de Castaño, quien llevaba la vocería de todos ellos, y fuera uno de los artífices de ese documento. Recapitulados los eventos que antecedieron y siguieron a esa fecha de julio del 98, se observa un ciclo análogo al que ocurría en julio-agosto de 1996 cuando los amagos de negociación ocurrieron ya no por cuenta de la «sociedad civil» y sus autoasumidos comisionados, sino por obra del gobierno Samper: la expectativa de la negociación ayuda a cohesionarlos, y tras frustrarse dicha negociación, las acciones militares se hacen más coordinadas.

Una mirada a las cifras de sus acciones nos muestra que en ese período, cuando los paramilitares estuvieron en el umbral del reconocimiento político, se registró un incremento de sus acciones, y fueron cobrando forma planes de expansión territorial; en tanto que los primeros expedientes judiciales consolidados, sumados a declaraciones norteamericanas cada vez más explícitas, y a algunas acciones policiales en su contra, amén de las incursiones de la guerrilla en su santuario de Paramillo parece haber frenado su crecimiento y en todo caso ha determinado una disminución en el número de sus acciones.

Volviendo a la agenda, se nos antoja muy significativo que mientras la guerrilla omite cualquier referencia al paramilitarismo en su agenda, en la gubernamental ese sea uno de los puntos y de los diez tal vez el que adquiera mayor concreción en la forma de enunciarlo y de definir su tratamiento como «una responsabilidad exclusiva del Estado». En cuanto al tratamiento que requiere el paramilitarismo, y los compromisos que vaya adquiriendo el gobierno en su tratamiento, parece confirmarse la existencia de una agenda oculta compartida. No de otra manera se podría explicar la secuencia de exigencias por parte de la guerrilla, y de medidas por parte del gobierno.

Y sin embargo sabemos que en las tratativas previas ese ha sido uno de los es-  
collos reales; en qué consiste esa responsa-  
bilidad exclusiva del Estado y cómo se ma-  
terializa, qué tanto puede avanzar realmen-  
te en su desactivación si no hay indicios de  
avances reales en la negociación con la gue-  
rrilla. Pues de lo contrario asumir esa res-  
ponsabilidad no deja de ser un alarde retóri-

co más, a sabiendas de que en los orígenes del paramilitarismo sí que hay múltiples res-  
ponsabilidades. Ni el más ingenuo o el me-  
nos informado duda hoy acerca de la res-  
ponsabilidad del Estado en el surgimiento del  
fenómeno paramilitar, acción y omisión, y  
la vez ese mismo ingenuo y desinformado  
dificilmente puede considerar que toda la res-  
ponsabilidad provenga del Estado.

Tan multiforme y tan diverso en el tiem-  
po ha sido el surgimiento y el accionar de  
esos grupos que en materia organizativa ape-  
nas han conseguido llegar a una especie de  
coordinación, de federación de organiza-  
ciones regionales, y esa diversidad espacial y  
temporal nos ilustra acerca de su carácter  
reactivo, de lo que significa como acción re-  
cíproca (sin torcerle el cuello a Hegel para  
extremar la dialéctica). Allí es donde se evi-



dencia el carácter unilateral de las exigencias guerrilleras: considera al Estado exclusivo responsable por las acciones de los paramilitares y aporta como prueba de esa responsabilidad el número de miembros de las fuerzas armadas que han tenido vínculos ostensibles con ellos... omitiendo el número de guerrilleros que han devenido paramilitares. Las dificultades lógicas de ese argumento tal vez ayuden explicar el lapsus en que incurriera Raúl Reyes, cuando un entrevistador le sugirió la posibilidad de un diálogo directo con la cúpula paramilitar: «No estamos dispuestos a hablar con gente que está fuera de la ley» (Ver: *Semana*, abril 7 de 1997). En otras palabras, exige un irrestricto cumplimiento de las funciones del Estado, pero sin darse cuenta de que si ese Estado de derecho existiera y cumpliera sus funciones, su propia existencia como guerrilla no tendría razón de ser. Pero no es cuestión de mera lógica formal ni tampoco de torcerle el cuello a Freud (¡o a Santander!) para sacar provecho del desliz verbal de un dirigente guerrillero. No es, pues, un problema de lógica argumental, es que en algunos episodios reales la manera de actuar de la guerrilla pone de presente, así sea de manera tácita, que reconoce su propia responsabilidad en la génesis del paramilitarismo, y todo lo que significa el secuestro como atropello a la dignidad humana de personas desarmadas y el sufrimiento y la desazón que produce: es el caso la actitud que tuvo la dirigencia guerrillera hacia el secuestro de algunos de sus familiares y el esquema de negociación que se impuso a través de mediadores internacionales. Porque al mirar ese conjunto de hechos, hoy semiolvidados (ocurridos entre julio y noviembre de 1996) al observador no le cabe duda que negociación hubo, que a las declaraciones atribuyendo toda la responsabilidad al gobierno y calificando al secuestro como un atropello al DIH, hechas para consumo interno y externo, fueron acompañadas por esfuerzos negociadores, con la mediación de la Cruz Roja, y con la negociación, un reconocimiento, de la impotencia del estado y, concomitantemente de lo que significa el paramilitarismo como estructura de poder. Materia para los historiadores del futuro,

cuando salgan a la luz nuevas evidencias, el caso es que, aun sin evidencias, no se puede creer hoy que la liberación de esas personas se haya producido como resultado del sobrio comunicado de Alfonso Cano trasladando toda la responsabilidad al gobierno (en *Resistencia*, N° 110, julio de 1996) de los comunicados del gobierno en la materia, de cualquiera de las acciones que emprendiera, o, menos aún, de la capacidad de Carlos Castaño, para rectificar sus acciones.

Esa doble actitud, esa disyunción entre lo que se plantea de cara al público y lo que se negocia en la trastienda del poder, parece dar la razón a quienes afirman la existencia de dos agendas en estos diálogos preliminares entre la guerrilla y el gobierno: aquella que se formula abiertamente, pletórica de generalidades, y la que se está negociando de manera encubierta, caracterizada por lo concreto de sus puntos: número de municipios a despejar o a considerar susceptibles de experiencias pilotos, kilómetros cuadrados de superficie, listas de oficiales comprometidos con los grupos paramilitares, frecuencias de radio concedidas en exclusividad, número de pistas operables en el área despejada...

*Sincerarse es un imperativo. Si el estado y los gobiernos que se suceden han ido reconociendo la responsabilidad que les corresponde por acción o por omisión en el surgimiento del paramilitarismo, a la guerrilla le corresponde reconocer su propia cuota (que no consiste tan solo, insistimos, en el porcentaje de sus efectivos que han «cambiado de chaceta» y a la fecha están encuadrados en el dispositivo de los «paras») consiste en admitir, autocriticamente, los efectos sociales de sus excesos, y del secuestro en particular, reexaminar a fondo, por ejemplo, el «caso Puerto Boyacá» y establecer con nitidez qué se gestó allí, y cómo se gestó.*

Si hay una secuencia cronológica, y a primera vista lógica, entre acciones de la guerrilla como el secuestro y la extorsión y la aparición de grupos paramilitares como se puede ver en detalle en el caso del Magdalena medio (el «Teletón» del Magdalena Medio en el que se embarcaron los frentes de las Farc, ampliando las cuotas exigidas hasta niveles intolerables, el secuestro sistemático, incluso de simpatizantes, el que algunos concejales de Puerto Boyacá a la vez se encargaran de negociar el precio del rescate y cobrarlo efectivamente y luego los excesos de Braulio Herrera, también suficientemente documentados; en algunas entrevistas «off the record» y ante testigos de excepción, dirigentes guerrilleros han llegado a reconocer el error colosal que significaron esos excesos y esa confusión), de allí no se sigue que la desactivación del paramilitarismo deba ser precedida del buen suceso en las negociaciones con la guerrilla. («El problema del paramilitarismo es función del problema de la guerrilla», aseguraba otro analista, subra-

yando una secuencia temporal: «la solución del problema paramilitar tendrá que ser ligada y posterior a la solución del problema guerrillero». En este punto más bien hay que invertir la secuencia: cualquiera que sea la cuota de responsabilidad que tenga la guerrilla en el surgimiento del paramilitarismo, mientras que éste exista, será un escollo real en el avance de las negociaciones...

Y no es por una característica exclusivamente colombiana, no se circunscribe a ciertos rasgos recurrentes de los procesos de amnistía y reinserción que se han llevado a cabo entre nosotros, y a la secuela de retaliaciones, de atentados y de asesinatos que les ha seguido, no es una perversión exclusiva de nuestra historia, el problema tiene dimensiones más amplias, una cierta connotación universal, por así decirlo afecta a la más mediática de las guerrillas, aquella que, tras los breves combates y escaramuzas que dieron cuenta de su surgimiento, se ha sentado a esperar las negociaciones; oígamos al «Comandante Marcos» del EZLN, jefe de la que es sin duda alguna la más mediática de las guerrillas:

«La lección histórica nacional y latinoamericana es que quien entrega sus armas confiado en el «olvido» de quien lo persigue, termina sus días acribillado en cualquier lugar, acribillado por las armas en cualquier escuadrón de la muerte de cualquier facción política o gobernante. ¿Por qué habíamos de pensar nosotros que no habría de ocurrir así en nuestro país? (Entrevista en *El Excelsior* de México, 25 de enero de 1994, Las negrillas son nuestras)

Obsérvese el fatalismo de la formulación, la sentenciosa convicción de que en cualquier proceso de paz son muchas las cuentas individuales sin ajustar, que es inherente al tipo de guerra una cadena de retaliaciones, la admisión, más o menos tácita, que la guerra irregular deja víctimas de muchas clases.

En ese sentido la experiencia de aquellos otros países en donde la guerra irregular ha tenido participantes de los dos extremos

del espectro ideológico, debe ser tenida en cuenta, por distantes que se hallen de nuestra cultura o de nuestras vivencias históricas: Camboya, Angola, Yugoslavia, pero también, claro, las cercanas: Nicaragua, ante todo, El Salvador y Guatemala, subsidiariamente.

Precaria amalgama de componentes tan disímiles: ex militares, ex guerrilleros, narcotraficantes activos o en receso, víctimas de



la guerrilla y del secuestro extorsivo en plan de venganza personal, el paramilitarismo ha crecido pues recibe más apoyo del que puede admitir; sus integrantes por lo mismo son depositarios de secretos («inteligencia operativa» se llama en la jerga castrense) que los hacen harto invulnerables. Por cierto que a sus zonas se han acogido toda suerte de tránsfugas, no es extraño que todos los fugados de la justicia penal militar tarde o tem-

prano vayan a parar allí. En algunas de sus declaraciones acerca de un eventual período «post-conflicto armado», se perciben las mismas aprehensiones acerca de su seguridad que ofiamos al Comandante Marcos; solo faltarían, para completar el cuadro, que se remitieran a la experiencia de las bandas armadas antiguerrilleras de los 50's y 60's: los «Chispas», los «Cóndores», los Efraín González, y tantos «pájaros azules» que finalmente murieron en su ley, pero sin que nunca saliera a la luz el grupo de sus auspiciadores, sin que ninguno de los políticos que los auspiciaron, y que se beneficiaron de sus acciones, recibieran incriminación alguna.

Si es admitido que los primeros embriones de paramilitares surgen como una reacción contra el proceso negociador de la administración Betancur, y a partir de allí, con avances y retrocesos, se han convertido en una de las bazas, con las que es indispensable contar a la hora de la negociación, se puede admitir entonces que su desactivación no será el resultado exclusivo del avance de los procesos judiciales contra aquellos de sus auspiciadores directos que han quedado al descubierto, o que la depuración de las fuerzas armadas por sí misma significará su desaparición, es equivocarse acerca de la dimensión que han llegado a adquirir, pero sobre todo es equivocarse acerca de cuál es la parte de la sociedad que los apoya de manera tácita, acerca de quiénes los han tenido siempre como una baza, como un carta negociadora para prevenir el caso de que la guerrilla esté «cañando» y sólo acuda a la mesa y dialogue, como un recurso táctico para acumular más fuerza, que el apoyo con que cuentan no se circumscribe a tal o cual declaración favorable a su estatus político, de tal o cual presidente del Senado. Si un proceso de negociación fallido los vio aparecer, y los conatos de negociación posteriores apenas han avanzado en identificar su existencia como un obstáculo, como un punto de una de las agendas previas, no es demasiado esperar, que por tortuoso que sea el proceso de negociación que finalmente cuaje, contemple un tratamiento adecuado

a su naturaleza reactiva, al poder de que disponen y a la base social con que cuentan, por exigua que sea.

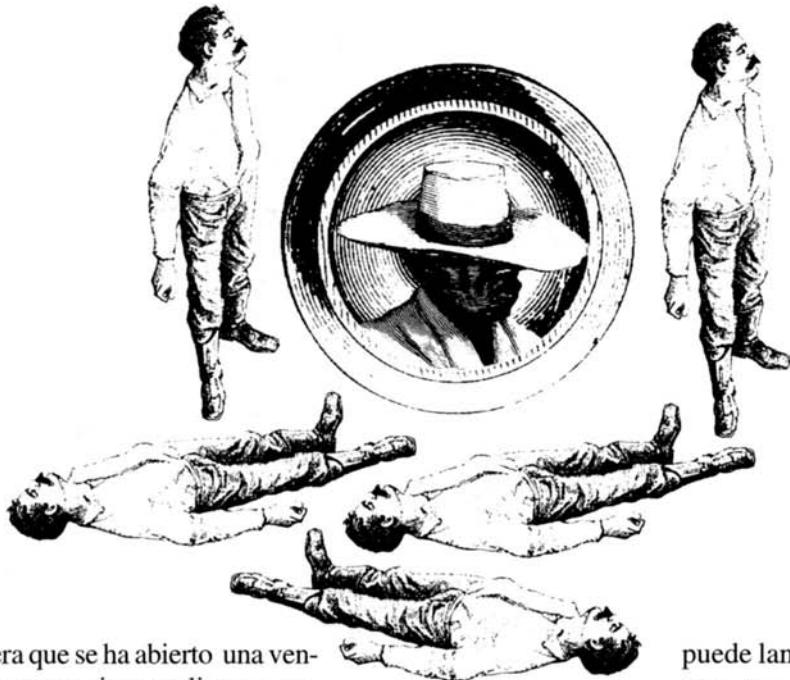
Asumir una responsabilidad exclusiva por parte del Estado, al ser unilateral, no resuelve el problema. No pasa de ser una afirmación normativa, maximalista, como la de recitar el artículo constitucional que lo hace garante de la vida, honra y bienes de todos los asociados, mientras lo fáctico, la guerra sigue y los actores armados controlan territorios cada vez más amplios. Es reconociendo su incapacidad, es por que no ha sido ese garante que debe ser que el Estado emprende una negociación y por los mismo, el volver a barajar qué resultará de allí, tiene como paso previo, el destapar todas las cartas de la ronda anterior.

Sincerarse es un imperativo. Si el estado y los gobiernos que se suceden han ido reconociendo la responsabilidad que les corresponde por acción o por omisión en el surgimiento del paramilitarismo, a la guerrilla le corresponde reconocer su propia cuota (que no consiste tan solo, insistimos, en el porcentaje de sus efectivos que han «cambiado de chaqueta» y a la fecha están encuadrados en el dispositivo de los «paras») consiste en admitir, autocriticamente, los efectos sociales de sus excesos, y del secuestro en particular, reexaminar a fondo, por ejemplo, el «caso Puerto Boyacá» y establecer con nitidez qué se gestó allí, y cómo se gestó.

Eso en cuanto a las agendas, abiertas u ocultas, la anterior constatación significa que se tendrá que admitir que tarde o temprano, y de manera simultánea al avance de la negociación con la guerrilla, se llevará a cabo algún género de negociación con la cúpula de los paramilitares. Y que tiene que establecerse algún tipo de sincronía entre los avances de una y otra negociación, de una y otra mesa, para que confluyan en un único resultado.

El propio Orozco Abad, en su libro dedicado a advertir sobre *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal* (Minjusticia-IEPRI, 1997) y en particular en la constancia final sobre aquella sentencia de la Corte Constitucional acerca del delito

*A sabiendas de los errores que nacen de las analogías superficiales, la situación actual admite semejanzas con la que se vivía al momento en que los autores de La Violencia en Colombia producían sus recomendaciones, el principal de ellos Monseñor Guzmán, destacaba la importancia de un principio ético, que era a la vez un principio de realidad: «ninguna persona sensata puede lanzar la primera piedra; todos podemos ser culpables, por comisión o por omisión de los hechos violentos que han venido ocurriendo». Se proponía convencer a la población urbana que se mostraba indiferente ante la violencia que subsistía en el campo, pero a la vez se trataba de una formulación ética con fundamento en lo real, y que le daba sentido a la terapeútica de largo plazo y colectiva que buscaban, cuyo primer paso consistía en establecer con la mayor minuciosidad el conjunto de las responsabilidades. Así como en el conjunto del trabajo habían procurado identificar todos los sectores de la sociedad afectados, había contemplado toda clase de víctimas, así mismo en las recomendaciones su terapeútica involucraba a todos los protagonistas, a todas las responsabilidades.*



político, considera que se ha abierto una ventana al vacío, «con excesivo y peligroso realismo» pues «la sentencia ha producido, en tal sentido, una especie de sacrificio *intellectii* del derecho en beneficio de la política. El Congreso, como Dios, podrá decidir mañana, casi sin limitaciones, con quién se puede negociar a la luz del día, y a quién habrá que perseguir o inclusive, con quiénes habrá que conversar, de manera vergonzante y en la sombra» «pues será el propio Congreso quien «podrá definir como delincuentes políticos no sólo a los guerrilleros sino también a los paramilitares (pp. 468- 469). Quedamos advertidos que en materia de doctrina jurídica el exceso de realismo puede ser un peligro, pero podemos constatar a la vez que en la negociación con poderes armados la falta de realismo puede entrañar un peligro mayor todavía.

A sabiendas de los errores que nacen de las analogías superficiales, la situación actual admite semejanzas con la que se vivía al momento en que los autores de *La Violencia en Colombia* producían sus recomendaciones; el principal de ellos Monseñor Guzmán, destacaba la importancia de un principio ético, que era a la vez un principio de realidad: «ninguna persona sensata

puede lanzar la primera piedra; todos podemos ser culpables, por comisión o por omisión, de los hechos violentos que han venido ocurriendo». Se proponía conmover a la población urbana que se mostraba indiferente ante la violencia que subsistía en el campo, pero a la vez se trataba de una formulación ética con fundamento en lo real, y que le daba sentido a la terapéutica de largo plazo y colectiva que buscaban, cuyo primer paso consistía en establecer con la mayor minuciosidad el conjunto de las responsabilidades. Así como en el conjunto del trabajo habían procurado identificar todos los sectores de la sociedad afectados, había contemplado toda clase de víctimas, así mismo en las recomendaciones su terapéutica involucraba a todos los protagonistas, a todas las responsabilidades. Aunque la mayor parte de sus recomendaciones fueron desoiradas, y el debate sobre el libro frustró en sus orígenes la terapéutica que delineaban, su sentido ecuménico aunado a su ideal de objetividad, le llevaba a ese esfuerzo de ser exhaustivo, y nótense que las básicas continuidades entre la violencia anterior al Frente Nacional y la posterior, provienen precisamente de los grupos que fueron excluidos de un tratamiento acorde a su naturaleza como fenómeno social.

# La reforma militar en la agenda de negociación

*Reflexiones ante un hecho cumplido*

Andrés Dávila Ladrón de Guevara\*  
Catalina Acevedo Trujillo\*\*

## 1. Introducción

Este artículo pretende hacer una reflexión sobre la reforma militar en la agenda de negociación del gobierno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), desarrollar algunos argumentos acerca de los riesgos y retos que ello implica y evaluar los aspectos favorables y desfavorables que pueda tener la forma como se aborde el tema. En este contexto, el ensayo intenta dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

¿En qué forma y por qué razón está presente la reforma militar en la agenda de gobierno del presidente Pastrana?

¿Qué desarrollos concretos ha tenido el tema hasta el momento?

¿Cómo se ha incluido el tema en la agenda de negociaciones?

¿Cuáles son los aspectos negativos y positivos de esto?



## 2. La historia de la reforma

Hasta hace algunos años, el tema de la reforma militar no ocupaba un lugar importante en la agenda de los gobiernos colombianos y, como parecía obvio entonces, no se consideraba siquiera posible que entrara a formar parte de una agenda de negociaciones con la guerrilla. Los excesos en la represión por la vía del

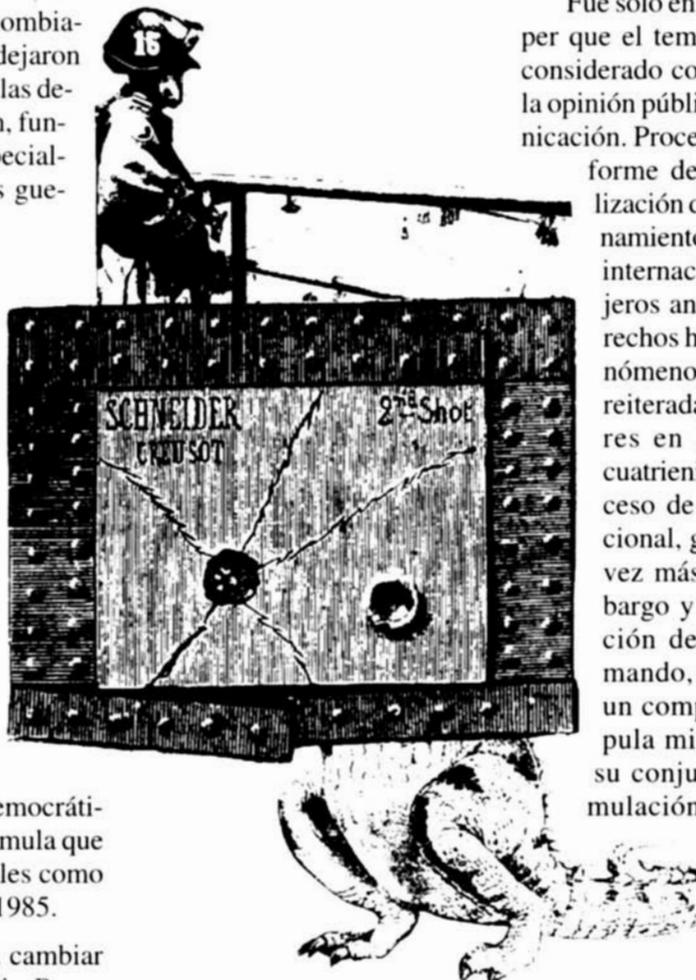
\* Polítólogo, doctor en ciencias sociales de la Flacso, sede México, director del Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

\*\* Politóloga, investigadora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Estado de sitio sin límites en el tiempo, de las violaciones a los derechos humanos y de la criminalización exagerada de la protesta popular, eran temas que tenían eco en algunos sectores de la sociedad, pero que no cabían ni en el discurso, ni en las políticas oficiales. Aunque las tensiones entre civiles y militares han estado presentes en nuestra historia política, aquel discurso de Lleras Camargo, pronunciado en 1958, caló hondo en los gobernantes colombianos que, desde entonces, dejaron en manos militares muchas de las decisiones sobre su organización, funcionamiento y operación, especialmente para el combate de las guerrillas.

Si bien es cierto que algunos procesos de paz involucraron a los militares, en tanto se firmaron los acuerdos de tregua y de cese al fuego que los obligaron a detener sus operaciones, de alguna manera éstos se adelantaron a espaldas o en contra de la voluntad de los mandos militares y de la institución en su conjunto. Al no tener en cuenta a los militares para tales procesos y apostar a su tradicional subordinación a la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas, se institucionalizó una fórmula que se vio plasmada en sucesos tales como los del Palacio de Justicia en 1985.

Esta situación comenzó a cambiar durante el gobierno de Virgilio Barco cuando públicamente se criticó el descuido en algunas operaciones que condujeron a la muerte masiva de soldados a manos de la guerrilla. Con el nombramiento de un civil en el Ministerio de Defensa y con la creación de una Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, durante el gobierno de César Gaviria, se modificó, al menos en la estructura del poder ejecutivo, el manejo de los asuntos que concernían a la Fuerza Pública. Esta etapa coincidió con modificaciones en la organización y opera-



ción de las Fuerzas Militares y el Ejército, en particular, en el caso de la creación de las brigadas móviles. No obstante, si bien se introducían algunas modificaciones, éstas no obedecían a una reforma militar, sino más bien al natural proceso de modernización y adecuación de las fuerzas a las difíciles y cambiantes condiciones del conflicto político y a las alteraciones del orden público.

Fue sólo en el gobierno de Ernesto Samper que el tema de la reforma militar fue considerado como trascendental dentro de la opinión pública y en los medios de comunicación. Procesos tan distintos como el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto, constantes cuestionamientos por parte de diversos entes internacionales y gobiernos extranjeros ante la grave situación de derechos humanos, la evidencia del fenómeno paramilitar, los reveses que reiteradamente sufrieron los militares en la segunda mitad de ese cuatrienio, así como el "exitoso" proceso de reforma de la Policía Nacional, generaron un ambiente cada vez más sensible al tema. Sin embargo y pese a una cierta aceptación del tema por parte del alto mando, esto no se vio reflejado en un compromiso de parte de la cúpula militar y de la institución en su conjunto en la dirección y formulación de una reforma militar.

Al comenzar el gobierno Pastrana, el tema fue asumido directamente por el presidente como uno de los asuntos prioritarios que requerían ser desarrollados desde el Ejecutivo. Si bien los contenidos de la reforma o los procedimientos para llegar a ella no han sido públicamente conocidos ni debatidos hasta el momento —excepción hecha de algunas esporádicas informaciones—, la reforma militar en este gobierno es un tema que está en la agenda visible, aunque con algunos vacíos en sus contenidos. De igual forma y en tanto se intentaba dar comienzo a un proceso de negociación con las FARC, la reforma militar quedó presente en

la agenda de las conversaciones, razón por la cual se incluyó a un oficial retirado en la comisión negociadora del gobierno.

### 3. La reforma militar según el gobierno Pastrana

Durante la campaña presidencial, dos temas coparon casi por completo la preocupación de los equipos que asesoraban a los candidatos. De un lado, el déficit fiscal y los rasgos de estancamiento económico. De otro, la situación de conflicto armado interno que por sus niveles de violencia, requería con urgencia la construcción de un nuevo ciclo de negociaciones que apuntaran hacia un proceso de paz. En ambos casos, los fenómenos se imponían en las agendas de los candidatos y futuros gobernantes, sin que hubiera mayor posibilidad de elegir los temas a tratar, ni el orden de prioridades para hacerlo.

En el caso de Andrés Pastrana y la Alianza para el Cambio, desde el principio fue evidente que la parte más fuerte y consistente del equipo que rodeaba al futuro presidente se conformó en torno al tema económico y a la reforma del Estado, con la intención de continuar con la puesta en marcha del modelo de apertura económica implantado desde los gobiernos de Virgilio Barco y de César Gaviria. En contraposición, el tema de la paz llegó de un momento a otro, sin mayor afinidad con el candidato y su equipo de asesores. Sin embargo, y como se constataría desde que se definió la elección presidencial, la paz adquirió un lugar prioritario y protagónico en la agenda del presidente electo, hecho que se materializó con su entrevista con el máximo jefe de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo, el 9 de julio de 1998, poco antes de su posesión como primer mandatario.

Hasta entonces, la discusión sobre la reforma militar se había presentado con énfasis en lo económico, puesto que el sector de seguridad y defensa es el que de manera más consistente ha aumentado el gasto y el que más ha incrementado su presencia porcentual en el PIB. Así mismo, debido a que en el diagnóstico dentro de la Comisión de

Racionalización del Gasto, se encontró que los miembros de la Fuerza Pública constituyen el tercer gran pasivo fiscal en los sectores de pensiones y seguridad social, junto con los miembros del magisterio sindicalizados en Fecode y el sindicato de Ecopetrol. Sin embargo, dada la imperiosa necesidad de revertir las reiteradas derrotas militares frente a la guerrilla, además de la necesidad de hacer frente a los cuestionamientos internacionales frente al tema de los derechos humanos, puso el tema sobre el tapete.

Si se examinan las primeras acciones del gobierno, es evidente que el presidente incorporó el tema y aprovechó su capital político para tomar las medidas necesarias en esa dirección. La designación de Rodrigo Lloreda como ministro de Defensa y nombramientos tales como el del General Fernando Tapia en el comando de las Fuerzas Militares y el del general Jorge Enrique Mora en el comando del Ejército, fueron una confirmación de esto, pues los dos generales formaban parte de un “equipo estratégico para el cambio”<sup>1</sup>, conformado en los primeros meses de 1998. Fue notorio, entonces, que tanto a nivel del Ejecutivo como de la cúpula militar, se asumía el tema de la reforma militar, rechazado hasta entonces. La discusión de los temas que se podían incluir, fueron más amplios y flexibles, aun cuando se mantuvo el propósito de adelantar los cambios internamente sin generar la discusión en otros escenarios; prueba de ello es que cuando tuvieron que presentar los cambios que estaban en proceso, señalaron que «el alto mando trabaja en la conformación de una tropa más eficiente y con capacidad de autocrítica» y que se han «dedicado a reformar la estrategia (la cual) busca fomentar el liderazgo del soldado y fortalecer la capacidad operacional y táctica»<sup>2</sup>. En ese

*Fue sólo en el gobierno de Ernesto Samper que el tema de la reforma militar fue considerado como trascendental dentro de la opinión pública y en los medios de comunicación. Procesos tan distintos como el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto, constantes cuestionamientos por parte de diversos entes internacionales y gobiernos extranjeros ante la grave situación de derechos humanos, la evidencia del fenómeno paramilitar, los reveses que reiteradamente sufrieron los militares en la segunda mitad de ese cuatrienio, así como el “exitoso” proceso de reforma de la Policía Nacional, generaron un ambiente cada vez más sensible al tema. Sin embargo y pese a una cierta aceptación del tema por parte del alto mando, esto no se vio reflejado en un compromiso de parte de la cúpula militar y de la institución en su conjunto en la dirección y formulación de una reforma militar.*

<sup>1</sup> “El revolcón de las Fuerzas Militares: Ejército para tiempos de paz”, en *El Espectador*, enero 24 de 1999.

<sup>2</sup> “Debate en la Cámara de Representantes: los militares explican sus estrategias”, en *El Espectador*, agosto 8 de 1998.

mismo escenario, precisaron las limitaciones existentes, en hombres y recursos, limitaciones de índole presupuestal y tecnológico, que complicaban la posibilidad de hacer presencia efectiva en todo el territorio nacional.

El cambio de actitud frente al tema se hizo manifiesto no sólo en el hecho concreto de adelantar un esfuerzo institucional dirigido a asumir la cuestión, sino en la ausencia de reacciones ante las opiniones sobre los contenidos y alcance de la reforma, especialmente aquellos provenientes de altas figuras públicas o de los medios de comunicación. Frente a las opiniones de un Ejército más pequeño, más profesional, más eficaz y eficiente, fue el propio gobierno, en cabeza del ministro de Defensa y de la cúpula militar, quienes comenzaron a hablar de la abolición del servicio militar obligatorio, de incrementar el número de soldados profesionales, de la necesidad de reentrenar a sus miembros y de la realización de un autoexamen encaminado a encontrar las razones de los errores cometidos y los duros golpes recibidos, especialmente por las FARC<sup>3</sup>. De manera simultánea, se reiteró la tradicional subordinación al poder civil, al aceptar el despeje (zona de distensión) de cinco municipios como prerequisito para iniciar las negociaciones con las FARC. Si bien es cierto que a consecuencia de los reiterados reveses sufridos, las instituciones militares no estaban en condiciones de oponerse a la iniciativa presidencial, la tácita aceptación de las decisiones políticas no sólo se dieron a consecuencia de la obligación constitucional, sino de que la cúpula entendió la importancia del proceso y apoyó al gobierno en las decisiones tomadas. Incluso, el tema de la reforma fue apropiado por estas instituciones con el argumento de la necesidad de pensar en unas Fuerzas Militares concebidas para paz, ideológica y estratégicamente diferentes a unas Fuerzas Militares diseñadas para la guerra.

Este proceso continuó su marcha y fue así como a comienzos de 1999 había una versión mucho más estructurada de los diversos componentes de la reforma. En efecto, se hablaba de cuatro grandes temáticas,

todas complementarias dentro de unos esfuerzos de modernización y de reingeniería de estas instituciones y del Ejército en particular, basadas en “el fortalecimiento del desarrollo humano, la reestructuración de la estrategia operacional, el mejoramiento de los recursos logísticos y la puesta en marcha de un proyecto integral en el área de las comunicaciones”<sup>4</sup>.

Para el desarrollo de tales propuestas se anunció la conformación de dos comisiones, una interna conformada por 20 oficiales y otra externa con 30 congresistas. Se anunció también, que la reforma se extendería a otros temas, tales como la adopción de un nuevo Código de Justicia Penal Militar, cuyo estudio y discusión se estancó durante el gobierno Samper y el cual revivió en la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas que tuvo lugar en diciembre de 1998 en Cartagena. Allí se firmaron acuerdos de cooperación con los Estados Unidos en relación con estos temas<sup>5</sup>, de un nuevo código de disciplina y de un estatuto del soldado que reflejara el espíritu de estas transformaciones y se complementara con los esfuerzos por mejorar el entrenamiento y formación de la tropa, de los suboficiales y de los oficiales.



<sup>3</sup> Véase *ibid.* Esta reacción contrasta claramente con la que se tuvo frente a propuestas como las discutidas en el proyecto “La paz es rentable”, cuando desde el ministro de Defensa hacia abajo hubo una descalificación plena hacia lo propuesto por quienes elaboraron la parte correspondiente a Fuerza Pública.

<sup>4</sup> “El revolcón ...”

<sup>5</sup> Eduardo Char y Vicente Arcieri, “Escuela de las Américas seguirá capacitando militares colombianos: Revisión de EE.UU. a justicia penal militar”, en *El Tiempo*, diciembre 2 de 1998, p. 6A, y “No se cambiará su función institucional: presidente lanza plan para modernizar las FF.MM.”, en *El Espectador*, marzo 3 de 1999.



Pero mientras la reforma militar parecía adquirir su propia dinámica y avanzar en una dirección y a un ritmo imposibles de lograr tan sólo unos meses antes, el tema entró a formar parte de la agenda de negociación. Con anterioridad se había discutido en distintos medios y en ámbitos políticos sobre la pertinencia de que los militares estuvieran en la mesa de negociación. Esta cuestión fue propuesta y defendida en aquella cumbre por los ministros de países como El Salvador y Guatemala, a raíz de la exitosa experiencia que tuvieron en sus respectivos países<sup>6</sup>. En la misma dirección y con una posición al menos no contraria a esta posibilidad se manifestaron generales retirados<sup>7</sup>. Sin embargo, fueron los intentos fallidos de enero de 1999 los que condujeron a que el tema quedara incluido en la agenda. Y fueron las FARC las que lo propusieron.

#### 4. Negociar y reformar

Cuando se hizo pública la agenda que la guerrilla llevaría a la mesa de negociación a mediados de diciembre de 1998, el tema de la reforma militar ocupaba un significativo segundo lugar. Desde su perspectiva, el Ejército debería abandonar el conflicto interno para dedicarse a su tarea más tradicional de vigilar las fronteras y defender la soberanía nacional por lo cual debería ser revisado y ajustado en su tamaño y presupuesto. Obviamente, se le exigía que fuera respetuoso de los derechos humanos. En cuanto a la Policía se reiteraba su carácter civil dependiente del Ministerio del Interior, encargada de una misión fundamentalmente preventiva<sup>8</sup>.

Si bien es cierto que la agenda inicial del gobierno hablaba de respeto a los derechos humanos y abordaba el tema del paramilitarismo, no consideraba la reforma al ejército dentro de los temas de reforma

<sup>6</sup> Eduardo Char y Vicente Arcieri, "Militares deben estar en diálogos de paz", en *El Tiempo*, diciembre 3 de 1998, p. 6A.

<sup>7</sup> Véase Ana Teresa Bernal, Alvaro Valencia Tovar y Francisco Leal en "Debate: Fuerzas Armadas, reforma militar y proceso de paz", en *Ánalisis Político*, No. 35, Bogotá, sep./dic. 1998.

<sup>8</sup> "Los diez puntos que llevan las FARC a la mesa de diálogo: ¿Qué es negociable y qué no?", en *El Tiempo*, diciembre 16 de 1998; "La agenda secreta" en *Cambio*, No. 307, Bogotá, mayo 3 al 10 de 1999. Cabe destacar la ausencia de renovación en los planteamientos de la guerrilla acerca del esquema de seguridad y defensa del Estado colombiano.

del Estado<sup>9</sup>. Para finales del mes de abril, una nueva agenda de negociación elaborada por el gobierno, incluía como cuarto tema el de las Fuerzas Militares, desagregado en los siguientes asuntos: defensa de la soberanía, protección de los derechos humanos, combate a los grupos de autodefensa, papel de las Fuerzas Militares en una sociedad en paz y naturaleza civil de la Policía Nacional<sup>10</sup>.

Superado el empantanamiento de las negociaciones y ya a comienzos de mayo de 1999, con posterioridad a la segunda reunión entre el presidente Pastrana y Manuel Marulanda Vélez —“Tirofijo”—, se produjeron de manera simultánea dos hechos importantes en relación con la inclusión del tema en la agenda de negociación. De un lado, al darse a conocer la “Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia”, el tema de Fuerzas Militares quedó como numeral 10 de 12 que en total se consideraron. En este nuevo texto los temas para la discusión eran: defensa y soberanía, protección de los derechos humanos, lucha contra las autodefensas y tratados internacionales<sup>11</sup>. De otro lado, y establecidos los mecanismos y procedimientos para el inicio de las negociaciones, el presidente anunció la inclusión de un militar retirado en el grupo de cinco representantes nombrados por el gobierno en la comisión de negociación. Posteriormente nombró en tal posición al general retirado José Gonzalo Forero Delgadillo, quien llegó a ser comandante de las Fuerzas Militares cuando el general Camacho Leyva fue ministro de Defensa del presidente Turbay Ayala. Aunque la iniciativa calmó parcialmente el recelo y las críticas de miembros de la institución, no logró modificar las tensiones y el malestar acumulado a raíz del despeje y de las concesiones reiteradas a las FARC, agravadas por la destitución de dos altos oficiales por supuestos vínculos con los paramilitares.

Antes de que se terminaran las sesiones ordinarias del Congreso, fue aprobada en este recinto la ley que expedía un nuevo Código de Justicia Penal Militar, en el cual se incluían sin mayor problema los temas que en épocas anteriores impidieron su apro-

bación: limitación del fuero militar y de la obediencia debida, juzgamiento de algunos delitos por parte de la justicia ordinaria y fijación de impedimentos para que los superiores fueran jueces de sus subordinados. Así, la reforma militar, ahora incluida en la agenda de negociación a solicitud de la guerrilla, parecía seguir su curso una vez superados los problemas que ocasionó la renuncia del ministro Rodrigo Lloreda el 26 de mayo de 1999, con las conocidas manifestaciones de apoyo por parte de coroneles y generales de distintas guarniciones. Esta crisis que se prolongó por varios días fue finalmente conjurada por el presidente, a partir de la histórica subordinación de las instituciones militares al poder civil.

## 5. La reforma militar en la agenda de negociación: aspectos negativos

*Si bien es cierto que algunos procesos de paz involucraron a los militares, en tanto se firmaron los acuerdos de tregua y de cese al fuego que los obligaron a detener sus operaciones, de alguna manera estos se adelantaron a espaldas o en contra de la voluntad de los mandos militares y de la institución en su conjunto. Al no tener en cuenta a los militares para tales procesos y apostar a su tradicional subordinación a la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas, se institucionalizó una fórmula que se vio plasmada en sucesos tales como los del Palacio de Justicia en 1985.*

Actualmente, la inclusión del tema de la reforma a las Fuerzas Militares en la agenda de negociación es un hecho. Pero es precisamente la forma como el tema ha sido incorporado lo que da lugar a señalar algún grado de cuestionamiento a lo sucedido. Tal y como lo muestra el recuento de los hechos, el proceso de reforma militar y de modernización de las instituciones armadas se había puesto en marcha por decisión del gobierno: presidente, ministro de Defensa, cúpula militar. Incluso asuntos como el del Código de Justicia Penal Militar se habían presentado en respuesta a las sugerencias del gobierno norteamericano. Dadas las condiciones y a raíz de un evidente cambio de actitud del alto mando y de la institución

<sup>9</sup> “En diez puntos está condensada su agenda para la paz, que ayer comenzó a ser discutida: esto propone Pastrana a las FARC”, en *El Tiempo*, enero 12 de 1999.

<sup>10</sup> “Esta es la agenda de negociación que el gobierno propone a las FARC: temas como para otra constituyente”, en *El Tiempo*, abril 22 de 1999.

<sup>11</sup> “Los puntos claves de la agenda”, en *El Tiempo*, mayo 7 de 1999.

frente a los temas de la reforma, el despeje y las negociaciones, puede decirse que faltó prevención a la hora de poner en la agenda gubernamental de trabajo lo relacionado con la participación directa de la Fuerza Pública en las negociaciones. De haberse hecho, seguramente habría generado posiciones encontradas y polémica dentro de las fuerzas y la opinión, pero habría permitido plantear con mayor claridad las ventajas, desventajas, alcances y limitaciones de tal participación.

De haber sido así, solucionado este primer asunto, se hubiera podido examinar qué temas concernientes a lo militar y a la estructura y funcionamiento de las instituciones armadas deberían someterse a la agenda de negociación, bajo el precepto de la necesidad de pensar y planear tanto la estructura como las funciones de estas instituciones en una hipotética y potencial situación de paz. Adicionalmente, y desde la exclusiva perspectiva del Estado colombiano, habría sido posible examinar asuntos relacionados con la reincorporación y potencial inclusión de miembros de las guerrillas en las Fuerzas Armadas.

Lamentablemente el proceso se dio de otra forma y fue la guerrilla la que incluyó el tema en su primera agenda de negociación. A partir de esta propuesta, el gobierno aceptó la temática y la incluyó en su agenda redefinida para que finalmente quedara en la agenda conjunta. Sin una discusión previa que al menos recogiera y sistematizara las diversas opiniones al respecto, fue el propio presidente quien anunció frente a un auditorio de generales y coroneles la inclusión de un militar retirado en la comisión negociadora, específicamente para dar el tratamiento adecuado al tema militar en las conversaciones con las FARC. Dado el momento histórico y las características de lo sucedido, resulta evidente que dentro de las instituciones armadas y en los sectores de la sociedad más cercanos a ellas, existe de manera clara la sensación de que el gobierno ha hecho demasiadas concesiones. Así, lo que se había ganado en términos de un cambio de actitud ante el tema de la reforma militar y por tanto lo

que había generado una mayor aceptación de estas instituciones hacia el proceso de negociación (v.gr. el despeje militar), se perdió ante el obligatorio acatamiento de incluir este tema en la agenda. Si a ello se suma el descontento frente a medidas tales como la de solicitar el retiro de altos oficiales, impulsar un Código de Justicia Penal Militar que limitara algunos beneficios históricamente existentes para quienes prestan el servicio de seguridad y defensa, parece que se puede ahondar en un doble efecto desfavorable. De una parte, la aceptación pasiva y poco comprometida en relación con estos hechos y decisiones incrementaría la desmoralización de unas fuerzas que se han sentido en desventaja en todos los terrenos; de la otra, una aceptación aparente, podría generar obstáculos y problemas para las negociaciones y para la reforma.

Así las cosas, lo cuestionable de la forma en que el tema ha llegado a la agenda y ha quedado incluido, estriba en las dificultades que claramente se derivan de respuestas y “concesiones” gubernamentales frente a las FARC y no a un planteamiento y a un proceso proveniente del diseño de una propuesta de negociación elaborada por el gobierno. En tales condiciones y aun con la presencia de un general retirado en la comisión negociadora, el margen de posibilidades y alternativas para proponer los cambios y tener una posición propositiva y no reactiva, es muy limitado. Dentro de la institución parece obvio que cualquier paso que se dé en la dirección de modificar la estructura, organización o funcionamiento, difícilmente podrá verse como un escenario favorable. El síndrome de la “concesión” marcará cualquier decisión a la que se llegue en las conversaciones, así implique que la guerrilla haya cedido.

Si se revisa la temática finalmente incluida en la agenda conjunta, el tema de defensa y soberanía así como el de lucha contra las autodefensas estaban presentes en la propuesta inicial de las FARC, lo que lleva a pensar que ambos conservan cierto carácter de imposición. Propuestas como la de disolución del actual Ejército, la incorporación de los mejores combatientes de la gue-

*En el caso de Andrés Pastrana y la Alianza para el Cambio, desde el principio fue evidente que la parte más fuerte y consistente del equipo que rodeaba al futuro Presidente se conformó en torno al tema económico y a la reforma del Estado, con la intención de continuar con la puesta en marcha del modelo de apertura económica implantado desde los gobiernos de Virgilio Barco y de César Gaviria. En contraposición, el tema de la paz llegó de un momento a otro, sin mayor afinidad con el candidato y su equipo de asesores. Sin embargo, y como se constataría desde que se definió la elección presidencial, la paz adquirió un lugar prioritario y protagónico en la agenda del Presidente electo, hecho que se materializó con su entrevista con el máximo jefe de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo, el 9 de Julio de 1998, poco antes de su posesión como primer mandatario.*

cada uno de los puntos incluidos en la negociación, con una perspectiva clara acerca de lo que puede negociarse y de qué manera. Así, resulta fundamental plantear incluso aquellos puntos que parecen imposibles de someter a discusión, dados los principios y valores que históricamente ha defendido la institución. La apertura mental frente a estas posibilidades es la única forma de consolidar una posición ventajosa en el proceso, en tanto que no estarían sometidos a hacer concesiones imposibles a sus tradicionales legítimos enemigos. Igualmente, la claridad con la que se articule la reforma que está en curso y los asuntos y temáticas específicos incluidos en la agenda de negociación es trascendental para evitar contradicciones sin salida y polémicas innecesarias.

Los temas de derechos humanos y autodefensas, directamente relacionados con el paramilitarismo, pueden servir para ganar posiciones en la negociación, en tanto que hay un cambio de actitud y de discurso, positivo a la hora de producir los cambios necesarios. Un aspecto que no se puede dejar de lado es la forma como las negociaciones y las concesiones son presentadas y transmitidas a los miembros de las Fuerzas Militares. Para evitar que se ahonde el descontento y la desconfianza ante una negociación en la que se vieron involucrados sin pedirlo, es necesario adelantar una labor de información y debate, que evite los rumores y que se relacione con la recuperación de la moral en el combate.

La propuesta de la guerrilla parece clara y pertinente en un comienzo, pero analizada a profundidad, resulta poco imaginativa y desactualizada. Es comprensible que en la propuesta de negociación se vaya más allá de lo potencialmente negociable, fundamentalmente por la necesidad de conseguir el conjunto de garantías en caso de una desmovilización y una reinserción. Prever en detalle aquellas cuestiones es prioritario para garantizar las condiciones de seguridad de los ex guerrilleros.

La inclusión del tema de la reforma en la agenda de negociación sirve al menos para avanzar en tres direcciones: la primera, en una mejor caracterización de lo que en realidad son las Fuerzas Militares y el Ejército

en particular, sus posibilidades y limitaciones así como sus fortalezas y debilidades en las circunstancias actuales; la segunda, en el reconocimiento de que, en asuntos como el del paramilitarismo, existe una autonomía de tales organizaciones que impide que por decisión estatal se desarticulen; y la tercera, en precisar los contenidos específicos de la negociación para diferenciar lo que forma parte de la presión para entrar en la negociación, de aquellas consideraciones viables y pertinentes sobre los aspectos en que se puede avanzar para construir las Fuerzas Militares que requiere el país. Un punto central en esa dirección se refiere a la viabilidad y a las reales condiciones para que excombatientes de la guerrilla puedan incorporarse sin traumatismos a la Fuerza Pública luego de las negociaciones.

## 8. Conclusiones

El tema de la reforma militar en Colombia ha sido recurrente dentro de los círculos políticos y académicos, pero sólo desde finales de la década de los ochenta, se ha presentado un cambio que lleve a considerar viable la posibilidad de reestructurar las instituciones militares colombianas.

Consideraciones de tipo económico y la evidencia de lo que algunos analistas denominaron un empate militar negativo con las fuerzas alzadas en armas, han llevado a la conclusión de la necesidad imperiosa de un cambio interno radical. De esta forma, puede decirse que el gobierno Pastrana ha heredado un tema que ha alcanzado hoy su punto de maduración. La cúpula militar de hoy está conformada por militares conscientes de la necesidad de transformar las Fuerzas en instituciones más eficientes y modernas y para ello están dispuestos a cambiar conceptos y actitudes que hace algunos años eran impensables. Este cambio de actitud sumado al proceso de negociación que adelanta el gobierno con las FARC, ha llevado a que se considere la reforma militar como un punto en la agenda de negociación.

Sin embargo, la forma en que ha sido planteado el tema dentro del proceso de paz,

*Los temas de derechos humanos y autodefensas, directamente relacionados con el paramilitarismo, pueden servir para ganar posiciones en la negociación, en tanto que hay un cambio de actitud y de discurso, positivo a la hora de producir los cambios necesarios. Un aspecto que no se puede dejar de lado es la forma como las negociaciones y las concesiones son presentadas y transmitidas a los miembros de las Fuerzas Militares. Para evitar que se ahonde el descontento y la desconfianza ante una negociación en la que se vieron involucrados sin pedirlo, es necesario adelantar una labor de información y debate, que evite los rumores y que se relacione con la recuperación de la moral en el combate.*

de la agenda común y con modificaciones y concesiones requeridas de ambas partes, parece ser una ventaja inmensa. En tal sentido, el claro compromiso de las Fuerzas Militares con la paz así como su cambio de actitud en relación con asuntos claves como la reforma militar, refuerzan la valoración positiva del momento y crean las condiciones para consolidar un ambiente de flexibilidad con miras a pensar en los asuntos negociables y aquellos en los que definitivamente no se puede ceder. En este aspecto, resultaría deseable una mayor apropiación del tema por parte del gobierno y de las instituciones militares, para saltar de una posición reactiva a una propositiva más interesante y provechosa.

Aunque en la situación actual resulta difícil pensar en unas Fuerzas Militares para un escenario de paz, la reflexión sobre el tema permitiría plantear y señalar tanto requisitos como condiciones para adoptar modificaciones de fondo. Por esto, resulta paradójica la exclusión de este punto de la agenda común.

La presencia de un militar retirado, el general José Gonzalo Forero Delgadillo, es una solución intermedia, en tanto que tranquiliza a los militares al tener a alguien que conoce sus intereses y temores y tiende a protegerlos, pero que a la vez no tiene las ataduras de estar en servicio activo. Sin embargo, no es claro que en un futuro se requiera la presencia directa del alto mando en el terreno de las negociaciones sobre asuntos de principal relevancia o de profundidad, como por ejemplo la posible vinculación bajo ciertas condiciones de excombatientes de la guerrilla al Ejército.

De igual forma, cabe resaltar que los temas que fueron incluidos en la agenda común, no sólo estaban en su mayoría en la agenda gubernamental, sino que son lo suficientemente genéricos como para que puedan ser moldeados de acuerdo con lo que el gobierno y las propias instituciones consideren relevante y prioritario. Algunos de ellos, como el de los derechos humanos y el de las autodefensas, están no sólo en las dos agendas, sino que han sido objeto de una cre-

ciente presión por parte de gobiernos extranjeros y organismos internacionales y aún con resultados no muy destacables, son asuntos prioritarios para los altos mandos.

## 7. Las posibilidades de lograr un balance virtuoso

El tema de la reforma militar en la agenda de negociación entre el gobierno y las FARC, es un hecho cumplido y reabrir la discusión acerca de la pertinencia, legitimidad, validez y oportunidad de lo sucedido, no parece relevante. Así, para generar un balance positivo, es necesario que tanto el gobierno como la cúpula militar se apropien del asunto. Esto implica el diseño de una propuesta consistente y articulada acerca de



cada uno de los puntos incluidos en la negociación, con una perspectiva clara acerca de lo que puede negociarse y de qué manera. Así, resulta fundamental plantear incluso aquellos puntos que parecen imposibles de someter a discusión, dados los principios y valores que históricamente ha defendido la institución. La apertura mental frente a estas posibilidades es la única forma de consolidar una posición ventajosa en el proceso, en tanto que no estarían sometidos a hacer concesiones imposibles a sus tradicionales legítimos enemigos. Igualmente, la claridad con la que se articule la reforma que está en curso y los asuntos y temáticas específicos incluidos en la agenda de negociación es trascendental para evitar contradicciones sin salida y polémicas innecesarias.

Los temas de derechos humanos y autodefensas, directamente relacionados con el paramilitarismo, pueden servir para ganar posiciones en la negociación, en tanto que hay un cambio de actitud y de discurso, positivo a la hora de producir los cambios necesarios. Un aspecto que no se puede dejar de lado es la forma como las negociaciones y las concesiones son presentadas y transmitidas a los miembros de las Fuerzas Militares. Para evitar que se ahonde el descontento y la desconfianza ante una negociación en la que se vieron involucrados sin pedirlo, es necesario adelantar una labor de información y debate, que evite los rumores y que se relacione con la recuperación de la moral en el combate.

La propuesta de la guerrilla parece clara y pertinente en un comienzo, pero analizada a profundidad, resulta poco imaginativa y desactualizada. Es comprensible que en la propuesta de negociación se vaya más allá de lo potencialmente negociable, fundamentalmente por la necesidad de conseguir el conjunto de garantías en caso de una desmovilización y una reinserción. Prever en detalle aquellas cuestiones es prioritario para garantizar las condiciones de seguridad de los ex guerrilleros.

La inclusión del tema de la reforma en la agenda de negociación sirve al menos para avanzar en tres direcciones: la primera, en una mejor caracterización de lo que en realidad son las Fuerzas Militares y el Ejército

en particular, sus posibilidades y limitaciones así como sus fortalezas y debilidades en las circunstancias actuales; la segunda, en el reconocimiento de que, en asuntos como el del paramilitarismo, existe una autonomía de tales organizaciones que impide que por decisión estatal se desarticulen; y la tercera, en precisar los contenidos específicos de la negociación para diferenciar lo que forma parte de la presión para entrar en la negociación, de aquellas consideraciones viables y pertinentes sobre los aspectos en que se puede avanzar para construir las Fuerzas Militares que requiere el país. Un punto central en esa dirección se refiere a la viabilidad y a las reales condiciones para que excombatientes de la guerrilla puedan incorporarse sin traumatismos a la Fuerza Pública luego de las negociaciones.

## 8. Conclusiones

El tema de la reforma militar en Colombia ha sido recurrente dentro de los círculos políticos y académicos, pero sólo desde finales de la década de los ochenta, se ha presentado un cambio que lleve a considerar viable la posibilidad de reestructurar las instituciones militares colombianas.

Consideraciones de tipo económico y la evidencia de lo que algunos analistas denominaron un empate militar negativo con las fuerzas alzadas en armas, han llevado a la conclusión de la necesidad imperiosa de un cambio interno radical. De esta forma, puede decirse que el gobierno Pastrana ha heredado un tema que ha alcanzado hoy su punto de maduración. La cúpula militar de hoy está conformada por militares conscientes de la necesidad de transformar las Fuerzas en instituciones más eficientes y modernas y para ello están dispuestos a cambiar conceptos y actitudes que hace algunos años eran impensables. Este cambio de actitud sumado al proceso de negociación que adelanta el gobierno con las FARC, ha llevado a que se considere la reforma militar como un punto en la agenda de negociación.

Sin embargo, la forma en que ha sido planteado el tema dentro del proceso de paz,

*Los temas de derechos humanos y autodefensas, directamente relacionados con el paramilitarismo, pueden servir para ganar posiciones en la negociación, en tanto que hay un cambio de actitud y de discurso, positivo a la hora de producir los cambios necesarios. Un aspecto que no se puede dejar de lado es la forma como las negociaciones y las concesiones son presentadas y transmitidas a los miembros de las Fuerzas Militares. Para evitar que se ahonde el descontento y la desconfianza ante una negociación en la que se vieron involucrados sin pedirlo, es necesario adelantar una labor de información y debate, que evite los rumores y que se relacione con la recuperación de la moral en el combate.*

ha generado gran polémica. Cuando la dirigencia de las FARC presentó los puntos que quería discutir en la mesa de negociación, su perspectiva de la reforma militar era bastante simple y hasta desarticulada. Con la elaboración de la agenda común, el tema militar empezó a adquirir importancia y se dio la posibilidad de discutir sobre defensa y soberanía, protección de los derechos humanos, y sobre el fenómeno paramilitar.

Aunque las críticas hechas por parte de algunos miembros de las Fuerzas Armadas en relación con una aparente posición de desventaja del gobierno —a consecuencia del despeje y de algunas concesiones hechas a la guerrilla—, fueron reducidas con el nombramiento de un militar en retiro en la Comisión del gobierno, quedó la sensación dentro de las instituciones militares e incluso en la opinión pública de que el gobierno había cedido en terrenos que eran de su exclusiva competencia.

La pregunta es: ¿por qué razón la transformación interna de las instituciones militares debe ser un tema que le concierne a la guerrilla?

*A priori* podría decirse que son dos las posiciones al respecto. De un lado, están quienes comparten la idea de que negociar asuntos de reforma interna de las instituciones militares con los grupos alzados en armas es equivocado. Del otro, están quienes piensan que la reforma militar es una condición necesaria para lograr firmar algún tipo de acuerdo con una guerrilla que ha puesto en jaque al país por más de 40 años.

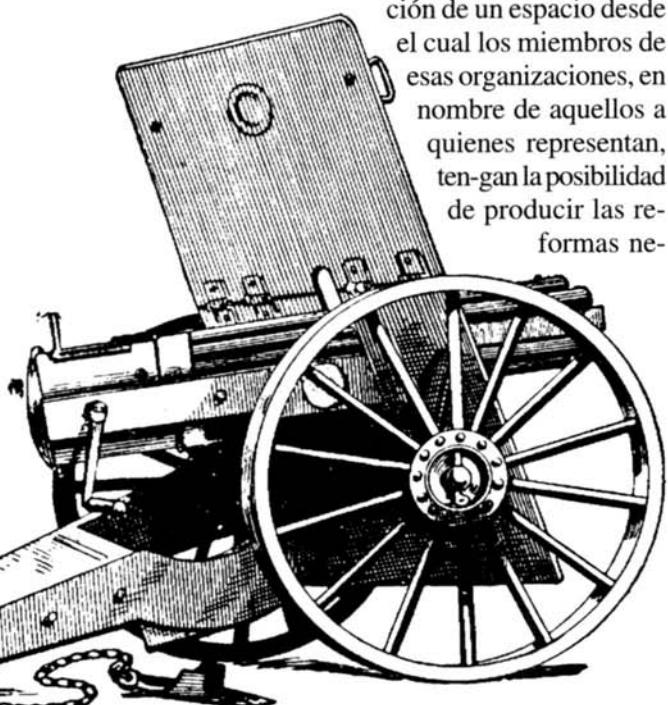
El principio de los procesos de paz que se han llevado a cabo en Colombia desde 1982, ha sido el reconocimiento de la guerri-

lla como un actor político y un interlocutor del gobierno, cuyo fundamento es la base social que lo respalda. Sin embargo, la discusión sobre la forma en que las demandas de la guerrilla deben ser incorporadas, es objeto de otra discusión.

La primera posición puede estar fundamentada en el hecho de que los acuerdos firmados con grupos guerrilleros en otros momentos políticos, no han comprometido de facto a las instituciones colombianas. Estos acuerdos han posibilitado las condiciones para que los miembros de estos grupos alzados en armas puedan llegar a las instancias de debate propias del sistema democrático. Así, miembros de grupos tales como el M-19 y el EPL accedieron a posiciones públicas a través de las cuales tuvieron la posibilidad de reformar el sistema; la Asamblea Nacional Constituyente que llevó a la redacción de una nueva carta política, reestructuró el sistema político colombiano, con la participación de sectores que tradicionalmente habían sido excluidos.

En este contexto, y con base en dicha experiencia, esta interpretación podría afirmar que el producto de un proceso de negociación con la guerrilla, debería ser la consolidación de un espacio desde el cual los miembros de

esas organizaciones, en nombre de aquellos a quienes representan, tengan la posibilidad de producir las reformas ne-



cesarias para consolidar un proyecto de Estado acorde con sus preceptos ideológicos. En este orden de ideas, la participación de un grupo guerrillero —con el que ni siquiera se han firmado los acuerdos y con el que no se ha pactado ningún tipo de tregua o de cese al fuego—, en la reforma y transformación de las fuerzas militares podría llegar a ser cuestionable, no sólo por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas sino —por que no— por la opinión pública. Adicionalmente, por qué parece forzado someter un tal proceso de cambio a la discusión con otras instancias de la sociedad. En principio, y si bien se puede incorporar a la discusión (más no a la decisión) a algunos sectores civiles del Estado y la sociedad, es ante todo un tema que debería resolverse entre la cúpula militar, el ministro de Defensa, el presidente y, a lo sumo, el gabinete ministerial en conjunto.

La segunda posición, más flexible que la primera, afirmaría que la reforma militar es uno de los puntos trascendentales de la negociación, por ser el ejército quien ha combatido durante décadas a estos actores armados. De igual forma, las constantes violaciones a los derechos fundamentales y la complacencia de algunos miembros de las Fuerzas Armadas con los grupos paramilitares, son argumentos de peso que llevan a pensar que una negociación

con la guerrilla sin tener en cuenta el tema de la reforma militar se quedaría corta ante las expectativas del país. Así mismo, el tema de la posible inclusión de ex guerrilleros en un nuevo ejército, necesita de la reforma militar como condición primordial para llevarla a la práctica.

Actualmente la discusión está abierta. Lo único cierto es que la reforma militar ha quedado incluida dentro de la agenda final sobre la que negociarán el gobierno y las FARC. Sin embargo, el proceso se ha visto empantanado en varias ocasiones y no sobra preguntarse sobre el hecho de que si los dos actores no han podido llegar a acuerdos básicos para sentarse a negociar, las posibilidades de llegar a acuerdos reales producto de un debate abierto son cada vez menores. En otras palabras, si el gobierno y la guerrilla han encontrado las principales trabas para sentarse a dialogar en asuntos básicamente procedimentales, las posibilidades de lograr acuerdos en temas tan álgidos como el de la reforma militar parecen imposibles. No obstante, parece ser que hoy por hoy se ha llegado a un consenso suficientemente importante: la reforma a las Fuerzas Armadas es un asunto que no da más espera y por ello ya comenzó. Falta ver cómo, cuándo y quiénes la harán en su versión definitiva.

**Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!**

- Servicio de correo ordinario • Servicio de correo certificado • Servicio de certificado especial • Servicio encomiendas aseguradas • Encomiendas contra reembolso • Servicio cartas aseguradas • Servicio de filatelia • Servicio de giros • Servicio electrónico burofax • Servicio internacional APR/SAL • Servicio CORRA • Servicio respuesta comercial • Servicio tarifa postal reducida • Servicios especiales.

Teléfonos para quejas y reclamos 334 03 04 - 341 55 36 Bogotá

**Cuento con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia**



Correos de Colombia



Adpostal

Esperanza González  
Directora Foro Nacional por Colombia  
Capítulo Regional Valle del Cauca

# El capital social en Cali: participación y tejido organizativo

Esperanza González

## 1. Algunas consideraciones sobre capital social

Las políticas sociales, hoy en día, deben tener como sustrato un conjunto de condiciones socioeconómicas, normativas y político-institucionales que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades. En ese sentido, su efectividad depende tanto de la estructura institucional del gobierno, de la forma de hacer política, de la eficiencia del aparato gubernamental, del capital humano y, por supuesto, del capital social con que cuenta una sociedad determinada.

El desarrollo del proceso de descentralización en Colombia ha hecho cada vez más evidente la importancia que tienen la cooperación, la solidaridad y el empoderamiento de la ciudadanía en el mejoramiento de la calidad de vida. En efecto, las reformas descentralistas incorporaron como uno de sus ingredientes la apertura del Estado a la iniciativa ciudadana y, por ende, al fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad civil. Cada vez más los ciudadanos, individualmente o través de sus organizaciones, tienen la posibilidad de participar en la gestión de su propio desarrollo y

en la definición de su destino colectivo. Si bien no puede negarse que todavía existen cuellos de botella para la participación ciudadana en Colombia, también es cierto que ha ganado terreno la idea de que las comunidades pueden y deben intervenir en la solución de sus problemas<sup>1</sup>.

Ahora bien, como lo han demostrado recientes estudios, la capacidad de un grupo de incidir en su propio desarrollo y el éxito de las acciones que lleve a cabo en ese sentido dependen del acumulado histórico de experiencias colectivas y de la densidad de su tejido social. La investigación de Robert Putnam<sup>2</sup> sobre el éxito/fracaso de las instituciones en la promoción del bienestar en Italia gira en



<sup>1</sup> Por lo menos ese es el espíritu y la letra del actual Plan de Desarrollo Nacional "Cambio para construir la paz".

<sup>2</sup> Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas, 1994.

torno a dicha tesis. Putnam demostró que, más allá de las transformaciones introducidas por la descentralización regional, fueron necesarias ciertas condiciones "estructurales" de la sociedad italiana para que en el norte del país el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la democracia fueran posibles. Dichas condiciones son identificadas por el autor bajo la noción de capital social. Este constituye una clave importante del desarrollo económico y del grado de cultura cívica en el norte de Italia, una herramienta esencial para potenciar las instituciones sociales y políticas y para asegurar el éxito de su operación cotidiana.

El capital social alude al activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, y de la existencia de un tejido social ("redes de compromiso", como las denomina Putnam), que le permite mejorar su eficacia en procura del bienestar. La solidaridad, la cooperación y la confianza constituyen valores fundamentales de la acción colectiva y elementos potenciadores del crecimiento económico y social.

Sudarsky, siguiendo los planteamientos de Putnam, plantea que el capital social se encuentra tanto en ámbitos públicos como privados, por ejemplo, en "las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y 'situses' como la política, la cultura y la economía"<sup>3</sup>.

En toda sociedad las interacciones sociales, en el mundo público o privado, contienen en sí mismas capital social, pero la intensidad del mismo varía según las características de la organización social, las redes que se establecen en su seno y los valores o principios que la rigen. Las prácticas establecidas en las comunidades expresan la solidaridad o la insolidaridad, la confianza o la desconfianza, la cooperación o la no cooperación que existe entre los grupos. Un grado alto de con-



fianza en mí y en el otro permitirá que los actores sociales se involucren mucho más en procesos que conduzcan a proporcionar satisfacciones y a mejores condiciones de vida, pero también aumentarán el capital social. La solidaridad denota, en este caso, la posibilidad que tiene un individuo o grupo de personas que participan en una misma causa de actuar e intervenir en función de los mismos intereses para obtener éxito en los resultados esperados<sup>4</sup>.

Las normas y las redes organizativas existentes en una sociedad, grupo o comunidad, son elementos esenciales del capital social. Las normas permiten reforzar la confianza social y facilitan la cooperación entre los individuos para alcanzar unos fines concretos. Las redes organizativas, por su parte, fortalecen las formas de colaboración entre los individuos, facilitan la comunicación, mejoran el flujo de información y promueven lazos fuertes de solidaridad y reciprocidad en el mejoramiento de la calidad de vida. La organización es una condición prioritaria para el empoderamiento de la ciudadanía; es un medio a partir del cual se establecen relaciones más cercanas, fuertes, fluidas, horizontales y equitativas con el Estado. A través de redes organizativas, la sociedad civil puede convertirse en un polo de

*Una de las dimensiones del civismo caldense es el aumento en la última década de la oferta participativa estatal. En efecto, En Cali los distintos gobiernos, de manera diversa, han promovido instancias y mecanismos de participación institucionales que involucran a amplios sectores de la comunidad en diferentes ámbitos de la vida social, política, cultural y económica: reglamentación y elección de las Juntas Administradoras Locales, participación en la formulación de los planes de desarrollo municipal, comités de participación comunitaria en salud, comités intersectoriales, junta de planeación, bancos de proyectos, convenios sociales, sistema local de planeación, veedurías ciudadanas, consejos comunitarios, Equipos de Concertación el Desarrollo (Ecodes), mesas de concertación de la Red de Solidaridad, etc. Sin embargo, la oferta participativa en Cali se caracteriza por ser incoherente, fragmentada y dispersa.*

<sup>3</sup> Sudarsky, John, "Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia", en *Coyuntura Social*, No. 16, Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, 1997, p. 190.

<sup>4</sup> Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

presión y de interlocución con el Estado para lograr unas condiciones de vida más democráticas, equitativas e inclusivas<sup>5</sup>.

El capital social hace posible conseguir y concretar objetivos y resultados comunes esperados. Esto significa que las transformaciones dadas por procesos exógenos (léase descentralización) *per se* no pueden originar tales resultados. Se requiere que la estructura social esté permeada por normas y redes organizativas que tengan como ejes articuladores los principios constitutivos del capital social.

## 2. El civismo y la participación en Cali

Cali es conocida no solamente como “la sucursal del cielo” sino también como la ciudad cívica y participativa por excelencia en Colombia. Por lo menos esa es la imagen que se ha venido proyectando por parte de los empresarios y de algunos sectores sociales y políticos. Estos muestran una Cali cívica, con una población con “fuerte sentido de pertenencia a la ciudad y (que) manifiestan a través de su conducta una cierta sensibilidad hacia la vida colectiva, asegurando elevados niveles de integración social: hacer la fila en los paraderos, no tirar basura a la calle, mantener la ciudad limpia, ser amables con el visitante, colaborar en las campañas cívicas, etc.”<sup>6</sup>

Esta imagen ha sido producto de las acciones emprendidas por los grupos empresariales, los cuales han demostrado un alto sentido filantrópico<sup>7</sup> con campañas de civismo, labores de promoción y capacitación a sectores de la población —especialmente los más deprimidos—, programas de mejoramiento del nivel de ingresos y de las condiciones de vida. Las ONG's, especialmente aquellas que desarrollaron una labor asistencialista y de beneficencia, también han jugado un papel fundamental como gestoras de programas que tienen como principio el apoyo a las organizaciones sociales, especialmente a aquellos sectores marginados de ciertos beneficios sociales.

<sup>5</sup> Se ha querido destacar la dimensión “solidaria” y “consensual” del capital social. No puede dejarse de lado sin embargo la otra dimensión, la del conflicto y las redes de poder. El tejido social se estructura a partir del ejercicio de múltiples formas de poder y en medio de tensiones y disensos que forman parte de las relaciones sociales. Más aún, la solidaridad, las normas de cooperación y la confianza se estructuran a través de procesos en los que unos grupos, dotados de mejores recursos, logran colocar sus “puntos de vista” como principios orientadores de la acción colectiva y como base para la construcción de consensos sociales. Tales consensos, fundamentales para la supervivencia de la sociedad, son eje vertebral de la consolidación de las instituciones sociales y políticas.

<sup>6</sup> Velásquez, Fabio, “Una mirada desde Cali”, en *Nuevas Formas de Participación Política*, Fescol, Santa Fe de Bogotá, 1996, p. 36.

<sup>7</sup> Filantropía que no puede ocultar sus intenciones de control ideológico y dominación política.

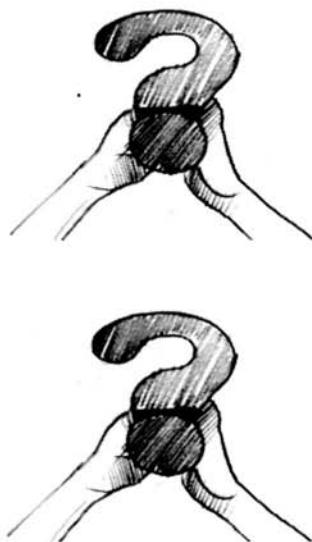


## 2.1. La oferta participativa

Una de las dimensiones del civismo caleño es el aumento en la última década de la oferta participativa estatal. En efecto, en Cali los distintos gobiernos, de manera diversa, han promovido instancias y mecanismos de participación institucionales que involucran a amplios sectores de la comunidad en diferentes ámbitos de la vida social, política, cultural y económica: reglamentación y elección de las Juntas Administradoras Locales, participación en la formulación de los planes de desarrollo municipal, comités de participación comunitaria en salud, comités intersectoriales, junta de planeación, bancos de proyectos, convenios sociales, sistema local de planeación, veedurías ciudadanas, consejos comunitarios, Equipos de Concertación en Desarrollo (Ecodes), mesas de concertación de la Red de Solidaridad, etc.

Sin embargo, la oferta participativa en Cali se caracteriza por ser incoherente, fragmentada y dispersa. Tales mecanismos, con excepción de unos pocos, no muestran continuidad ni realizaciones que vayan más allá del corto plazo. Incluso, algunos de ellos murieron con el cambio de administración. Los distintos gobiernos, manteniendo la imagen de ciudad cívica y participativa, se han preocupado por abrir sus respectivos canales de participación, pero al mismo tiempo se han abstenido de brindar los instrumentos adecuados y de diseñar estrategias efectivas para que la intervención ciudadana pueda contribuir de manera sustantiva a la formulación y ejecución de políticas públicas. Adicionalmente, no se observa por parte de los distintos gobiernos derroteros y apuestas claras que permitan la continuidad de las políticas de participación ciudadana y, sobre todo, que aseguren una alta incidencia ciudadana en la gestión pública. Se cumple formalmente con la creación de canales de participación pero éstos nacen vacíos de contenido.

Los alcaldes populares han manejado un discurso de la participación y prometieron impulsarla a través de distintas modalidades, pero esas propuestas se quedaron siempre



a la espera de que alguien les diera vida. El alcalde Mauricio Guzmán, por ejemplo, conformó, según lo dispuesto por la ley, el Consejo Territorial de Planeación y creó el sistema local de planeación, el cual obtuvo como producto la formulación de los planes de acción para las comunas y corregimientos. Creó los Ecodes para el diseño de políticas sectoriales y el Prídec, como ente encargado del seguimiento a los convenios sociales firmados con los líderes de las comunas y los corregimientos. Sin embargo, el balance general, excepción hecha de la creación del sistema local de planeación, no es el mejor en esa administración en lo que respecta a la participación. Instrumentos como los Ecodes no funcionaron ni dejaron huella y, en general, el talante de la administración no fue propicio para la participación ciudadana, más allá de eventos de consulta y diálogo directo, informal y esporádico con la población. Su preocupación como mandatario de los caleños fue otra: desarrollar un plan vial heredado de la anterior administración y venderle a los caleños la idea del metro como el gran proyecto para modernizar la ciudad y hacerla competitiva. Poco tenía que ver esto con la participación ciudadana.

El programa de participación incluido en el plan de desarrollo municipal del actual alcalde Ricardo Cobo adolece de debilidades parecidas: propone, en efecto, adelantar procesos de sensibilización y formación, pero no define un claro derrotero para involucrar a la gente en la gestión local. De hecho, no existe un planteamiento acerca de la apertura de los entes gubernamentales a los procesos de participación y control social. Ninguna de las estrategias del plan de desarrollo toca aspectos relacionados con la adecuación institucional y los mecanismos a través de los cuales se involucra la ciudadanía en la gestión. Tampoco se aprecia con claridad los instrumentos que empleará la administración para lograr una gestión eficiente, transparente y democrática. Aunado a estos factores vale la pena tener en cuenta la actual crisis fiscal del municipio, que ha implicado una reducción en la inversión social y, por ende, en el componente de participa-

ción: este rubro, en efecto, sólo recibe el 1.6% del presupuesto de inversión aprobado, presupuesto que se ejecuta en forma mínima<sup>8</sup>.

No puede negarse que la oferta institucional de participación ha influido de algún modo para que la ciudadanía, a través de sus organizaciones, genere ciertas dinámicas sociales y políticas. Es el caso de ámbitos como la salud, la educación, la planeación, el medio ambiente y los servicios públicos, en los cuales se observa una cierta movilización ciudadana para hacer uso de los canales existentes. Sin embargo, no es clara la voluntad de los dirigentes políticos y de las autoridades municipales de profundizar el ejercicio de la participación. Podría estarse en tal

sentido frente a una situación que llevaría a los ciudadanos a perder la confianza y la credibilidad en estos procedimientos y a propiciar modelos de gestión alejados de los ideales de la democracia participativa.

### ***Organización social y participación ciudadana: lo bueno, lo malo y lo feo***

Frente a la oferta participativa, hay que preguntarse si en Cali se ha ido conformando lo que podría llamarse la base social de los procesos de participación. En otras palabras, si ha ido cuajando un movimiento ciudadano organizado que genere iniciativas en el campo de las políticas públicas y dé vida a las instancias y mecanismos formales e informales instituidos por las normas o propuestos por las distintas administraciones municipales.

Lo primero que salta a la vista es la multiplicación en la última década de organizaciones cívicas de muy diversa índole: organizaciones empresariales, organismos no gubernamentales, juntas comunales, comités de veeduría, organizaciones de base sectoriales y territoriales, grupos culturales, de mujeres, de jóvenes y de la tercera edad, asociaciones profesionales, etc., la mayoría de ellas involucradas directa o indirectamente en la gestión local. Esta "explosión organizativa"<sup>9</sup> ha sido la respuesta a por lo menos tres órdenes de factores: en primer lugar, la promoción realizada por "agentes externos". Los grupos políticos, las ONG's y los sectores filantrópicos contribuyeron de manera importante a la creación de organizaciones barriales y sectoriales que hoy continúan trabajando en la ciudad. En segundo lugar, la oferta participativa estatal ha crea-



<sup>8</sup> A octubre 31 de 1998 sólo se había ejecutado el 5.1% del presupuesto asignado para ese año.

<sup>9</sup> No cuenta la ciudad con un inventario de estas organizaciones ni con un estudio de sus objetivos, estructuras, formas de inserción en la vida pública, etc. Lo que sí es cierto es que en los últimos años se han multiplicado a ritmo acelerado.

do su propia "demanda", una de cuyas bases es la formación de grupos en torno a intereses compartidos. Algunos de ellos han sido transitorios, surgidos para demandar la satisfacción de alguna necesidad o de autogestionar soluciones a problemas específicos; otros han sido más permanentes o luchan por mantenerse como organizaciones en escenarios locales (barriales) o municipales. La promoción de las veedurías, el sistema local de planeación, la firma de convenios sociales han sido oportunidades explícitas para la conformación de organizaciones sociales. Finalmente, un tercer factor de densificación del tejido social ha sido la incapacidad del Estado y de los gobiernos municipales de satisfacer buena parte de las necesidades y demandas de la población. Al sentirse relativamente "abandonados", algunos sectores, especialmente los más pobres, o bien se han insertado en redes clientelistas, o han decidido organizarse para autogestionar sus necesidades y reducir las condiciones precarias de su existencia, con o sin la colaboración de las autoridades municipales.

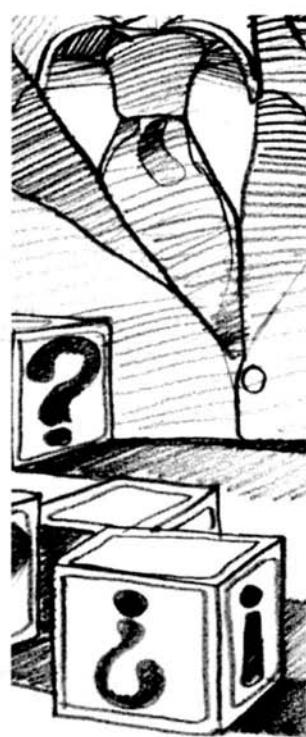
Como efecto de la convergencia de estos factores, existe hoy día en Cali una variada gama de organizaciones sociales (Juntas de Acción Comunal, grupos juveniles, organizaciones de mujeres en distintos estratos, grupos de tercera edad, asociaciones culturales y profesionales, organismos no gubernamentales de desarrollo, etc.). Cabe resaltar el desarrollo del mundo de las ONG's y el papel que han venido jugando en los últimos cinco años en la formulación y ejecución de programas de desarrollo local. En ese lapso se han desarrollado nuevas formas de relación entre el Estado y las ONG's que se materializan en la coordinación, concertación y contratación para formular políticas a nivel local, realizar programas y proyectos y prestar servicios sociales. Las ONG's han participado en la ejecución de proyectos de educación, cultura, salud, organización y participación, economía y empleo dirigidos a líderes comunitarios, Juntas de Acción Comunal, jóvenes, grupos de tercera edad, mujeres, discapacitados, niñez, etc., a través de programas

de promoción, formación, asesoría y acompañamiento.

Por su parte, las organizaciones de jóvenes han ido ganando terreno y presencia en la vida local, especialmente en la definición de programas y proyectos en su beneficio y en la formulación de una política local de juventud. Cerca de 20 organizaciones de jóvenes, 15 ONG's, la Secretaría de Bienestar Social y el programa Profe (PNUD) trabajaron concertadamente durante 1998 en la formulación de la política para el sector. Los grupos organizados de jóvenes tienen presencia cada vez mayor en la gestión local y en la ciudad. No sólo intervienen en la vida cultural y artística de la ciudad sino que cada vez tienen más presencia en otros ámbitos, como por ejemplo, la consolidación de la paz a través de prácticas democráticas y la construcción de nuevos escenarios y ámbitos de relación social y convivencia.

Algo parecido puede decirse de las organizaciones de mujeres y de la tercera edad. La reforma de la administración municipal en Cali (1996) creó la División de Mujer y Género, entidad encargada de impulsar y ejecutar la política de igualdad y de definir estrategias de trabajo encaminadas a introducir políticas y programas gubernamentales en favor de la mujer y a apoyar a todos los grupos de base de mujeres. De igual forma, se conformó el Comité Consultivo de las Organizaciones de Mujeres de Cali, encargado de asesorar a la administración en la aplicación de la política de mujer en el municipio. Desde ese entonces, se empezó a trabajar en la inclusión del tema de género en todos los programas sociales de la ciudad y en la formulación de programas gubernamentales con perspectiva de género. Actualmente en Cali existen 38 ONG's que desarrollan actividades en favor de las mujeres, cuatro instituciones mixtas y tres grupos de mujeres de base a nivel macro.

Algunos de estos grupos, a través de su representante en el Consejo Territorial de Planeación, han presentado propuestas referidas a la incorporación de la problemática de la mujer caleña y sus posibles solucio-



nes en los planes de desarrollo en las últimas dos administraciones. Adicionalmente, las ONG's especializadas en el tema de mujer han venido desarrollando, con o sin ayuda de las administraciones municipales, un conjunto de programas que pretenden mejorar las condiciones laborales, sociales y culturales de la mujer caleña a través de procesos de formación, asesoría y acompañamiento.

Por su parte, los grupos de la tercera edad aglutinan personas que buscan actividades de socialización, de amistad, recreación y cultura. En Cali, en la década del 80 empezaron a surgir grupos que pretendían generar bienestar físico y psicológico a sus asociados mediante prácticas de gimnasia, danza y recreación. En el municipio existe la Corporación para la Tercera Edad, organismo encargado de promover y fortalecer estos grupos. En asocio con la alcaldía municipal han desarrollado diversos programas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de este sector poblacional. En 1998 estaban registrados ante la Corporación 508 grupos y 123 grupos en la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Todas las comunas sin excepción cuentan con varios grupos, destacándose las comunas 13 y 14 (Distrito de Aguablanca) con 60 y 54 grupos respectivamente.

La multiplicación de este tejido social constituye sin lugar a dudas una fortaleza de la ciudad en la perspectiva de la modernización y la democratización de la gestión pública. Sin embargo, muchos de estos grupos operan exclusivamente en el campo de sus respectivos intereses y no logran concretar proyectos de ciudad que les permitan tener iniciativas globales e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida del municipio. No existe en algunos casos la capacidad de construir una esfera de intereses comunes. Existen altas dosis de corporativismo (grupos de presión que buscan solamente su beneficio particular) en su relación con el Estado y en algunos casos han perdido su autonomía al mantener una fuerte dependencia con respecto a dirigentes políticos o a la administración municipal.

Esta tendencia a la acción en función de racionales más particulares que colectivas ha determinado un cierto rumbo de las experiencias de participación ciudadana: aunque sigue habiendo iniciativas de gran importancia desde distintos grupos, la participación no logra aún producir efectos importantes en la marcha de la ciudad. En materia de iniciativas, los grupos empresariales continúan realizando programas que promueven la inclusión de sectores pobres en procesos de desarrollo local a través de acciones de formación, asesoría, capacitación para el trabajo y acompañamiento. Las ONG's también han tenido un papel fundamental como gestoras de programas que tienen como principio el apoyo a las organizaciones sociales, especialmente a aquellos sectores excluidos de ciertos beneficios sociales. Un buen porcentaje de ellas se dedica a promover y fortalecer la democratización de la gestión pública, especialmente en la vía de lograr la inserción de sectores sociales al mercado laboral y a la vida ciudadana a través de procesos de formación, cualificación y sensibilización de la población y de las autoridades municipales.

Con todo, la participación de los caleños en la vida pública sigue mostrando un bajo perfil, por lo menos desde el punto de vista de su impacto sobre la orientación de la política pública en esta década. Un fenómeno revelador al respecto es, en el campo de la participación política, la desaparición de movimientos o fuerzas diferentes a los partidos tradicionales. En Cali, en las décadas del 70 y 80, aparecieron movimientos cívicos o populares que jugaron un papel importante en la arena política local, en especial en la denuncia y lucha contra la corrupción. Estos movimientos llegaron a tener un peso importante en el Concejo (Movimiento Cívico) y en la elección de alcaldes (Henry Holguín,



en 1988), obteniendo importantes votaciones. Sin embargo, pronto desaparecieron de la escena política. Hoy día, esta última está copada por candidatos de los partidos tradicionales liberal y conservador a través de sus distintas fracciones, lo que ha estrechado el margen de elección para los ciudadanos.

En materia de participación ciudadana la tendencia no es muy diferente: aunque la participación en la elección de las Juntas Administradoras Locales de Cali aumentó en los dos últimas contiendas, ello fue más la consecuencia del aval político requerido a los candidatos para su inscripción que el producto de un interés ciudadano por las Juntas. En general, éstas han perdido credibilidad ante los ciudadanos, especialmente porque su labor se ha circunscrito, en la mayoría de los casos, a mantener el caudal electoral y a repartir burocráticamente los dineros que les asigna la administración municipal para obras y proyectos de inversión en las comunas y corregimientos. El bajo perfil demostrado por las JAL en su gestión y la visión de muchos comuneros de que las Juntas son trampolines para hacer carrera política han contribuido a aumentar la incredulidad de la ciudadanía en la efectividad de estos órganos para resolver sus problemas.

Otros comités e instancias de participación (Consejo Territorial de Planeación, Consejos de Planeación de Comunas y Corregimientos, veedurías ciudadanas, comités de participación en salud, Junta Municipal de Educación, etc.) no han tenido una visibilidad suficiente en la ciudad ni han logrado influir en la formulación de políticas públicas municipales. El Consejo de planeación —no puede negarse— ha sobrevivido, a pesar de las limitaciones que le impone la ley que lo creó, y ha realizado tareas de educación ciudadana, difusión y seguimiento del plan. Sin embargo, como lo muestra el estudio de Velásquez<sup>10</sup>, el Consejo no ha jugado un papel visible en la discusión de temas álgidos de la vida y la gestión local, como por ejemplo el metro, la inversión social, la inseguridad, el plan de ordenamiento territorial, el impuesto predial, etc. Mayor incidencia tienen otros sectores sociales (los empresarios, las

ONG's) en la formulación de políticas y proyectos municipales.

Por su parte, los comités de veeduría (150 a finales de 1998) han ayudado a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en diversos proyectos de desarrollo local, contribuyen con su opinión y, en algunos casos, con la denuncia y la queja, pero no cuentan con herramientas técnicas y políticas suficientes que les permitan tener un mayor peso en la vida local. Ha habido esfuerzos ciudadanos para constituir veedurías de proyección y alcance, pero hasta el momento los resultados no son los esperados en cuanto al protagonismo de la sociedad local en el seguimiento a los planes y programas de desarrollo local.

Algo parecido podría decirse de otras instancias de participación, llámense comités de participación ciudadana en salud, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, etc. Sin dejar de reconocer el esfuerzo ciudadano y de algunas autoridades y funcionarios municipales por impulsarlos e, incluso, los logros obtenidos por algunos de ellos, la tendencia dominante es la rutinización de su acción, la operación a una escala sectorial o localizada (barrio o vereda) y la impotencia para transformar los estilos de la gestión local y los contenidos de la política pública.

*El Capital Social alude al activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, y de la existencia de un tejido social (“redes de compromiso”, como las denominadas Putnam), que le permite mejorar su eficacia en procura del bienestar. La solidaridad, la cooperación y la confianza constituyen valores fundamentales de la acción colectiva y elementos potenciadores del crecimiento económico y social. Sudarsky, siguiendo los planteamientos de Putnam, plantea que el capital social se encuentra tanto en ámbitos públicos como privados, por ejemplo, en “las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y ‘situses’ como la política, la cultura y la economía”.*

### 3. Transformaciones sociales y capital social

Cali no es la misma ciudad de hace dos o tres décadas. Se ha transformado de manera rápida en términos demográficos, urbanísticos y de modos de vida de sus habitantes. Cali es la segunda ciudad del país en cuanto al volumen de población, está sufriendo un acelerado proceso de metropolitанизación y desde hace varios años se convirtió en el principal centro urbano del

---

<sup>10</sup> Velásquez, Fabio, "Participación y Gestión local: el Consejo Territorial de Planeación en Cali", Universidad del Valle, 1998 (mimeo).

suroccidente colombiano. A ello hay que sumar su inserción progresiva, a veces dolorosa, en las dinámicas de la globalización y la apertura económica, todo lo cual ha determinado un cambio profundo en su vida interna y en sus formas de vida.

Un elemento que transformó significativamente el diario vivir de los caleños fue sin duda la rápida inserción del narcotráfico en la economía y la vida social y política local en los últimos quince años. Las inversiones hechas con dineros provenientes de esa actividad rápidamente crearon una economía artificial (por ejemplo, la sobreoferta de vivienda para estratos de altos ingresos) que se desvaneció en poco tiempo como consecuencia de la política represiva del Estado y creó una crisis social sin precedentes, como la que vive hoy la ciudad. El narcotráfico cambió igualmente los estilos de vida, tanto en el nivel del consumo (ostentación y derroche) como en el plano de las relaciones sociales y de convivencia (uso de las armas, ajuste de cuentas, violencia, etc.).

La articulación de estos factores ha incidido de manera determinante en el comportamiento público de los caleños, en el sentido de una "privatización" de la vida colectiva. El imperio de las racionalidades particulares y el uso de la fuerza para la solución de los conflictos han sido la nota dominante en estos últimos años. La ciudad se ha convertido, en tal sentido, en una especie de escenario de la supervivencia, no sólo de los pobres sino de vastos sectores de las clases medias que, a raíz de la crisis económica, han experimentado un deterioro importante de la calidad de su entorno.

En ese contexto, los procesos participativos se han visto seriamente afectados, sobre todo desde el punto de vista de las motivaciones y las conductas individuales. En un escenario de crisis como el que vive la ciudad, cunde la desesperanza y la desconfianza, elementos fundamentales de la acumulación de capital social. Ello interpone obstáculos a la comunicación entre distintos sectores de la sociedad local y entre éstos y la administración municipal para la definición y logro de metas colectivas. Todo

parece indicar que los atributos de civismo y solidaridad se han ido perdiendo a pasos agigantados, y que han sido sustituidos por conductas basadas en la desconfianza, el individualismo y el facilismo. El civismo comienza a ser reconocido como un mito o, en el mejor de los casos, como un patrimonio perdido que valdría la pena recuperar para superar la crisis.

El patrimonio societal que Cali logró acumular hasta hace pocos años se ha ido debilitando y muchas de las iniciativas sociales, especialmente de base popular, que buscan expresarse en la escena pública, son inmediatamente absorbidas por intereses particulares de corte político o corporativo, a pesar de que existe un gran desencanto político entre la mayoría de la población. El tejido organizativo está ahí, pero paralizado, como un cascarón vacío, sin líderes renovadores ni estrategias que le permitan salir de su marasmo.

El problema no es la ausencia de canales y mecanismos de participación, sino la gran fragmentación y dispersión de los mismos ocasionando esfuerzos atomizados y sin apuestas y derroteros claros. El discurso de la participación ha calado entre los ciudadanos, los políticos, los empresarios y servidores públicos. Pero, precisamente, ese discurso, como un ingrediente esencial de la gestión pública democrática, aparece vacío de contenido.

Allí radica uno de los retos más importantes de la ciudad: recuperar una identidad colectiva bastante perdida y dotarse de nuevos referentes de sentido que le permitan a la población construir metas de interés común. No basta con la existencia de organizaciones para el desarrollo de procesos de participación. Si bien ellas son un pilar muy importante, es preciso contar con otros elementos vitales: nuevos liderazgos que actúen con base en racionalidades colectivas, visión de ciudad e interiorización de normas y valores de confianza, solidaridad, cooperación y manejo democrático del conflicto.



# Gestión local y política social

## *Notas para la definición de un enfoque<sup>1</sup>.*

Fabio E. Velásquez C.<sup>2</sup>

### **Exclusión social y gobierno de la ciudad**

Las ciudades en América Latina se han convertido en el escenario de una desgarradora tensión entre las presiones globalizadoras del capital internacional y la necesidad de responder a las demandas internas de una población que padece los efectos de las políticas de ajuste estructural, de la apertura económica y de múltiples formas de exclusión social y política. Se trata de una tensión real, no aparente. Y, aunque, como lo señalan Castells y Borja<sup>3</sup>, lo local y lo global deben ser vistos como factores complementarios de la vida y la gestión de las ciudades contemporáneas, la realidad de la mayor parte de los centros urbanos en la región es otra: lo global y lo local, en vez de crear sinergias productoras de bienestar, han desarticulado por dentro la vida de las ciudades y las han convertido en escenarios de exclusión y de lucha por la sobrevivencia.

La transición de las economías latinoamericanas de un modelo de desarrollo “hacia adentro” a otro marcado por la apertura a los mercados internacionales no ha sido fácil. La reconversión productiva y laboral implicada en esa transición, la desterritorialización de los flujos económicos y la desmaterialización de la actividad económica han creado severos traumas en la estructura social del empleo y de los ingresos<sup>4</sup>, especialmente en las ciudades. Los mercados laborales se han fragmentado: frente a una demanda de trabajadores altamente especializados, para enganchar en condiciones

de flexibilidad laboral, crece una oferta de mano de obra no calificada, que busca ingresos de supervivencia, estabilidad y garantías laborales que ni los mercados ni las políticas públicas quieren ofrecer. A ello hay que sumar el incremento de las tasas de participación laboral, producto de la mayor inserción al mercado de trabajo de las mujeres y los jóvenes —incluso, de los niños— y de la necesidad que tienen los hogares, especialmente los más pobres, de aumentar el número de contribuyentes al ingreso familiar.

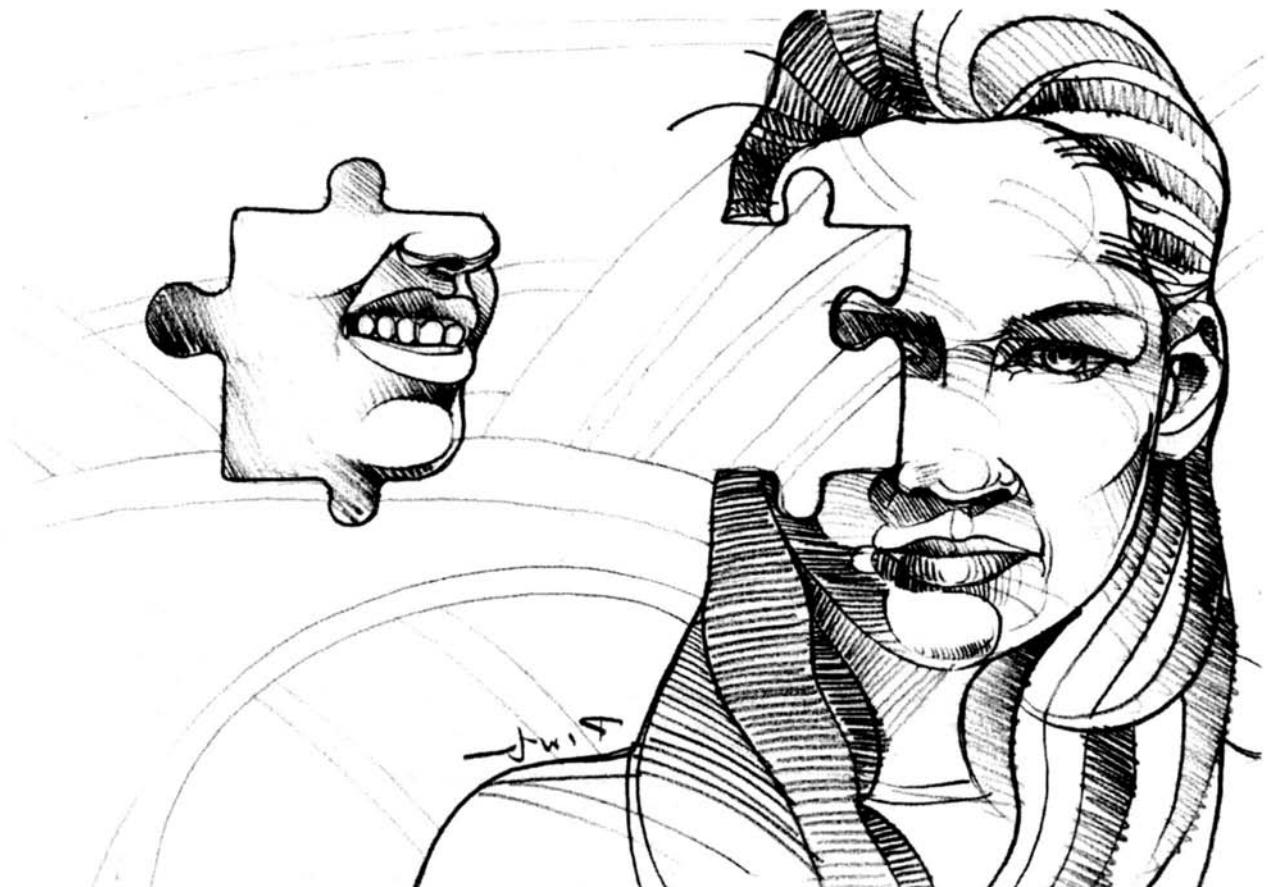
---

<sup>1</sup> Este texto se apoya en un documento elaborado por el equipo de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, en el marco del proyecto de formulación de la política social para Cali. De ese equipo hicieron parte Esperanza González, Mónica Grimaldo, Angela Mejía, Marcela Restrepo y Fabio Velásquez. La versión que aparece a continuación es sin embargo de exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle e investigador de Foro Nacional por Colombia.

<sup>3</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Santillana-Taurus, 1997.

<sup>4</sup> Ver al respecto Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy, “Fuerzas globales, expresiones locales: desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina”, en Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (editores), *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1998.



Estas tendencias han producido un aumento de las tasas de desempleo, la proliferación del empleo informal<sup>5</sup> y el deterioro de los ingresos. La Cepal resume bien ese fenómeno de la siguiente manera: "En el período mencionado (1990-95), la fuerza de trabajo creció a una tasa promedio anual de 3.1%; el empleo, a 2.9% y el producto, a 3.2%. Por consiguiente, la productividad del trabajo aumentó sólo un 0.3%. Una pequeña proporción de los empleos generados corresponde a los sectores modernos de la economía, mientras que la gran mayoría se concentra en el sector privado de menor productividad relativa y, en especial, en el área de los bienes y servicios no transables; como ya se ha mencionado, esta heterogeneidad laboral dificulta la superación de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. La proliferación de empleos de baja productividad —trabajadores por cuenta propia, asalariados en microempresas, empleados domésticos y trabajadores sin remuneración— ha venido acompañada de falta de protección,

contrataciones flexibles a plazo fijo, subcontrataciones y otras modalidades que han aumentado la incertidumbre y la inestabilidad laboral"<sup>6</sup>.

Con muy pocas excepciones, las ciudades de América Latina son excluyentes. La pobreza se concentra cada vez más en ellas. Es cierto que en esta década se frenó el ritmo de empobrecimiento observado en la década anterior: entre 1990 y 1997, según esta-

<sup>5</sup> Según cálculos de la OIT, entre 1990 y 1995, de cada 100 empleos creados en América Latina, 84 correspondieron al sector informal, incrementando el peso de los trabajadores informales a un 56% del total de los ocupados en la región. (Ver Cepal, "La brecha de la equidad en América Latina, el Caribe y la Cumbre Social", Santiago de Chile, 1998).

<sup>6</sup> Cepal, *Panorama Social de América Latina 1998*, (síntesis), Santiago de Chile, 1999, p. 5.

dísticas de la Cepal<sup>7</sup>, la pobreza y la indigencia disminuyeron en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, la mayor parte de los pobres viven en las ciudades (60%) y su número tiende a mantenerse (cerca de 204 millones de pobres y 90 millones de indigentes) en comparación con la cifra en 1990. Incluso, es probable que ese número tienda a aumentar, como consecuencia de la reducción del ritmo de crecimiento económico de la región en el final de la década.

Esta situación refleja en parte la tendencia al deterioro de los ingresos y a su creciente concentración. En un estudio de doce países, realizado por la Cepal, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), en uno se mantuvo (Chile) y en siete sufrió un deterioro (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela). En Colombia, el Informe de Desarrollo Humano, del PNUD, señala que el coeficiente de Gini para el ingreso per cápita del hogar en trece ciudades pasó de .501 a .5032 entre 1984/85 a 1994/95<sup>8</sup>.

La pobreza es la expresión más visible y de mayor impacto de la exclusión. Pero no es la única. Otras formas han ganado terreno, tres de las cuales merecen ser mencionadas por el modo como han permeado la estructura social de las ciudades: en primer lugar, la segregación socioespacial. No sólo en las ciudades viven los pobres, sino que las ciudades, ellas mismas, son pobres<sup>9</sup>: hospitales deteriorados, escuelas insuficientes, áreas desarticuladas de las redes de infraestructuras y servicios, espacios públicos privatizados, deterioro del medio ambiente, asentamientos humanos precarios ubicados en zonas de alto riesgo, etc. Las ciudades evidencian una gran dificultad para garantizar condiciones dignas de vida a sus habitantes, especialmente a los más pobres. El resultado es una ciudad desarticulada, inorgánica, carente de toda posibilidad de convertirse en un espacio de encuentro y de vida colectiva, muy mal dotada para hacer frente a los retos de la productividad interna y de la competitividad de cara al mundo exterior.

En segundo lugar, la inseguridad y la violencia. Hoy día, las ciudades grandes e intermedias pueden ser leídas en términos de víctimas y victimarios de la inseguridad y la violencia. No sólo las tasas de delito en sus múltiples formas han crecido, sino que el sentimiento de inseguridad crece entre los ciudadanos, lo que genera un alto nivel de incertidumbre, máxime en aquellos países en los cuales el Estado se muestra cada vez más incapaz de controlar, vía prevención o sanción, las diversas manifestaciones de la violencia pública y privada. El informe de la Cepal sobre la situación social de América Latina registra así el fenómeno: "Existe una percepción de inseguridad ciudadana cada vez más generalizada en la población latinoamericana, que tiene una base real en el aumento de los hechos delictuales y de violencia, pero que también ha sido incentivada por la amplia cobertura recibida en los medios de comunicación.

"La violencia tiene múltiples causas y dimensiones, en las que confluyen circunstancias individuales, familiares y sociales que inciden en los patrones de conducta doméstica y social. Los procesos de rápida modernización y mercantilización que provocan incertidumbre, así como los efectos de la exposición a la violencia en los medios de comunicación de masas y los períodos de posguerra registrados en varios países, configurarían un contexto social propicio para la acentuación de la inseguridad ciudadana. Es probable que esta situación se agrave, como consecuencia de la desconfianza en los controles institucionales y la sensación de que hay un recrudecimiento de la corrupción"<sup>10</sup>.

La tercera forma de exclusión es la política: la élite del poder, para emplear el término



*La política social es entendida en una doble acepción: en un primer momento, en tanto se concibe que el desarrollo social es un subproducto, casi que "automático", del desarrollo económico (optimismo industrializador), no tiene mucho sentido formular políticas sociales independientes de las políticas macroeconómicas. El esfuerzo del Estado por estimular el crecimiento económico y la generación de empleo constituye a la vez el núcleo de la política macroeconómica y de la política social. En un segundo momento, cuando la brecha social se hace notoria, la política social es entendida como un campo de intervención del Estado de carácter asistencialista, relativamente autónomo con respecto a las políticas económicas, en el que ocupan lugar privilegiado las acciones encaminadas a generar empleo, redistribuir el ingreso y asegurar la provisión directa de bienes y servicios para atender las necesidades de las capas pobres —y organizadas— de la población.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> DNP, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/DNP, 1998.

<sup>9</sup> Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy, *op. cit.*

<sup>10</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998* (síntesis), Santiago, 1999, p. 9.

no acuñado por C. Wright Mills, en estos países se ha aferrado a los privilegios que se derivan de su monopolio y se resiste, en unos países más, en otros menos, a democratizarlo. A pesar de que las reformas descentralistas y el retorno a sistemas democráticos abrieron la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a algunos niveles de decisión, no cabe duda de que la llamada "clase política" cada vez se inserta más en lógicas de auto-representación política y acapara las grandes decisiones públicas. El lenguaje de la participación se ha generalizado, es cierto, pero las prácticas participativas tienen una mayor dificultad para extenderse y convertirse en ingrediente medular de los regímenes políticos. Esa tendencia está igualmente relacionada con la creciente fragmentación social, la atomización de voluntades y el dominio de racionalidades privadas en la ciudad<sup>11</sup> que han debilitado la esfera pública y crean barreras para la consecución de metas compartidas.

Por eso, uno de los grandes retos de las ciudades latinoamericanas es la gobernabilidad democrática, es decir, la posibilidad de que la gestión urbana sea capaz de resolver con éxito las demandas de la población a partir de decisiones legitimadas por las mayorías, al tenor de las coordenadas marcadas por el Estado social de derecho y por la autonomía político-administrativa de los municipios. Esa gobernabilidad compromete a las instancias gubernamentales y también a los actores que operan por fuera de la esfera estatal. Como afirman acertadamente Rodríguez y Winchester, el desarrollo sostenible implica la incorporación de demandas y conflictos sociales a la toma de decisiones en la gestión urbana, lo que obliga a "reinventar" el gobierno de la ciudad. Ello exige la definición de un "proyecto de ciudad" construido colectivamente; la democratización de la esfera pública, en la que confluyan los distintos actores para la construcción de una visión compartida y la adopción de un compromiso de largo plazo con las tareas implicadas en la superación de la exclusión; en fin, la afirmación de identidades sociales, del sentido de pertenencia a la ciudad y del va-



lor cívico, condiciones necesarias para que los ciudadanos se conviertan en ciudadanos<sup>12</sup>.

### El debate sobre la política social

Si las ciudades latinoamericanas son hoy por excelencia los escenarios donde se despliegan distintas formas de exclusión, no cabe duda de que la construcción de un proyecto de ciudad, de una visión compartida de futuro, pasa necesariamente por la definición de una política social desde lo local, estructurada en torno a objetivos de equidad, inclusión e

<sup>11</sup> Ver para el caso colombiano la compilación realizada por Hernando Gómez Buendía, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo-Colciencias, 1999.

<sup>12</sup> Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy, *op. cit.*

integración social. Hoy por hoy, se considera que los gobiernos locales tienen una elevada responsabilidad en la atención de las demandas sociales de la gente y que, en consecuencia, la política social debe tener un elevado orden de prioridad en la gestión. Más aún, la política social debe convertirse en el eje articulador del conjunto de las políticas públicas municipales.

Pero, ¿qué se entiende por política social? Tradicionalmente, la política social ha tenido las siguientes características:

- a. Ha sido marginal, secundaria en el conjunto de las políticas públicas, generalmente subordinada y dependiente de las políticas económicas.
- b. Ha sido sectorial (políticas de educación, salud, vivienda, etc.).
- c. Su objeto ha sido principalmente la erradicación de la pobreza.
- d. Ha sido generalmente asistencialista, a través de subsidios a la oferta o a la demanda.
- e. Le ha apostado exclusivamente a la satisfacción de necesidades individuales.
- f. Se ha formulado y ejecutado a través de una relación vertical entre el Estado y la sociedad, en la que ésta juega un rol pasivo.
- g. Ha sido responsabilidad casi que exclusiva del gobierno central. Los entes territoriales han sido, si acaso, ejecutores de la política.
- h. Ha sido discontinua en el tiempo, sujeta a la discrecionalidad de los gobiernos de turno.

Hoy día existe una amplia controversia sobre el tema, a partir de una doble consideración: de un lado, el análisis de las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales en materia social. De otro, la discusión sobre nuevos paradigmas de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado.

## Municipio y gestión social

Uno de los rasgos más característicos del proceso de descentralización en Améri-

ca Latina<sup>13</sup> en las últimas dos décadas, ha sido la devolución a los entes territoriales, especialmente a los municipios, de un conjunto de competencias y recursos para intervenir en el ámbito social. Tales competencias pueden ser clasificadas en dos grandes campos:

- Las áreas tradicionales de gestión social: educación, salud, vivienda, recreación, atención a grupos pobres, etc.
- Nuevas áreas de intervención: empleo y mejoramiento de los ingresos, lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana, medio ambiente y participación, entre las más importantes.

Este hecho rompe con una mirada tradicional de la gestión local que asignaba a los municipios competencias y funciones exclusivamente en materia urbanística (usos del suelo, normas, licencias de construcción) y físico-territorial (infraestructura vial y de transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamiento comunitario). Ahora se los ve como agentes responsables del desarrollo social. Sin duda, se trata de una responsabilidad inmensa que en algunos casos supera su experiencia y su capacidad técnica y política al no contar con los medios y destrezas requeridos para su ejercicio.

Para ciertos autores<sup>14</sup>, la entrega de competencias sociales a los municipios tiene un significado único: establecer una especie de “división del trabajo” entre los entes nacionales (encargados de diseñar las políticas macroeconómicas) y los entes territoriales (responsables de ejecutar políticas sociales). De esa forma, los municipios fungirían como una especie de “colchón” encargado de amortiguar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y de los conflictos sociales derivados de su aplicación a través



*La pobreza es la expresión más visible y de mayor impacto de la exclusión. Pero no es la única. Otras formas han ganado terreno, tres de las cuales merecen ser mencionadas por el modo como han permeado la estructura social de las ciudades: en primer lugar, la segregación socioespacial. No sólo en las ciudades viven los pobres, sino que las ciudades, ellas mismas, son pobres: hospitales deteriorados, escuelas insuficientes, áreas desarticuladas de las redes de infraestructuras y servicios, espacios públicos privatizados, deterioro del medio ambiente, asentamientos humanos precarios ubicados en zonas de alto riesgo, etc. Las ciudades evidencian una gran dificultad para garantizar condiciones dignas de vida a sus habitantes, especialmente a los más pobres. El resultado es una ciudad desarticulada, inorgánica, carente de toda posibilidad de convertirse en un espacio de encuentro y de vida colectiva, muy mal dotada para hacer frente a los retos de la productividad interna y de la competitividad de cara al mundo exterior.*

<sup>13</sup> Velásquez, Fabio, “Descentralización y gestión local en América Latina”, en Varios, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*, Bogotá, EZE, 1997, pp. 26-45.

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Preteceille, Edmond, “La descentralización, ¿para qué?” (mimeo).

de políticas sociales de alivio. El municipio actuaría como “filtro” de demandas y presiones sociales, evitando así una generalización de las tensiones y reduciendo el impacto de estas últimas sobre la política nacional.

Esta interpretación puede tener un cierto soporte en la realidad, pero no puede ser asumida en forma absoluta y excluyente de otros puntos de vista. De hecho, la entrega a los municipios de responsabilidades en el campo social puede ser entendida alternativamente como la posibilidad de que el gobierno local, que es el referente político-administrativo más cercano del ciudadano, se convierta en un interlocutor privilegiado de este último para atender sus demandas, resolver sus carencias y colmar sus expectativas en materia de calidad de vida. En tal sentido, el municipio cuenta con instrumentos políticos, administrativos y fiscales para atender tales demandas con propiedad, máxime en un contexto de profundas desigualdades como el que presentan nuestras ciudades.

Lo cierto es que, independientemente de cómo se mire el proceso, los gobiernos locales deben hoy enfrentar responsabilidades que antes no hacían parte de sus preocupaciones y para ello deben desarrollar capacidades para la formulación de políticas sociales y contar con instrumentos y recursos adecuados para su aplicación.

## ¿Estado o mercado?

La segunda consideración se refiere al debate sobre el papel del Estado. En efecto, el contenido de las políticas sociales, su orientación y alcance no han sido los mismos en el último medio siglo en la mayoría de los países de América Latina. Han variado en función de las formas como ha sido concebida y puesta en práctica la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado<sup>15</sup>.

Dos modelos han sido dominantes en la región desde la segunda post-guerra<sup>16</sup>. El primero de ellos parte de una noción de Estado intervencionista, centralizado, planifica-



dor, agente de integración social, que cumple una triple función: económica, como promotor de la industrialización y de la integración del mercado interno; política, como garante del equilibrio de intereses y de la alianza entre los sectores comprometidos con el proyecto modernizador; y social, como responsable del bienestar de la población mediante la provisión directa de bienes y servicios.

<sup>15</sup> Ver al respecto Barco, Nelly, “Política Social y Modelos de desarrollo en Colombia”, trabajo de grado para optar al título de socióloga, Cali, Universidad del Valle, 1997. Igualmente, Franco, Rolando, “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Memorias del Simposio Internacional sobre Gerencia Social*, Medellín, 1997 (mimeo).

<sup>16</sup> Un análisis detallado de tales modelos puede verse en Velásquez, Fabio, *Reforma del Estado y Descentralización en América Latina*, Cali, Universidad del Valle, 1995 (mimeo).

La pobreza es entendida básicamente como marginalidad, como la incapacidad de ciertos sectores de acceder activa y/o pasivamente a los beneficios del desarrollo, en razón de sus propios atributos: bajo nivel educativo, carencia de identidad y de organización y, sobre todo, predominio de una cultura tradicional, opuesta a los valores de la modernidad, que les impide integrarse culturalmente al desarrollo. La única vía para que esto último ocurra es que los marginales reciban la ayuda de agentes externos (el Estado, organismos no gubernamentales, etc.) para educarse, socializarse en los valores de la modernización y organizarse como grupo.

La política social es entendida en una doble acepción: en un primer momento, en tanto se concibe que el desarrollo social es un subproducto, casi que “automático”, del desarrollo económico (optimismo industrializador), no tiene mucho sentido formular políticas sociales independientes de las políticas macroeconómicas. El esfuerzo del Estado por estimular el crecimiento económico y la generación de empleo constituye a la vez el núcleo de la política macroeconómica y de la política social. En un segundo momento, cuando la brecha social se hace notoria, la política social es entendida como un campo de intervención del Estado de carácter asistencialista, relativamente autónomo con respecto a las políticas económicas, en el que ocupan lugar privilegiado las acciones encaminadas a generar empleo, redistribuir el ingreso y asegurar la provisión directa de bienes y servicios para atender las necesidades de las capas pobres —y organizadas— de la población. En ese terreno juegan un papel importante los programas de promoción e integración popular (creación de organizaciones de base comunitarias para complementar la acción del Estado en el mejoramiento de la calidad de vida).

El segundo modelo se inspira en la noción de Estado mínimo<sup>17</sup>, según la cual éste debe fungir únicamente como garante de las libertades individuales y de la iniciativa pri-

vada, y en el supuesto de que el mercado debe operar como mecanismo regulador de la economía y de la vida social. El modelo parte de una severa crítica al Estado intervencionista y a la política social asistencialista que —según sus ideólogos— terminaron por promover la pasividad de los pobres, en tanto beneficiarios directos de la acción estatal, y por crear una cultura de la dependencia con respecto a un Estado hiperburocratizado y asediado por la corrupción y el clientelismo. En consecuencia, la pobreza es considerada no como un resultado estructural del desarrollo capitalista, sino como fruto de una tradición paternalista de la política pública que miró a los pobres como “discapacitados” y los volvió perezosos y poco emprendedores<sup>18</sup>.

No se trata, por tanto, de eximir a los pobres del esfuerzo necesario para alcanzar el bienestar, sino de obligarlos a utilizar los mismos mecanismos que emplean los demás grupos sociales (léase el mercado) para satisfacer sus necesidades, bajo el supuesto de que los individuos, independientemente de su condición social, deben ser capaces de garantizar su propia reproducción económica y social<sup>19</sup>. En consecuencia, no debe hablarse de una política social, salvo aquella destinada a corregir las fallas del mercado mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda para los sectores más pobres de la población, quienes por sus propios medios no pueden insertarse en la lógica del mercado. La política social tiene un carácter compensatorio y selectivo. Las políticas redistributivas no tienen sentido, pues supuestamente el pro-

*Hoy día, las ciudades grandes e intermedias pueden ser leídas en términos de víctimas y victimarios de la inseguridad y la violencia. No sólo las tasas de delito en sus múltiples formas han crecido, sino que el sentimiento de inseguridad crece entre los ciudadanos, lo que genera un alto nivel de incertidumbre, máxime en aquellos países en los cuales el Estado se muestra cada vez más incapaz de controlar, vía prevención o sanción, las diversas manifestaciones de la violencia pública y privada. El informe de la CEPAL sobre la situación social de América Latina registra así el fenómeno: “Existe una percepción de inseguridad ciudadana cada vez más generalizada en la población latinoamericana, que tiene una base real en el aumento de los hechos delictuales y de violencia, pero que también ha sido incentivada por la amplia cobertura recibida en los medios de comunicación.”*

<sup>17</sup> Ver al respecto Nozick, Robert, *Estado, Anarquía y Utopía*, México, F.C.E., 1990.

<sup>18</sup> No puede hablarse de una ciudadanía social. Las carencias sociales deben ser entendidas como necesidades básicas, pero no como derechos reivindicables. Ante ellas, el Estado debe asumir una posición neutral

<sup>19</sup> Se supone que maximizando el beneficio personal se maximiza el beneficio social.

pio mercado se encarga de asignar óptimamente los recursos sin que medie la intervención estatal<sup>20</sup>.

La hegemonía del modelo mercadocéntrico en los últimos quince años en América Latina, antes que estimular la autogestión de las necesidades vía mercado, incrementó el número de pobres y amplió la brecha social en estos países. Su progresiva aplicación fue mostrando que el mercado, en lugar de operar como mecanismo de integración social, aceleraba los procesos de exclusión al impedir que una capa cada vez más gruesa de la población pudiera satisfacer sus necesidades económicas y sociales a través de la lógica de la oferta/demanda. Pero, además, quedó claro que la pobreza no era el fruto —tal y como lo aseguraban los ideólogos del mercado— de las políticas estatales asistencialistas, sino de los procesos de reestructuración y ajuste económico, los cuales implicaron una distribución inequitativa de los ingresos y las oportunidades.

Esta comprobación motivó la búsqueda de nuevos paradigmas de política social que, partiendo de una noción diferente de pobreza, superara los énfasis asistencialistas y compensatorios que caracterizaron a los modelos anteriores<sup>21</sup>. Ni sólo Estado ni sólo mercado. La construcción de un nuevo paradigma pasa necesariamente por una reconsideración de la función del Estado. Este —como lo plantea Faletto<sup>22</sup>— debe recuperar la iniciativa en la formulación de consensos estratégicos y convocar a los distintos agentes económicos, políticos y sociales para que mediante procesos de concertación produzcan tales acuerdos. Lo que se busca no es revivir el Estado intervencionista de hace tres décadas sino otorgarle el liderazgo en la definición de políticas públicas de forma tal que éstas sean representativas de distintos intereses y apunten a la reducción de los niveles de exclusión e iniquidad existentes. El mercado sigue siendo importante en la asignación de recursos, pero en el marco de la regulación estatal. Se pretende en tal sentido democratizar la gestión pública, fortalecer la esfera pública y devolverle al Estado su papel en la garantía de los derechos civi-

les, políticos y sociales. Estos últimos ganan peso en el conjunto de las políticas públicas pues constituyen la clave para el logro de la equidad.

## Una noción de política social

En el contexto de esta nueva perspectiva, la política social puede ser entendida como el conjunto de orientaciones estratégí-

<sup>20</sup> Este modelo de Estado y de política social corresponde a lo que Bustelo denomina la “ciudadanía asistida”. Ver Bustelo, Eduardo, “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santafé de Bogotá, Unicef/Santillana, 1998, pp. 237-277.

<sup>21</sup> A ese respecto se plantea el debate clásico sobre la cobertura de la política social, en el sentido de si se trata de políticas universales, dirigidas al conjunto de la ciudadanía, o más bien de programas focalizados en los sectores de la población con más necesidades o carencias. Quienes argumentan en favor de las políticas universales colocan el énfasis en la igualdad social entendida como el derecho de todos los ciudadanos —con independencia de su situación en el mercado— a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Las políticas limitadas a los más pobres no sólo tienen un sesgo paternalista sino que llevan el peligro de estigmatizar a sus destinatarios y representan un cambio regresivo en la forma de atacar la pobreza y las desigualdades sociales, ya que desplazan la importancia que en otra época se dio al tratamiento de sus causas: concentración del ingreso, ausencia de destrezas (inversión en capital humano), carencia de infraestructuras (capital físico). Ahora se priorizan los síntomas, se diseñan programas para atacar las manifestaciones del problema, y no sus causas, y se tiene una visión limitada del bienestar.

<sup>22</sup> Faletto, Enzo, “La función del Estado en América Latina”, en *Revista Foro*, No. 23, pp. 5-16. También Sunkel, Oswaldo (compilador), *El Desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

*La política social es una política de fortalecimiento de la ciudadanía social, cuyo núcleo es la reivindicación de los derechos sociales, la cooperación, la participación y el rescate y fortalecimiento de la esfera pública. El ejercicio de los derechos, en particular de los derechos económicos y sociales, es una dimensión del concepto de ciudadanía, pero no lo agota. Hoy día se habla del ciudadano activo y virtuoso, es decir, aquel que adquiere un compromiso con la sociedad y con el Estado y, a través de él, contribuye a la consolidación de la democracia. El ciudadano virtuoso es aquel que mantiene un vínculo identitario con su comunidad local y nacional; que reconoce la existencia de otros ciudadanos diferentes a él, con quienes debe trabajar para promover el bienestar colectivo; que se autorregula y se siente responsable de las consecuencias de sus actos sobre el entorno.*

cas, construidas a partir de procesos de diálogo entre el gobierno municipal y los distintos actores sociales, económicos y políticos, locales y extra-locales, dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos en el ejercicio de sus derechos, en particular de los derechos sociales, asegurar los medios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores excluidos y vulnerables, y construir un capital social que sirva de fundamento a la convivencia pacífica.

El núcleo de esta noción está constituido por las ideas de inclusión social, equidad y expansión de la ciudadanía. La exclusión es la imposibilidad o la no habilitación de ciertos sectores para acceder a los derechos sociales sin ayuda. Implica sufrimiento de la autoestima, inadecuación de capacidades para cumplir con obligaciones, estigmatización, etc. Es sinónimo de negación de la ciudadanía, es decir, impedimento para ejercer los derechos civiles, políticos y sociales: “La exclusión social —dice Fleury<sup>23</sup>— implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos. Por lo tanto, la exclusión es un proceso relacional, definido por normas socialmente construidas que ordenan las relaciones sociales y vuelven los comportamientos previsibles, aunque esas normas estén o no legalmente formuladas. Dado que la ciudadanía requiere una legalización de la igualdad, la exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de no inclusión”. La exclusión es un concepto diferente al de desigualdad social: “Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico —afirma Boaventura de Souza Santos— la exclusión es, sobre todo, un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización. Se trata de un proceso histórico a través del cual una cultura, por vía de un discurso de verdad, crea la interdicción y la rechaza (...) El sistema de la desigualdad se asienta, paradójicamente, en el carácter esencial de la igualdad; el sistema de la exclusión se asienta en el carácter esencial de la diferencia (...) el grado extremo de la exclusión es el exterminio; el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud”<sup>24</sup>.

La noción de exclusión abarca la de pobreza, pero la sobrepasa. La pobreza es una forma de exclusión, en nuestros países la más importante, pero no la única. En tal sentido, el núcleo de la política social debe ser sin duda la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no puede dejar de considerar otras formas de exclusión social, cultural y política, que también inciden en la calidad de vida.

La política social es una política de fortalecimiento de la ciudadanía social, cuyo núcleo es la reivindicación de los derechos sociales, la cooperación, la participación y el rescate y fortalecimiento de la esfera pública. El ejercicio de los derechos, en particular de los derechos económicos y sociales, es una dimensión del concepto de ciudadanía, pero no lo agota. Hoy día se habla del ciudadano activo y virtuoso, es decir, aquel que adquiere un compromiso con la sociedad y con el Estado y, a través de él, contribuye a la consolidación de la democracia. El ciudadano virtuoso es aquel que mantiene un vínculo identitario con su comunidad local y nacional; que reconoce la existencia de otros ciudadanos diferentes a él, con quienes debe trabajar para promover el bienestar colectivo; que se autorregula y se siente responsable de las consecuencias de sus actos sobre el entorno.

El Estado tiene una gran responsabilidad en la promoción y la garantía de los derechos de los ciudadanos. En sociedades excluyentes como las de la región latinoamericana el Estado no puede sustraerse a la responsabilidad de igualar oportunidades y resultados. La justicia distributiva agenciada por el Estado aparece entonces como una necesidad, dado que las fallas del mercado

*La reactivación económica debe ser entendida como la expansión del aparato económico y su capacidad de transformarse tecnológicamente para generar más empleos de buena calidad. El empleo generado por este esfuerzo conjunto entre Estado y agentes económicos y sociales no necesariamente implica trabajo asalariado con contrato permanente, sueldo medio o alto y cobertura legal y social. Comprende en muchos casos una amplia gama de trabajos no asalariados que responden a las aceleradas transformaciones tecnológicas y de producción que se observan en la actualidad. Lo importante es que la generación de un puesto de trabajo productivo propicie la capacitación del trabajador, aumente su nivel de ingresos y disminuya la probabilidad de exclusión económica. La política social debe incluir además estrategias para el mejoramiento de los ingresos y para una distribución más equitativa de los mismos, de manera tal que se reduzcan los niveles de exclusión en el consumo material y cultural. Un papel clave en tal sentido puede jugar la reconversión técnica de la mano de obra para adaptarla a las nuevas exigencias del aparato productivo en términos de avance tecnológico, competitividad y articulación a los mercados internacionales.*

<sup>23</sup> Fleury, Sonia, “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa”, ponencia presentada al Seminario sobre Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90: balance y perspectiva, Caracas, mayo de 1998, p. 9 (mimeo).

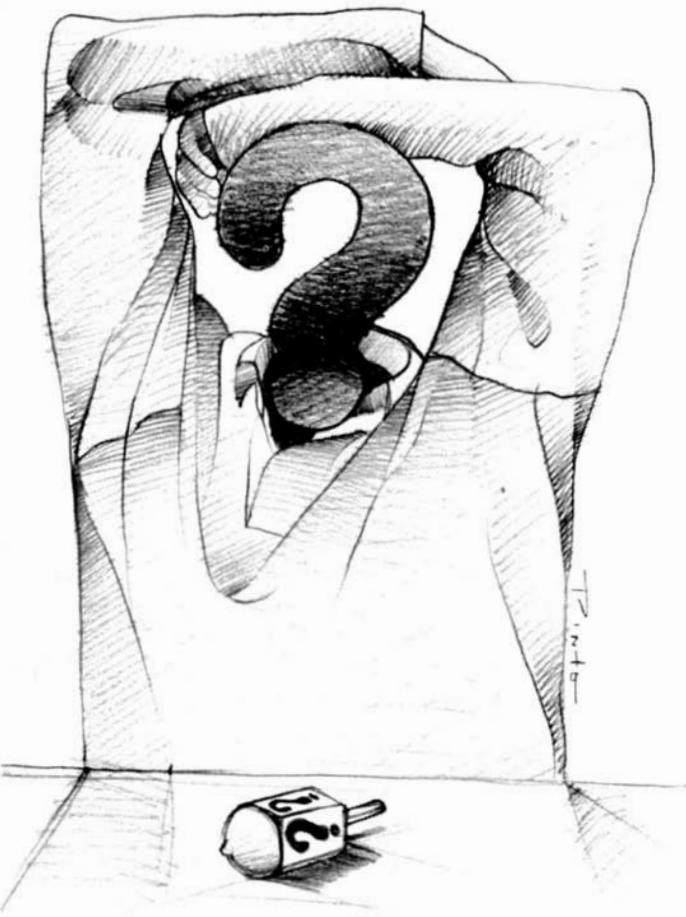
<sup>24</sup> Santos, Boaventura de Souza, “A construção multicultural de igualdade e da diferença”, VII Congreso Brasilero de Sociología, Río de Janeiro, 1995, pp. 2-4, citado por Fleury, Sonia, *op. cit.*

le impiden a este último asignar óptimamente los recursos. En lo que respecta a los derechos sociales, éstos deben convertirse en preocupación fundamental de la acción pública. La garantía de los derechos sociales es la condición para ejercer los derechos civiles y políticos. Además, difícilmente podría pedírselle a los ciudadanos el cumplimiento de deberes y obligaciones si la sociedad y el Estado no les garantizan el mínimo de justicia y el ejercicio de los derechos sociales. Así, pues, la ciudadanía es una relación de doble vía: de la comunidad hacia el ciudadano y de éste hacia la comunidad.

De otra parte, esta noción se apoya en el supuesto de que el mejoramiento de la calidad de vida requiere una articulación pluralista de esfuerzos para la construcción colectiva de consensos estratégicos sobre el desarrollo local. El Estado tiene la responsabilidad constitucional de definir políticas públicas, pero éstas deben ser representativas del interés común. El objetivo, en esa dirección, es democratizar la gestión pública, fortalecer la esfera pública y devolverle al Estado su papel en la garantía de los derechos, y al ciudadano su responsabilidad en la consecución del bien común. En ese sentido, la política social debe ser el producto de un diálogo fecundo entre los distintos actores locales, incluido el gobierno municipal. Debe expresar los intereses, necesidades y aspiraciones de los distintos sectores. El consenso es necesario pues sin acuerdos básicos resulta difícil para la administración municipal poner en marcha cualquier tipo de programas. La concertación es un instrumento de negociación de intereses que permite confrontar propuestas y manejar las obvias tensiones y conflictos que se generan en los procesos de toma de decisiones.

En contraste con el modelo tradicional de política social, este nuevo enfoque le asigna las siguientes características:

- a. La política social es el eje articulador de las restantes políticas públicas locales.
- b. Parte de la identificación de problemas y formula orientaciones estratégicas de acción para enfrentarlos y resolverlos.



c. Se enfoca hacia la erradicación de cualquier forma de exclusión.

d. Busca desarrollar potencialidades individuales y colectivas. Le apuesta al fortalecimiento de una "ciudadanía emancipada".

e. Crea condiciones para la cooperación y contribuye a la formación de capital social.

f. Es el producto de una interacción horizontal entre el Estado y la sociedad, a través de instrumentos de diálogo y concertación.

g. Los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política social.

h. La política social es permanente, en el sentido de que trasciende los límites de un mandato de gobierno específico. Es más una política de Estado que de gobierno.

## Los ejes estructurantes de la política social

La política social, formulada desde lo local, puede ser estructurada en torno a cuatro ejes:

### *Reactivación económica, generación de empleo y mejoramiento de los ingresos*

La reactivación económica debe ser entendida como la expansión del aparato económico y su capacidad de transformarse tecnológicamente para generar más empleos de buena calidad. El empleo generado por este esfuerzo conjunto entre Estado y agentes económicos y sociales no necesariamente implica trabajo asalariado con contrato permanente, sueldo medio o alto y cobertura legal y social. Comprende en muchos casos una amplia gama de trabajos no asalariados que responden a las aceleradas transformaciones tecnológicas y de producción que se observan en la actualidad<sup>25</sup>. Lo importante es que la generación de un puesto de trabajo productivo propicie la capacitación del trabajador, aumente su nivel de ingresos y disminuya la probabilidad de exclusión económica. La política social debe incluir además estrategias para el mejoramiento de los ingresos y para una distribución más equitativa de los mismos, de manera tal que se reduzcan los niveles de exclusión en el consumo material y cultural. Un papel clave en tal sentido puede jugar la reconversión técnica de la mano de obra para adaptarla a las nuevas exigencias del aparato productivo en términos de avance tecnológico, competitividad y articulación a los mercados internacionales.

### *Hábitat y entorno territorial*

1. La actividad humana tiene un sustrato espacial. La ciudad es ante todo territorio, es decir, un espacio construido, cuyo significado y función le son asignados por los grupos sociales que se lo apropián y lo construyen día a día. La apropiación del espacio es un proceso conflictivo en el que distintos sectores luchan por una localización

y unas condiciones de habitabilidad y de productividad que les sean favorables, en función de sus distintas posibilidades y recursos (económicos, de información, de experiencia y de poder). El producto de ese proceso cotidiano es la estructuración de la ciudad (capitalista) como trama espacial heterogénea en el que se cuajan asimetrías socio-espaciales reflejadas en los distintos atributos espaciales (usos, infraestructuras, equipamientos, servicios, accesos, flujos, medio ambiente). La polarización de tales asimetrías produce fenómenos de segregación socioespacial que afianzan los procesos de exclusión de quienes no cuentan con los medios necesarios para acceder a los lugares mejor dotados. Así, pues, la calidad de vida posee una dimensión territorial, relacionada con el tejido físico-espacial que comprende la dotación en saneamiento básico, vivienda y equipamiento comunitario necesario para satisfacer las necesidades materiales y espirituales de la comunidad en general y de cada uno de sus miembros en particular.

Algunos factores pueden desestabilizar el desarrollo equitativo de esta dimensión de la calidad de vida, por ejemplo, la deficiente planificación del crecimiento de la ciudad en aspectos tales como la generación de fuentes de empleo, la vivienda, la conservación e incremento de espacios públicos para el disfrute de la población, la infraestructura de salud y educación, etc. Igualmente, el elevado costo del suelo, las dificultades para acceder a él y la inequitativa distribución de cargas y beneficios del desarrollo territorial, lo cual favorece el incremento de las áreas de vivienda ilegal (crecimiento urbano espontáneo), con deficiencias de servicios públicos y que se encuentran por fuera del “ordenamiento territorial” de la ciudad.

Las desigualdades territoriales tienen una alta incidencia en los comportamientos individuales y colectivos. Las carencias en materia de vivienda, infraestructura y equipamientos sociales puede favorecer la

*En toda sociedad las interacciones sociales, en el mundo público o privado, contienen en sí mismas capital social pero la intensidad del mismo varía según las características de la organización social, las redes que establecen y los valores o principios que la rigen. Las prácticas establecidas en las comunidades expresan la solidaridad o la insolidaridad, la confianza o la desconfianza, la cooperación o la no cooperación que existe entre los grupos. Un grado alto de confianza mutua permitirá que los actores sociales se involucren mucho más en procesos que conduzcan a proporcionar mejores condiciones de vida. La solidaridad denota, en este caso, la posibilidad que tiene un individuo o grupo de personas que participan en una misma causa de actuar e intervenir en función de los mismos intereses para obtener éxito en los resultados esperados*

<sup>25</sup> Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (editores), *op. cit.*, Introducción.

existencia de individuos minusválidos en la sociabilidad, carentes de nexos comunicacionales, ajenos al disfrute de su entorno como sujeto social y próximos al desarrollo de conductas agresivas que alimentan la violencia en los ámbitos privado y público.

La política social debe tomar en cuenta esta dimensión y apostarle a una reducción significativa de las desigualdades territoriales mediante programas de inversión tendientes a equilibrar la dotación de las distintas zonas. La supresión de la segregación socioespacial también debe ser un objetivo de la política social del municipio.

### ***Formación de capital humano***

Una concepción integral de la calidad de vida debe tener en cuenta las capacidades y potencialidades del ser humano; en este sentido, “la calidad de vida no solo comprende los bienes y servicios a los que tienen acceso los individuos y grupos sociales para satisfacer las necesidades de carácter natural y social, sino que también hace referencia al grado de libertad con el cual se ha elegido el estilo y modo de vida personal; las prácticas sociales y espacios de participación política; las actividades laborales cotidianas y, la seguridad social a lo largo del ciclo de vida”<sup>26</sup>.

Las concepciones más tradicionales sobre inversión en capital humano la definen como “... las actividades que, al incrementar los recursos de las personas, inciden en sus ingresos —monetarios y síquicos— futuros (...) La inversión en capital humano se presenta de muy diversas formas: la escuela, el entrenamiento en el trabajo, la atención médica, la migración y la búsqueda de información acerca de los precios y los ingresos”<sup>27</sup>. Hoy día la noción de capital humano es más amplia pues reconoce el valor social del trabajo y la inversión productiva para estimular la creación de empresas y de un mercado nacional expansivo, cuyos beneficios redunden en primer lugar en producir bienestar y condiciones materiales dignas para todos los habitantes, que sea sustentable y sostenible en el tiempo preservando la biodiversidad y la riqueza del



medio ambiente. El reconocimiento del valor social del trabajo en todas sus formas (material e intelectual) y en todos los sectores (industria, agricultura, servicios, artesanía, etc.) es esencial para darle un sentido humano al desarrollo, cuyo fin último debe ser el bienestar y la dignidad de todas las personas.

### ***Formación de capital social***

El desarrollo de un territorio y la democracia se ven fortalecidos en la medida en que la sociedad haya acumulado un cierto capital social. Por tal debe entenderse el activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de

<sup>26</sup> Sarmiento, Libardo, “Modelo conceptual y analítico de la Encuesta de Pobreza y de Calidad de Vida”, Bogotá, 1990 (mimeo).

<sup>27</sup> DNP, Misión Social, “La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos”, en Revista *Planeación y Desarrollo*, No. 1, enero-marzo de 1997.

los individuos sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, y de la existencia de redes de compromiso (tejido social) para obtener y mejorar la capacidad de la sociedad en el logro del bienestar.

Según Sudarsky, el capital social se encuentra tanto en ámbitos públicos como privados, por ejemplo, en “las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y ‘situses’ como la política, la cultura y la economía”<sup>28</sup>. En toda sociedad las interacciones sociales, en el mundo público o privado, contienen en sí mismas capital social pero la intensidad del mismo varía según las características de la organización social, las redes que establecen y los valores o principios que la rigen. Las prácticas establecidas en las comunidades expresan la solidaridad o la insolidaridad, la confianza o la desconfianza, la cooperación o la no cooperación que existe entre los grupos. Un grado alto de confianza mutua permitirá que los actores sociales se involucren mucho más en procesos que conduzcan a proporcionar mejores condiciones de vida. La solidaridad denota, en este caso, la posibilidad que tiene un individuo o grupo de personas que participan en una misma causa de actuar e intervenir en función de los mismos intereses para obtener éxito en los resultados esperados<sup>29</sup>.

La solidaridad, la cooperación y la confianza constituyen valores fundamentales de la acción colectiva y elementos potenciadores del crecimiento económico y social. A mayor confianza, solidaridad y cooperación social mayor beneficio colectivo y mejores condiciones dadas para obtener mejor calidad de vida.

La política social debe orientarse en esa dirección generando y fortaleciendo redes de confianza, solidaridad, cooperación y reciprocidad. Debe, en suma, propiciar la formación de capital social en la ciudad a través de instrumentos destinados a socializar valores de solidaridad y cooperación, fortalecer el tejido organizativo y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos.

## Los criterios de la política social

La política social debe acogerse a los siguientes criterios:

**Integralidad:** Las soluciones deben ser integrales y deben enfrentar todos los problemas en sus raíces y en sus soluciones, pues los problemas sociales son de muy diversa índole e interactúan en forma compleja. Las soluciones parciales y aisladas no hacen más que reproducir la problemática en su conjunto.

**Selectividad:** Las políticas sociales deben conducir a acciones selectivas en el sentido de que se apoyen en una jerarquización de los problemas y en la identificación de nudos críticos.

**Visión estratégica:** Las políticas sociales deben apoyarse en miradas de conjunto y de largo plazo de los problemas y sus soluciones, de manera que se persigan objetivos de largo alcance y efectos que toquen los nodos centrales de la cuestión social.

**Equidad:** La política social ha de buscar la igualación de las oportunidades para todos y todas en el ejercicio de los derechos, y una distribución de la riqueza que permita a todos y todas vivir una vida digna.

• **Articulación de la política pública:** La política social debe ser articuladora de la gestión pública y no simplemente un componente secundario en el conjunto de los esfuerzos estatales y relativamente marginal con respecto a otras políticas (económicas o urbanísticas).

• **Participación:** La política social debe ser concertada y abierta a la participación. Ello supone un Estado abierto a la iniciativa ciudadana y un empoderamiento de la sociedad. Esta debe ser una permanente interlocutora del Estado en la formulación,

*El Estado tiene una gran responsabilidad en la promoción y la garantía de los derechos de los ciudadanos. En sociedades excluyentes como las de la región latinoamericana el Estado no puede sustituirse a la responsabilidad de igualar oportunidades y resultados. La justicia distributiva agenciada por el Estado aparece entonces como una necesidad, dado que las fallas del mercado le impiden a este último asignar óptimamente los recursos. En lo que respecta a los derechos sociales, éstos deben convertirse en preocupación fundamental de la acción pública. La garantía de los derechos sociales es la condición para ejercer los derechos civiles y políticos. Además, difícilmente podría pedírselle a los ciudadanos el cumplimiento de deberes y obligaciones si la sociedad y el Estado no les garantizan el mínimo de justicia y el ejercicio de los derechos sociales. Así, pues, la ciudadanía es una relación de doble vía: de la comunidad hacia el ciudadano y de éste hacia la comunidad.*

<sup>28</sup> Sudarsky, John, “Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia”, en Coyuntura Social, No. 16, Fedesarrollo, 1997.

<sup>29</sup> Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

ejecución, seguimiento y evaluación de la política social.

- **Coordinación:** La política social debe articularse a otras políticas locales y —hasta donde sea posible— a las políticas regionales y nacionales, a fin de lograr mayor eficiencia en el uso de recursos escasos.

- **Sectorialidad/territorialidad:** La política social debe plantear derroteros claros a nivel sectorial concretándolos en el plano territorial.

## Los sujetos de la política social<sup>30</sup>

Dentro de una sociedad cualquiera es posible distinguir tres universos de personas o grupos según el grado en que ejercen sus derechos, en especial sus derechos sociales:

a) **Los excluidos:** Hacen parte de esta categoría las personas o grupos que se encuentran imposibilitados o inhabilitados para el ejercicio de sus derechos sociales. Se trata de poblaciones que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y de acceso a servicios públicos. Generalmente se encuentran por fuera de los circuitos políticos y culturales, de manera que no pueden influir en las decisiones colectivas.

Algunos indicadores para identificar este grupo pueden ser los siguientes:

- Capital humano bajo: recurso humano descalificado o semicalificado
- Trabajo inestable/informal/sin trabajo
- Ingresos bajos
- Dificultad para acceder a bienes y servicios urbanos
- Capital social bajo
- Bajos niveles de consumo material y simbólico.

b) **Los vulnerables:** Constituyen un grupo caracterizado por la inestabilidad. La vulnerabilidad refleja el riesgo de estar en situaciones intermedias en el orden socioeconómico y en sus opciones sociales y políticas a raíz de la crisis que vive la ciudad. La

vulnerabilidad señala la tendencia, el riesgo permanente de pasar a las filas de los excluidos, aunque también de los incluidos. Un axioma podría ser que “a mayor vulnerabilidad, mayor la posibilidad de exclusión y a menor vulnerabilidad, mayor la posibilidad de inclusión”.

Algunos indicadores para identificar este grupo son los siguientes:

- Capital humano y social medio y bajo
- Trabajo inestable/informal
- Ingresos medios
- Recurso humano calificado/semitcalificado
- Algunas carencias en vivienda, infraestructuras y equipamientos.

c) **Los incluidos:** Caben en esta categoría las personas y grupos que muestran altas tasas de participación económica (empleo, ingresos y seguridad social), política (intervención en la toma de decisiones) y social (ejercicio de derechos sociales).

Algunos indicadores para reconocer este grupo son los siguientes:

- Capital humano alto
- Trabajo estable
- Ingresos altos
- Recurso humano calificado
- Buena dotación territorial
- Capital social medio y alto

La política social debe estar dirigida fundamentalmente —pero no de manera exclusiva— a los excluidos y a los vulnerables. Son ellos los que más requieren la acción del Estado para aliviar sus carencias y facilitarles mayor equidad en el acceso a las oportunidades. De todas formas, algunos aspectos de la política social se referirán al conjunto de la población y no solamente a una de sus categorías.

*El segundo modelo se inspira en la noción de Estado mínimo, según la cual éste debe fungir únicamente como garante de las libertades individuales y de la iniciativa privada, y en el supuesto de que el mercado debe operar como mecanismo regulador de la economía y de la vida social. El modelo parte de una severa crítica al Estado intervencionista y a la política social asistencialista que —según sus ideólogos— terminaron por promover la pasividad de los pobres, en tanto beneficiarios directos de la acción estatal, y por crear una cultura de la dependencia con respecto a un Estado hiperburocratizado y asediado por la corrupción y el clientelismo. En consecuencia, la pobreza es considerada no como un resultado estructural del desarrollo capitalista, sino como fruto de una tradición paternalista de la política pública que miró a los pobres como “discapacitados” y los volvió perezosos y poco emprendedores.*

<sup>30</sup> Este apartado se apoya en los trabajos ya citados de Bustelo y Minujín.

Francisco de Oliveira  
Profesor Titular del Departamento de  
Sociología de la Universidad de São Paulo

# ¿Corporativismo: concepto o emplasto?

Francisco de Oliveira

## 1. Introducción

Nada más presente en los debates de hoy en Brasil que la palabra *corporativismo*. En esos tiempos difíciles de desconstitucionalización, desregulación y predominio del mercado sobre los valores del bienestar —una confirmación más del pesimismo profético de Weber, según el cual la racionalidad instrumental dominaría y destruiría la racionalidad sustantiva—, intelectuales, periodistas, políticos, en fin, los principales formadores de la opinión pública, no pierden la oportunidad de tachar de corporativismo todo lo que se refiere a defensa de derechos, prerrogativas y conquistas sociales y de una forma más común, todo lo que se refiere a cuestiones cuyos defensores acreditan deben ser reguladas por reglas propias, específicas, en relación a aquellas del mundo de los negocios, aunque no aisladas de él, lo que difícilmente podría acontecer en el capitalismo.

No escapa a nadie, salvo a los propios interesados en la confusión conceptual, que el término viene siendo aplicado casi exclusivamente para designar conjuntos de trabajadores que buscan defender sus salarios y sus conquistas. Ya en junio de 1995,



la huelga de los petroleros fue unánimemente denunciada por la prensa como la más clara demostración de cómo el corporativismo puede actuar contra los derechos de los consumidores. Pero no se dice que el gobierno, al querer derrotarlos —lo que al final consiguió— visaba de una sola tacada para acabar con los derechos de los trabajadores, sometiéndolos a una discutible «razón de Estado», e incitar a la opinión pública contra el monopolio estatal del petróleo para llevar al Congreso a votar, sin restricciones, su propuesta de desmonte de la Petrobrás —lo que acabó haciendo—.

Algunos pocos se atreven a utilizar el término corporativismo para denunciar empresas que resisten a la

apertura del mercado o se unen en la formación de mecanismos de defensa contra la crisis. Pero, hechos todos los descuentos, la mala costumbre de «corporativismo» anatematiza sobre todo a los trabajadores y a los sindicatos. Se trata de un abuso con claras connotaciones ideológicas que busca esconderse detrás de un concepto, para así dar aires científicos, pero que es en la verdad un descarado ataque a los derechos sociales,

hace parte del mundo del simulacro; el abuso del concepto pierde toda y cualquier relación con el proceso que una vez buscó designar. Además: el abuso del concepto se vuelve contra el propio concepto.

Uno de los personajes más famosos de Machado de Assis descubrió un remedio milagroso para todas las dolencias, un emplasto. Y usa el emplasto para curar desde un callo seco hasta cáncer, incluyendo emociones pasajeras y neurosis profundas. El corporativismo viró en una especie de emplasto: el solo uso de la palabra —un signo en la verdad— ya remite a presumibles prácticas abusivas contra los intereses de la sociedad. El gobierno de planta no economiza en el emplasto: pobres jubilados son la causa del déficit público, en cuanto los servicios de las deudas interna y externa son imperceptiblemente escondidos para no dejar a la muestra el argumento de que el rey está desnudo, aunque él, el rey, está muy bien vestido (¡y cómo!).

Funcionarios públicos mal pagos causan dificultad a la maquinaria del Estado, consumen recursos que «deberían» ser destinados a gastos sociales; mientras el gobierno y la parte dominante de la sociedad se hacen de la vista gorda al mecanismo de feudalización del Estado, una forma salvaje de la privatización de la cosa pública para regocijo de intereses privados que no son llamados *corporativistas*. Si más fuese preciso, el pago de la enmienda constitucional sobre el gas canalizado reveló que uno de los artículos más polémicos de la enmienda había sido redactado por la asociación de las empresas de gas canalizado. No hay cómo resistir al dictado ya tan usado: la guardia del gallinero está entregada a los zorros. El corporativismo se transformó en un pseudoconcepto explicativo de los males del Brasil, tomando el lugar de la Saúva de Monteiro Lobato.

## 2. Más allá del humor: corporativismo, clases sociales, esfera pública y Estado

El concepto no pertenece a la tradición teórica marxista, pero no es difícil percibir que el corporativismo da cuenta del proceso de formación de las clases sociales modernas. Se trata de una asociación para la defensa de intereses, en la misma tradición del liberalismo. Habermas trató esa cuestión, al trabajar el recorrido histórico del concepto de esfera pública burguesa, que sería una proyección de los intereses privados —su publicización— para demarcar el espacio entre ellos y el Estado. Esa demarcación constitutiva de la modernidad, es la que, simultáneamente corta las alas «intervencionistas» del Estado absolutista, creando, por un proceso contradictorio, un espacio más allá del privado pero formado a partir de él, puesto que las mismas relaciones privadas se tornan insuficientes para procesar el conflicto en que se forman.

Es en ese espacio público que nace el Estado moderno. Si las leyes de la concurrencia pueden, en la concepción marxista, regular la propia concurrencia por el mecanismo de la tasa media de ganancia, aunque así sobra un espacio en que la propia proyección de lo privado es insuficiente para tanto, ¿quién regula, a su vez, las leyes de la concurrencia?

Esa simultánea demarcación no podría haber ocurrido sino por la defensa de intereses privados. Ella es, para recuperar la tradición marxista, «el motor de la historia». Cualquier anulación de esa demarcación, que comienza siempre por la tentativa de desconocer los intereses privados, termina en el totalitarismo. El corporativismo, así entendido, no es apenas legítimo, pero es fiador de la

compleja relación moderna entre lo privado y lo público. Pero el gran paso más allá de los intereses privados, en la construcción de una esfera pública ampliada en los términos de Habermas, es la aparición y la consolidación de la clase trabajadora como sujeto político. Esa emergencia opera una redefinición de la propia esfera pública, ampliéndola más allá de los límites burgueses y caminando de los meros intereses para la noción de derechos. Es la construcción de la democracia moderna lo que está en cuestión.

El término corporativismo quedó marcado como emblema de régimes fascistas como los de Franco, Salazar y Mussolini —de que el integralismo brasileño fue casi como siempre la parodia—, que intentaron exactamente eliminar los intereses privados, haciéndolos acólitos de la razón de Estado. La fórmula «corporativista» consiste en concebir una sociedad dividida en sectores absolutamente estancados, para que tanto la concurrencia como la lucha de clases no tuviera espacio. El resultado fue el mostrengue de los propios Estados fascistas, con la promiscuidad de empresas privadas sin la concurrencia capitalista, lo que resultó en un Estado feudalizado. *Last but not least*, la anulación del conflicto de clase o, mejor dicho, de sus expresiones públicas, solamente se dio bajo violenta dictadura y represión sin paralelos sobre las clases dominadas.

El corporativismo se transformó en un pseudoconcepto panexplicativo de los males del Brasil, tomando el lugar de la Saúva de Monteiro Lobato.

Conforme afirma Gabriel Cohn sobre la perspectiva de Adorno, «relaciones directas de poder sustituyen las relaciones de poder mediadas por el lucro y por la propiedad, abren la posibilidad de tener la mercadería sin

la contrapartida ideológica de la igualdad. El nombre de eso es fascismo» (Cohn, 1994: 13). El nazismo alemán fue todavía más radical en los términos de un capitalismo de Estado, pero la ilusión corporativista fue débil y solamente tuvo vigencia ideológica hasta que Hitler liquidara la «izquierda» nazi, justamente aquella que había elaborado por entre una confusión socialista pequeño-burguesa y una doctrina de anulación de los conflictos de clase. La verdad, es ese corporativismo fascista que está en el debate brasileño, revestido de pretensiones científicas.

Fue Phillip Schmitter, en obra seminal, el que dio origen a una nueva vertiente de los estudios sobre el corporativismo, retirándolo de las vallas del corporativismo fascista. En *Still the century of corporatism?* (Schmitter, 1974), el corporativismo (viniendo del inglés *corporation* y más de acuerdo con su origen latino) todavía es pensado como una estructura peculiar del mundo ibérico. Los encuestadores que invistieron en la senda abierta por Schmitter, inclusive él mismo, ampliaron el objetivo del tipo ideal para pensar en los arreglos bipartitas y tripartitas, entre empresarios, trabajadores y Estado, que se dan también —y sobre todo— en los países desarrollados. Lo que caracterizaría el corporativismo y el neocorporativismo sería la « fusión entre representación de intereses y su implementación, trazo que distingue los arreglos corporativistas del juego de presiones pluralistas, en la interpretación de Glauco Antonio Truzzi Arrix (1995), que procede a una excelente exposición de las principales tendencias de la teorización sobre corporativismo y neocorporativismo.

El propio Estado del bienestar puede ser pensado como forma de arreglo corporativista en el nivel macroeconómico-social, en los términos de Esping Andersen (1990), que

justamente denomina así uno de los tipos básicos del Welfare, asociado a la social-democracia en Australia y Alemania. Fabio Wanderley Reis (1995) va en la misma dirección, haciendo la crítica de la noción vulgar de corporativismo y recordando que uno de los circuitos más «virtuosos» de arreglos corporativistas es justamente el de las democracias occidentales sociales-demócratas.

Toda la literatura remite a una cuestión extremadamente importante: el capitalismo contemporáneo se tornó parcialmente obsoleto, desde el punto de vista de la regulación de la economía, el viejo mecanismo de la representación pluralista de intereses, la proposición liberal de una representación difusa. Ese obsoletismo se torna dramático y devastador para la democracia, confirmando la tesis de la dependencia estructural del Estado al capitalismo y del gobierno como «comité ejecutivo de la burguesía», si no hubiese ocurrido la intervención de los partidos socialistas, trabalhistas, sociales-demócratas y los mismos comunistas —aunque estos últimos, en Occidente, sólo han sido importantes en la post-guerra en Francia e Italia—. Elaborando acuerdos «corporativistas» al nivel macro, como el propio Welfare State, que finalmente afianzaron la propia democracia. Esta es una interpretación también presente en la citada obra de Fabio Wanderley Reis.

Un desdoblamiento más reciente de las pistas de Schmitter desagua en el llamado mesocorporativismo (Cawson, 1995), que llama la atención para los arreglos institucionales entre actores importantes de la economía y de la sociedad al nivel de los sectores, y no apenas al nivel macroagregado. Es un nivel intermedio, caracterizado generalmente por el monopolio de la representación concedida por el Estado, por el número reducido de actores, por una

circunscripción más precisa del campo de conflictos que ayudaría a definir más precisamente los objetivos y, en algunas interpretaciones, por un grado elevado de oligopolio en el sector. Algunos corporativistas en el nivel meso no entran en contradicción con los del nivel macroagregado, cuando éste existe, pero pueden crear una «cultura» que lleve hasta la formación de arreglos en el nivel macro, cuando no existen.

El arreglo de nivel intermediario, o meso, es lo que más parece aproximarse a los acuerdos que existen en las llamadas cámaras sectoriales, de las cuales la del sector automotivo es la más expresiva. Esta, que firmó dos acuerdos con éxito, desde todos los puntos de vista —inclusive el del aumento de la recaudación fiscal, que era el «caballo de batalla» de los que denunciaban la cámara como corporativista— se encuentra hoy paralizada por el marcado desinterés del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que parece preferir acuerdos apenas bipartitas con los empresarios.

Ese comportamiento del gobierno de FHC confirma su carácter neoliberal, puesto que repulsa precisamente una de las características sociales-demócratas de los arreglos institucionales neocorporativistas, cual sea la de la posibilidad de una intervención de los dominados, en circunscripción precisa en la economía. Tal como obra el gobierno, basta la representación clásica pluralista ya presente en el Congreso. Como en la actualidad, el pluralismo difuso no funciona uniendo y articulando intereses, la contradicción se termina por resolver con la práctica liberal del *lobby*, figura ya clásica de la articulación entre capitalismo y democracia en los EE.UU., que reafirma, de modo discreto, la tesis marxista de la dependencia estructural del Estado al capital y del gobierno como

«comité ejecutivo de la burguesía». La posición neoliberal del gobierno de FHC prefiere la actuación de los *lobbies* a los arreglos institucionales, pero lamentablemente los primeros apenas reafirman la dominación de clase.

### 3. Sindicalismo y corporativismo en la formación de la sociedad y de Estado en Brasil: lecciones de un camino tortuoso

Ya es archiconocida la formación del sindicalismo moderno brasileño bajo la tutela del Estado desde Vargas, aunque la tradición sindicalista anterior, animada por el anarco-sindicalismo, sea todavía gravemente subestimada. De esa forma el intento de *corporativismo* varguista lanzó una cortina de humo peyorativa y de confusión sobre el papel de los sindicatos en la formación de la sociedad y del Estado. Todo parecía determinado por la tutela, en una vía de dirección única, como si los sindicatos no fuesen otra cosa sino la «correa de transmisión» del poder estatal y nunca hubiesen pasado de organismos de colaboración de clase, y más de subordinación de la clase obrera.

Ese esquematismo no resiste a un análisis serio y sin ideología. Lo importante no es tanto denunciar la tutela del Estado sobre los sindicatos, sino descubrir cómo a través de la misma tutela y negándola, los sindicatos funcionaron como los elaboradores de las identidades de varias categorías de trabajadores en Brasil y de una identidad del trabajador en cuanto tal. En suma, de aquello que antes llamábamos, sin pudor, conciencia de clase. Todos los estudios más serios sobre el sindicalismo antiguo y moderno, son unánimes en reconocer el papel formador del sindicato, ate-

nuando y en el límite, negando la famosa tutela.

Fue preciso que, para una parte de las clases dominantes, la amenaza de autonomía de la clase trabajadora se estuviese tornando tan plausible que se hiciese necesario romper con la propia legalidad burguesa.

En la realidad, la tutela era más un problema estructural que ideológico. Siendo indiscutible, vale la pena preguntar por qué ella se puede ejercer. Y la respuesta es encontrada más en la estructura industrial que en la fuerza de la ideología. En otras palabras, de un lado la desigualdad del tejido industrial, entre grandes, medianas y pequeñas empresas, y de otro, las desigualdades regionales, explican mejor la llamada «tutela» que una pretendida sumisión y colaboración de clase. Bajo otro aspecto, la «tutela» fue, desde el principio, un instrumento de regulación económico bajo las condiciones de un capitalismo periférico.

Cabe a los trabajadores la hazaña de elaborar su identidad y su conciencia de clase —la conciencia de sus derechos— enmarcada en la regulación que la entrada del Brasil en una división internacional del trabajo, comandada por el capital oligopolista, se tornaba impe-

rativa. Así, la «aceptación» de la «tutela» no fue ingenua ni sumisa, fue un ardid que hacía de la flaqueza, fuerza. En ese sentido la elaboración de sus diferencias con respecto a las otras clases sociales y su distanciamiento del patronato solamente fueron posibles en los cuadros de la regulación oligopolistas de que la «tutela» en Brasil era el sustituto del consenso megacorporativista, o de un Welfare surgido de la asunción de la clase trabajadora al primer plano de escena política, a través de sus partidos de clases.

La formación del nacionalismo, en la cuadra histórica que va de



Vargas a Kubitschek, inscribió los trabajadores en el famoso trípode del régimen populista. Pero, ver ahí apenas colaboración de clases revela un examinar ideologizado, incapaz de percibir el fenómeno de la formación de un mercado interno y de sus mecanismos de defensa, por parte del patronato. Y, dentro de él, haciendo coro y estructurando sus intereses, los trabajadores que aliados combatían la injerencia externa en los negocios internos. Se cambiaba apoyo a la empresa nacional por derechos sociales. Es importante percibir que el nacionalismo estructuró, por la naturaleza de los actores involucrados, un estado social precario —con las conquistas de la previsión social, de la regulación de la jornada de trabajo, del salario mínimo, de los festivos, del derecho a la asistencia médica, etc.—, que no llegó al estado de un Welfare, pero tomó gran distancia de la «cuestión social como caso de policía» de la República vieja.

El golpe de 1964 no es cerrado contra esa formación. En primer lugar, él es posible porque la mencionada formación ya era insuficiente para procesar los nuevos conflictos derivados de su propio éxito. En segundo lugar, un golpe de Estado no se da bajo circunstancias banales ni fortuitas. Fue preciso que, para una parte de las clases dominantes, la amenaza de autonomía de la clase trabajadora se estuviera tornando tan plausible que se hiciese necesario romper con la propia legalidad burguesa. Lo que no confirma ninguna versión de inminencia de una «República sindicalista», pero reconoce que el proceso estructurante del nacional-populismo había finalmente desaguado en la formación de actores bien diferenciados, con intereses igualmente diferenciados, en fin, en una sociedad de clases y una sociedad civil.

La historia y el papel del sindicalismo y del «corporativismo» en el



post-64 —particularmente a partir de la visibilidad de los movimientos de los metalúrgicos de ABCD paulista, como la huelga de 1978— son más conocidos y dispensan mayores inversiones. Resumidamente, la moderna ciudadanía brasileña no sería reconocible sin la existencia de ese sindicalismo. Igualmente, la expresión diferenciada de intereses, la marcada autonomía de los trabajadores, su distanciamiento tanto en relación al Estado como al patronato, son, al mismo tiempo, presupuesto y resultado de la acción del sindicalismo que la literatura acordó llamar de los «auténticos».

La culminación de ese proceso se da en el plano político, donde el Partido de los Trabajadores es reconocidamente una organización que deriva casi inmediatamente del sindicalismo abecedista, más en la tradición social-demócrata de una relación no delegada y menos en la tradición trabalhista inglesa de una delegación. El surgimiento de ese partido tiene en el Brasil, todos los efectos que los partidos de clase tuvieron en las democracias occidentales. O sea, redefinición de las mismas: demarca-

ción más nítida de las divisiones políticas a través de la disolución del bloque monolítico de oposición a la dictadura, que daba lugar al peligroso y confuso reduccionismo de oposición al régimen y oposición al sistema; disolución de la simetría entre poder político y poder económico, creando, propiamente, la autonomía de lo político como forma de la lucha de clases y no como forma aleatoria de formación de coaliciones, etc.

La propia relación «social-demócrata» entre el PT y los sindicatos llamados cutistas es una novedad en la sociedad y en la política nacional. Aunque el Partido Comunista hubiese nacido con esa pretensión, en la verdad apenas durante un breve período de los años 50 se estableció una combinación de las fuerzas sindicales con las del original Partido Comunista del Brasil, que desaguó en la formación de la CGT y de sus formas diversificadas a nivel regional. Es esa relación «social-demócrata» del PT con la CUT que transformó a ambos en la *bête noire* de las clases dominantes brasileñas. En cuanto partido que se intitulaba de trabajadores, visiblemente creado por sindicalistas, pero sin mucha institucionalización del lado sindical, el PT fue considerado una «novedad» que no amenazaba —aunque su discurso fuese, entonces más radical— el sistema dominante. Posteriormente, cuando los sindicatos que dieron vida al PT se articularon en una central nacional, la mayor de todas, con una afiliación que iba del ABCD paulista a los cauchales amazónicos, entonces el refuerzo que esa relación operó en las dos instituciones, las tornó una alternativa real a los sistemas de poder.

Esa alternativa real puede, por su inserción en las bases sociales, trabajar desde los varios niveles donde se teje la sociabilidad más general de la sociedad y por eso, alterar su relación con las clases dominantes o con

el Estado. Es por eso que ella es «peligrosa». Ella fue probada en los gobiernos municipales y en los foros donde el movimiento sindical propone la nueva autonomía de los trabajadores tales como las cámaras sectoriales. En los gobiernos municipales, la relación gobernante-gobernados ha sido renovada e innovada, no fue abolida, pero sobrepasa justamente la fórmula de representación pluralista difusa liberal por una convocatoria a la participación popular. Es una especie de arreglo macrocorporativista.

En algunas instancias en que el movimiento sindical se hace presente, y la cámara sectorial es su ejemplo más completo, él se reveló capaz de entender las razones del adversario, salir de un juego de suma cero, intervenir directamente en la colocación de capital y, por ende, en la política macroeconómica del Estado. Es el ejemplo más notable de una nueva ciudadanía, por eso, es atacado a la derecha y a la izquierda por Gustavo Franco, el *enfant gâté* neoliberal del Plan Real y del gobierno de FHC, y por Armando Boito, el furioso crítico del sindicalismo cutista, que trata el tema como «traición de clase», bien en el figurín *Leninista* (Franco, 1993; Boito, 1994).

#### 4. Un caso especial de «corporativismo» ciudadano: empresas estatales y trabajadores no privados

En la deliberada confusión ideológica sobre estatización y privatización, ha escapado a la observación el lado civilizador del emprendimiento estatal en Brasil, tanto si consideramos las empresas como si consideramos el movimiento de la categoría de esos trabajadores especiales no privados, que son sus funcionarios y trabajadores en general.

No se desconocen los usos fisiológicos de las empresas estatales, pero éstos esconden, principalmente, los verdaderos usos privados de las referidas empresas. Pues la fisiología no es otra cosa, como práctica política, que la privatización de lo público sin la contrapartida de la publicización de lo privado.

Desde el punto de vista civilizatorio, la empresa estatal, en especial en Brasil, puede ser tomada como constitutiva del moderno Estado nacional. La autonomía del Estado frente a las bases de clases en el Brasil no existiría sin las empresas estatales —una autonomía necesaria hasta para realizar la acumulación de capital—. Ella permitió realizar políticas económicas de largo plazo que chocaban, a corto plazo, con los inmediatos intereses de la burguesía. El petróleo, todavía en la berlina, es un caso ejemplar de esa contradicción. A corto plazo, los intereses de la burguesía consistían en tener combustibles y lubricantes a precios bajos, para lo que la importación sin monopolio estatal podría ser la solución. A largo plazo, tal deseo chocaría con la escasez de divisas fuertes, insuficientes para promover simultáneamente la importación de bienes de capital y de bienes intermedios.

Tomemos otra empresa como ejemplo, el Banco de Brasil, en éste se puede observar lo que representó el «corporativismo» especial de las estatales y de sus empleados como función civilizatoria. De hecho, comenzando por la institución del concurso para entrada de sus funcionarios —a partir de los años 30— el Banco de Brasil representó una verdadera revolución copernicana en la administración pública brasileña. La cultura del favor y el fisiologismo como privatización de lo público recibían allí, un primer y fundamental ataque, en el momento en el que dejó de

ser el jefe político local el que se postulaba y nombraba y en cambio se instauró el concurso para nombrar funcionarios, la modernidad entraba en el Estado brasileño por las puertas del banco.

Además de eso, desde el punto de vista estrictamente bancario, al llevar reglas universales —frecuentemente confundidas con «burocratismo» por una crítica ignorante— para los negocios locales, en la forma de administración bancaria pautada más allá de los horizontes meramente locales, tales como tasas de impuestos, normas de descuentos, catastro para concesión de empréstito, filtración de los clientes e impersonabilidad en el trato de los negocios, el Banco de Brasil realizaba una tarea de modernización que difícilmente puede ser subestimada. El propio hecho de que los funcionarios no hacían parte, necesariamente, de la sociedad local, era un elemento nuevo para alterar viejas relaciones primarias sobre las cuales se fundaba el dominio oligárquico. No se quiere, aquí, hacer un «plaudoyer» ingenuo y optimista del banco, que siempre fue permeado por las propias vicisitudes de la política brasileña, pero lo interesante es señalar cómo, a pesar de ellas, el Banco de Brasil realizó verdaderamente, una tarea de modernización a través de su red capilar que, en su ausencia, tal vez demoraría siglos.

Otro aspecto nunca mencionado, pero importante desde el punto de vista de nuestra estructura de clases, en la sociedad brasileña, es la propia creación del cuerpo de funcionarios del banco. No es por casualidad que éste era considerado, hasta hace poco tiempo, cuando sus salarios estaban arriba de la media de los bancarios nacionales, una especie de élite de la categoría. El banco, en verdad, funcionó como una especie de partera, semillera de la nueva clase media

en el Brasil, desconectada de las antiguas profesiones liberales y de profesiones en el sector público, como la militar, para entrar en el terreno propiamente moderno de la estructura de clases. En todos los lugares donde llegó la estructura social —por mínimo que fuera el número de funcionarios de agencia— recibía una modificación importante, con repercusiones que solamente mucho más tarde se volvían a tornar visibles.

Además del Banco de Brasil, las demás estatales crearon esa especie de trabajadores no privados que tanto incomoda a los críticos del «corporativismo» y que, una vez más, fueron denunciados como los principales enemigos públicos en la huelga de los petroleros. Esa burocracia, independientemente de la política y del mando local, fue una *conditio sine quanon* para la autonomía del Estado, por no estar sujeta a las oscilaciones del mando político local o nacional. Imagínese la administración de un Estado moderno sujeto a las mudanzas electorales, teniendo que cambiar el cuadro de funcionarios del sirviente al asesor DAS-6. La experiencia de los países desarrollados, donde la estabilidad del funcionario asegura la persistencia de la administración estatal, sin entrar en contradicción con la opción democrática, debería hacer pensar dos veces.

Además de eso, conforme la experiencia demostró y la huelga de los petroleros apenas reafirmó, trabajadores no privados constituirán la base esencial para la formación e independencia de importantes categorías de trabajadores. Ellos no funcionaron, por tanto, conforme la caricatura «corporativista» estigmatiza, defendiendo sus intereses: ampliaron sus propias categorías, haciendo de sus condiciones de funcionarios públicos la salvaguarda para la manutención de administraciones sindicales independientes.

Los bancarios, por ejemplo, tienen una larga historia de presencia de los funcionarios del Banco de Brasil en las ejecutivas de los sindicatos, justamente porque las estatales no despedían ni practicaban represalias, como acontecía con trabajadores de bancos privados, que una vez habiendo pasado por su sindicato, jamás volvían a encontrar empleo bancario. Ese papel verdaderamente estructurado de algunas de las categorías modernas del sindicalismo brasileño es enteramente desconocido por el gran público y decolorado por la imprenta.

Finalmente, se puede listar otra gran característica de las empresas estatales en la constitución del moderno Estado brasileño. El ejemplo se sirve, una vez más, del Banco de Brasil. Este, hasta la fundación del Banco Central, era el verdadero Banco Central del sistema monetario brasileño. Tan importante en cuanto eso, y unido a él, está otro hecho: era el banco del Estado brasileño por excelencia, un banco diríamos, *keynesiano*, pues anticipaba recetas que el Estado todavía no había experimentado en condiciones que el sistema bancario privado no podría jamás haber realizado. La famosa Cuenta Movimiento, objeto de tantas controversias en el sentido de que, con ella, nadie podría controlar la capacidad de emisión monetaria del Estado brasileño, ilustra bien, en la contravía de las críticas, el papel del banco en la constitución de la autonomía financiera del Estado entre nosotros.

A contrapelo de un Estado que cedía sus poderes a los recaudadores privados, como en el Imperio y en la República vieja —resultando de ahí una de las primeras y primordiales fuentes de la formación y fortalecimiento de las oligarquías regionales y locales y de la simultánea casi inexistencia del Estado brasileño hasta la revolución de 1930—, la posesión

y propiedad de un sistema bancario fue tal vez uno de los factores más importantes para la autonomía del Estado, para su capacidad de realizar políticas fiscales y políticas sociales de demanda. *Keynesianamente*, sin esa capacidad el Estado quedaría prisionero del ciclo de los negocios, en el viejo paradigma neoclásico y liberal de que consumos solamente pueden ser realizados cuando existen recetas: toda vez que los negocios caían, entraba en queda también la receta estatal y en consecuencia, su capacidad de gasto. El «huevo de Colombo» *keynesiano* fue invertir esa lógica y en el Brasil, la dotación de un sistema bancario por el Estado fue un factor de absoluta importancia para esa modernización. Hasta la creación del Banco Central y mucho tiempo después de él, hasta la liquidación de la famosa Cuenta Movimiento, el Banco de Brasil fue el banquero del Estado brasileño.

Por último, cabe citar algunas recientes campañas ciudadanas que han encontrado en las empresas estatales, en las organizaciones de sus trabajadores y en los sindicatos «corporativistas» el apoyo y la amplificación que el sector privado no habría permitido. Las dos referencias aquí son, por un lado, las campañas por la amnistía para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en las décadas de 1970 y 1980 y recientemente, la propia acción de la ciudadanía contra el hambre y la miseria. Todas esas campañas encontraron en los sindicatos «corporativistas» el mayor apoyo, y particularmente las agencias del Banco de Brasil aún hoy reciben donaciones para la acción de la ciudadanía. Son empoderamientos ciudadanos que niegan, absolutamente, la circunscripción «corporativista» estrecha en que se moverían los trabajadores no privados de las estatales.



### 5. En beneficio de la duda: ¿quién pierde con el «corporativismo»?

Es forzoso preguntarse entretanto, si alguna parte, algún sector, algún grupo de la sociedad pierde con la defensa de intereses por las acciones sindicales y/o corporativistas, para argumentar la posible confrontación entre los intereses generales y los particulares.

En primer lugar, cabe advertir que la formación del interés general no se da a partir de ningún presupuesto «general», al modo *roussoniano*. En la sociedad moderna éste necesita anclarse en cada interés particular,

para solamente entonces constituirse en interés general. La contradicción entre el interés general y el particular consistió, anteriormente, en un movimiento de la ideología burguesa —en el sentido revolucionario en que la empleó Rousseau— que hegemónicamente presentaba como «general» lo que eran sus intereses particulares o privados.

Así, es propio de la sociedad contemporánea una cierta esquizofrenia operada por el sistema capitalista, que viene a la superficie cuando, por ejemplo, alguna huelga en un sector esencial opriime a la población. Entonces se ve, como en la huelga de los petroleros, que la «población pobre» queda sin gas de cocina y son afectadas hasta las finanzas externas del Estado, que necesitó importar derivados de petróleo, manteniendo durante siete meses consecutivos el déficit de la balanza comercial. Los petroleo-

ros aparecen como enemigos del pueblo, en el sentido inmediato de la falta de gas, y, en el mediato, pero no tan remoto, de que la estabilidad alcanzada por el Plan Real puede esfumarse, con lo que, otra vez, «el pueblo pobre» es el que pierde. Esta esquizofrenia se debe a la segmentación del mismo «pueblo pobre» en trabajador y consumidor. Pero ella no es menos real y por eso debe ser enfrentada.

Solamente el propio proceso de la lucha social enseñará los caminos para que el movimiento sindical pueda escapar de esa contradicción, principalmente porque su victoria o derrota está siendo definida en la llamada «opinión pública» y no en la confrontación con la empresa y/o Estado. Sería demasiado largo examinar las condiciones sociales de la posibilidad de inversión de la manipulación de la «opinión pública». Por ahora, es mejor pensar que, táctica y estratégicamente, o se vence el verdadero fetiche de la «opinión pública» o no habrá salida.

Mas conviene, antes, examinar la naturaleza de esa aparente contradicción, tomando una división esquizofrénica trabajador/consumidor operada por el sistema, que hace olvidar que el propio huelguista es un consumidor y viceversa, que el propio consumidor también es un trabajador, la pregunta que se impone es sobre cuál es el actor necesario y suficiente para producir transformaciones tanto en el sistema capitalista, de forma más amplia, como en las políticas públicas, en ámbito menos pretensioso y más realista.

Una «opinión pública» no es un actor, es difícilmente una tela de fondo. Ella permanece esencialmente en los límites liberales, por su carácter difuso, impreciso y plural. Ella sanciona, en su apogeo, movimientos de alta relevancia, para recordarnos apenas la campaña por las relaciones

«directas ya» con sus formidables comicios. Mas el cotidiano que tejió los hilos del proceso que culminaba en los grandes comicios no requería una «opinión pública» (no podemos confundirla, desde luego, con democracia, lo que sería una gran equivocación), justamente por la incapacidad operativa, por el que sería aquel carácter difuso, impreciso y plural.

Es justamente en eso que se encuentra una contradicción y los formadores de la «opinión pública», las clases dominantes, así como el gobierno, saben de eso. En el caso de la enmienda del petróleo, el gobierno procedió, según las recomendaciones de Clausewitz: escogió el terreno para la batalla, en este caso, la «opinión pública». Los actores con capacidad de actuar, en este caso petroleros y otros adversarios de la contienda, son los que podrían encaminar en otras direcciones la discusión constitucional. El gobierno se atrincheró en la disfunción liberal que existe hoy en todas las democracias, cual sea la de que la representación es completamente insuficiente para procesar los conflictos modernos, debiendo ser complementada por la presencia directa de los actores estratégicos con capacidad de acción. Sofocando los adversarios con la «opinión pública» y haciendo del Congreso el único *locus* de la discusión, el gobierno ya había ganado más de la mitad de la batalla.

#### **Táctica y estratégicamente, o se vence el verdadero fetiche de la «opinión pública» o no habrá salida**

Debería quedar claro de una vez por todas que, en las condiciones del capitalismo contemporáneo, una represión a los movimientos sindicales/corporativistas y su derrota representan una grave amenaza a los procesos democráticos. Una representación clásica, está siendo evacuada por la enorme concentración del poder

económico y por las formas modernas de relación entre lo público y lo privado. Sin el recurso, suplementario, de los foros específicos y recortados, donde los actores necesarios con capacidad de acción pueden enfrentarse, la dictadura del gran capital puede continuar disfrazándose a través de la democracia representativa. En verdad, aprovechando su incapacidad para lidiar con los problemas de esa imbricación entre público y privado. Así, por contradictorio que sea, la formación de «interés general» (en el caso, el gas de cocina para los consumidores) dependía mucho más del interés particular de los petroleros que de el de los propios consumidores, sin capacidad operativa para intervenir en la política gubernamental.

Hay en el caso brasileño, una enorme parcela de la propia clase trabajadora que se encuentra en el llamado «sector informal» de la economía. Se trata de trabajadores con vínculo de empleo rural, mas sin vínculo formal, al margen de la propia legislación del trabajo y de la inscripción en la seguridad social. Una fiscalización más severa, de un lado, y de otro, una propia acción sindical, pueden contribuir en la reducción de ese contingente informal. Pero además de él, existe otro sector formado por los trabajadores eventuales, los que hacen pequeños trabajos, o por los llamados «cuenta propia» de las estadísticas del PNAD, en los intervalos de la producción capitalista organizada, que funcionan regularmente y en las crisis reciben una sobrecarga de los que son despedidos del mercado de trabajo formal. Es un problema de naturaleza estructural.

La informalización del mercado de trabajo tiende a recibir un refuerzo con la tercerización, proceso en que las empresas subcontratan con terceros, piezas y/o partes del proceso productivo y de los servicios. Con

la adopción de los métodos flexibles de organización del trabajo y de la producción, y la intimidad cada vez mayor que llega a la programación conjunta entre la empresa final y la empresa intermedia, tiende a haber privilegio de empresas pequeñas, micro-empresas de cinco empleados, propicias a la informalización.

Por definición, pues, tales grupos de trabajadores difícilmente se pueden encuadrar como «corporativistas», o «neocorporativistas» y por lo tanto tienen todo para estar al margen de los arreglos institucionales que el capitalismo contemporáneo torna virtuales entre actores organizados. En ese caso, cabe la pregunta: ¿comparecerán a los arreglos corporativistas? ¿Quién los presentará? El Estado puede actuar en su nombre, ya que les falta capacidad operativa para estar presentes en los arreglos institucionales corporativistas.

No es fácil responder a la cuestión. Una de las tendencias más fuertes en el capitalismo contemporáneo es la de destruir la organización de los trabajadores del mercado formal, a través de la reestructuración de los procesos de trabajo, aunque ésta todavía sea una polémica en la literatura especializada en la sociología del trabajo. De cualquier forma no se esperaría que cualquiera de las nuevas tendencias anunciadas ayudase a organizar a quien no está organizado.

La respuesta, aunque evidentemente insuficiente, es la de que la posibilidad de organizar a los no organizados es una tarea de los organizados. Por el contrario, la CUT, aunque embrionarioamente, tiene ya alguna tentativa al respecto en el ámbito de los ambulantes de São Paulo, los cuales busca organizar en sindicatos. Se trata de una tarea extremadamente ardua, pero parece no haber otra solución. En lo mínimo, entretanto, lo

que se puede decir, es que la desorganización de los organizados no sirve a los desorganizados, esto es, a los que están en el sector informal, a los que no tienen capacidad operativa de actuar en arreglos corporativistas institucionalizados.

Una de las tendencias más fuertes en el capitalismo contemporáneo es la de destruir la organización de los trabajadores del mercado formal.



Aunque corran en la plaza tesis neoliberales, en el estilo de las de José Pastore (1995), que pregona que el alto costo de los derechos de los trabajadores y sociales bloquea el mercado de la fuerza de trabajo e impide la expansión del empleo formal, induciendo a las empresas a recurrir a la informalización, ninguna de esas tesis (entre las cuales, sorprendentemente se alinea hoy la de Walter Barelli, antiguo director del Dieese, ex ministro de Trabajo y Empleo en el gobierno de Mario Covas) demostró cómo se da la multiplicación de empleos con la retirada o atenuación de los encargos trabalhistas.

Edward Amadeo (1990) contesta esas tesis, demostrando que los encargos trabalhistas en el Brasil son

mucho menores que en la mayor parte de los países desarrollados de Europa Occidental pero, ni por eso, tanto allá como acá las tasas de desempleo retroceden. En el caso de los países desarrollados con mayor tradición del seguro de desempleo, la reducción del tiempo de aplicación de éste no revertió en la creación de empleo, aunque ese ha sido uno de los argumentos de la crítica a la crisis del Welfare State. No hay *trade-off* entre impuesto, tasación, encargo trabalhista y creación de empleo: éste es una consecuencia, sobre todo, del nivel tecnológico.

Una tesis de ese tipo se tornó popular con el economista peruano Hernando de Soto, quien en su libro *La economía subterránea*, editado

aquí nada menos que por la Editora Globo, teorizaba que la altísima tasa de informalidad del empleo en el Perú era el resultado de la excesiva reglamentación promovida por el Estado, la que el «espíritu empresarial» de los descendientes de los incas replicaba de forma *sui generis*. Una insospechada «ética protestante» por tanto, abajo del Ecuador.

Algunos en la línea de Armando Boito Junior y de Gustavo Franco en los artículos ya citados, argumentan que los arreglos neocorporativistas implican siempre renuncias fiscales por parte del Estado y son, por eso mismo, concentradores de renta. El Estado dejará de recaudar y gastar justamente en el área social, lugar donde se dan los procesos de asistencia al que acuden sobre todo los sectores de la población que no se organiza en los moldes corporativistas. El argumento es de peso, mas es en parte falso.

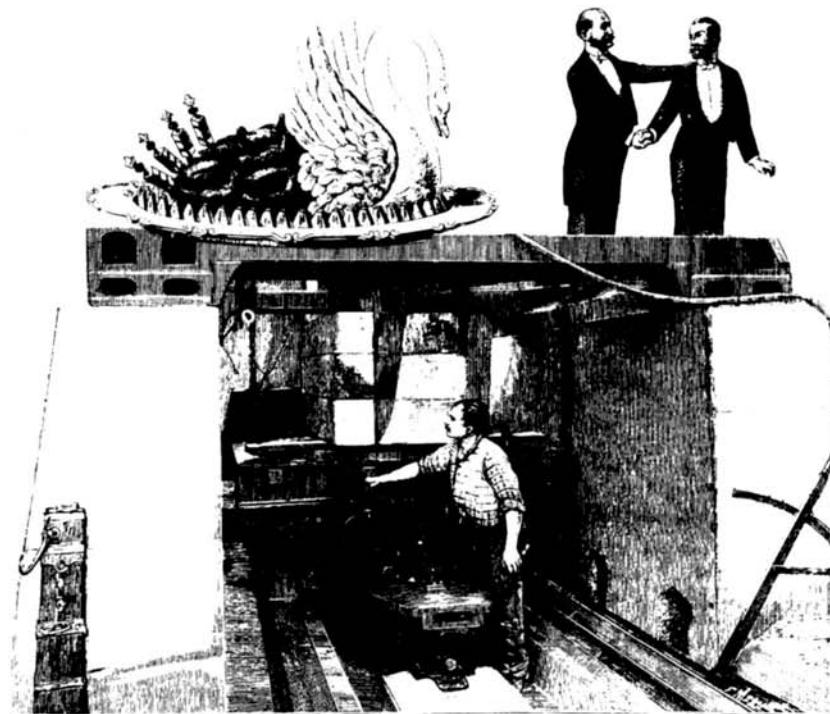
Es verdad que en el Brasil la renuncia ocurre como un regalo del

Estado a empresarios, sin ninguna contrapartida, a no ser las genéricas de la creación de empleo y renta, aspectos que cualquier emprendimiento capitalista realiza. No se trata ahí de arreglos corporativistas o neocorporativistas, pero sí de la vieja práctica de privatización del Estado por clases y grupos de clase. Gobiernos montados en coaliciones políticas frágiles o por lo menos amenazadoramente volátiles, como los últimos de la República —y *compris* el de Fernando Henrique Cardoso—, acostumbran a cambiar apoyo parlamentario por renuncias fiscales directas o indirectas, vía tasas de intereses, como fue el caso del acuerdo del gobierno con la bancada ruralista en el Congreso Nacional. Una corrección de tales desvíos no se inscribe en el capítulo «corporativista», pues de esto no se trata, antes pasa por una vigilancia más atenta de la oposición, por la denuncia y procesos parlamentarios y judiciales de los implicados, inclusive y principalmente el Ejecutivo Federal, y no en el límite

por la renovación de las bancadas parlamentarias.

En cuanto a las renuncias que vienen al suplementar el proceso de acumulación de capital, ésta es una práctica de todo Estado capitalista contemporáneo en el manejo del fondo público que suple necesidades que el capital privado es incapaz de suministrar. El Brasil tiene una razonable experiencia en el uso de tales mecanismos desde la Sudene, Sudam, Zona Franca de Manaus y otras renuncias fiscales, tipo exención para exportación.

Lo que cabe incluir en esos acuerdos son cláusulas de publicación de lo privado, esto es, condiciones de concesión de renuncia a cambio de la reinversión de los lucros en el propio negocio, en la encuesta básica y aplicada y la introducción de la participación de los trabajadores de cada empresa agraciada con la renuncia en los foros de la toma de decisiones sobre las inversiones, inclusive aquellos que tienen que ver con la rees-



tructuración productiva y la creación de empleos.

Ese es el acuerdo típico de las cámaras sectoriales, principalmente la automotriz: partiendo de un acuerdo puramente defensivo, la Cámara —hasta antes de su casi desactivación por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso— avanzó en el sentido de incluir en su pauta desde las cuestiones de renovación tecnológica y control de la reestructuración productiva hasta la introducción del contrato colectivo de trabajo.

La forma de permitir que los arreglos neocorporativistas no se hagan a expensas de la sociedad y obligarlos a devolver los recursos estatales envueltos, incremento de impuestos en toda la cadena productiva, nuevos empleos, incremento de renta y sobre todo de innovaciones en una relación ciudadana entre capital y trabajo, valorizando la radicalización de la democracia allí donde ella ha tenido mayor dificultad de asentarse.

Lo que está en juego es la formación de una nueva contractualidad que radicalice la democratización al nivel de las relaciones sociales tales como ellas se dan en lo cotidiano. Esa radicalización pide ahora, la democratización del proceso de formación de la toma de decisiones, con su rapidez, con su complejidad técnico-social, exigiendo la participación de actores con representatividad y capacidad operativa. Los procesos que la literatura llamó corporativistas están en la base de la formación de esa nueva contractualidad, de que hasta las mismas Organizaciones no Gubernamentales son ejemplares. Las cámaras sectoriales son también del mismo género: ellas no reivindican, de parte de los trabajadores, la propiedad de los capitalistas, mas niegan que las decisiones en sectores y actividades complejos, responsables por 10% del PIB brasileño, sean asunto exclu-

sivo de la propia burguesía y del Estado.

La resolución de la contradicción trabajador/consumidor de que se sirvió el gobierno para derrotar a los petroleros inicialmente y que viene siendo utilizada contra cualquier otro movimiento que se coloque como obstáculo a su programa neoliberal, puede ser encontrada en una nueva contractualidad. En vez de tribunales de trabajo, la inclusión en todos los contratos de cláusulas que respeten los derechos de los consumidores de parte a parte, esto es, de capitalistas a trabajadores, incluyendo el gobierno.

En el caso de los servicios públicos esenciales como salud, educación, etc., sus usuarios deberían estar en los consejos que administran tales instituciones de hecho, junto con funcionarios, médicos, profesores, alumnos y gobierno. De ese modo cualquier problema tendría en un consejo de ese tipo su primer foro de discusión y resolución (a tales consejos debería ser dada capacidad resolutiva). O en el límite, en la imposibilidad de conciliación de los intereses, lo que es muy real, se evitaría que el encaminamiento de la disputa perjudicara las partes que son usuarias de los servicios. De nuevo y radicalizando la democracia —y no negándola!— y ampliando la autonomía de trabajadores y otros actores del proceso que se puede encaminar en el sentido de la superación de los estrechos límites de los intereses privados.

Está ahí el camino para una ampliación de la democracia, permanecer en los estrechos límites de la democracia representativa y de sus mecanismos es condenarnos a la dictadura del capital, disfrazada de «opinión pública» y parlamento.

## Referencias bibliográficas

- Amadeo, Edward J. & Esteavao, M. *A teoria económica do desemprego*, São Paulo, Hucitec, 1990.
- Arbix, Glauco Antonio Truzzi. *Uma Apostila no Futuro*, São Paulo, Tese (Doutorado em Sociologia) FFLCH, USP, 1995.
- Boito, Armando. «De volta para o novo corporativismo —a trajetória política do sindicalismo brasileiro», *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, No. 3, jul.-sept., 1994.
- Cawson, Alan. «Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation», in *Organized Interest and the State-Studies in Meso-Corporatism*, Londres, Sage, 1990.
- Cohn, Gabriel. «Adorno e a Teoria Crítica da Sociedade», in *Coleção Grandes Cientistas Sociais: Theodor Adorno*, São Paulo, Atica, 1994.
- Esping-Andersen. *The three forms of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Franco, Gustavo. «A volta do modelo concentrador», *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 maio, 1993.
- Pastore, José. «Estado e Sindicatos», *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, No. 41, pp. 91-5.
- Reis, Fabio Wanderley. «Governabilidades, instituições e partidos», *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, No. 41, pp. 40-59, marzo, 1995.
- Schmitter, Philippe. «Still the century of corporatism?», in Pike, F. & Stritch, T. (Comp.), *The new corporatism, social-political structures in the Iberian world*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1974.

Alejandro Angulo  
Sacerdote jesuita, Decano Ciencias Humanas  
de la Universidad Gregoriana de Roma,  
ex director del CINEP

# Hacia una ética económica

Alejandro Angulo

## Introducción

La modificación de las relaciones internacionales, impuesta a nuestra época por la irremediable caída del imperio soviético, ha puesto en evidencia cuán urgente es el diálogo entre economía y ética. Se nos dificulta pensar el planeta como un sistema global e interdependiente, antes que un conjunto de bloques enemigos contrapuestos por la repartición de los recursos escasos. El mundo actual mira la transición del socialismo al capitalismo, con una curiosidad comparable a aquella con la cual el mundo marxista miraba, hace casi un siglo, el escenario de la transición del capitalismo al socialismo. El empuje del socialismo joven se derivaba de la indignación producida por las limitaciones reales a la libertad de selección, que el sistema descentralizado de mercado conllevaba, para las mayorías. La crítica al socialismo real contemporáneo emana de la verificación que un sistema de poder fuertemente centralizado deviene fuente de violación a los derechos humanos.

Detrás de esta tensión de la política mundial, así como de las políticas nacionales y regionales que la reproducen, se evidencia el dilema entre libertad y sistema económico, que no se resuelve sin aclarar los entrecruces entre política y economía. Estos deben estudiarse sea por una ciencia social abierta a las preguntas de tipo ético, sea por una filosofía moral que reconozca las dificultades técnicas de la producción y de una adecuada distribución de los bienes. Sin embargo el diálogo entre ética y econo-



mía no se ha desarrollado sin obstáculos, derivados de los inapropiados conceptos y teorías que cada disciplina debe poner en juego para abarcar una realidad cada día más compleja. Se genera así una tensión dialógica que trae más oscuridad que claridad a la búsqueda de soluciones apropiadas a los candentes problemas del presente.

Una pregunta importante que se plantea, cada día, en relación con estas tensiones, es la cuestión acerca de la racionalidad económica actual, que tiende a subvalorar las consideraciones morales y las moti-

---

Traducido por Adolfo A. Alvarez R., profesor Universidad del Valle, investigador de Foro Nacional por Colombia

vaciones cooperativas en el comportamiento económico. Si es verdad que esta tendencia es real deberíamos preguntarnos, antes que todo, ¿por qué una ciencia derivada de la moral termina por generar, cierta resistencia a ella? Ya Adam Smith atribuía la riqueza de las naciones no sólo a su habilidad y destreza sino a su buen juicio (Smith 1953, 1). ¿Desde cuándo perdimos el juicio, proclamando “un sistema económico que destruye la imaginación moral”?

Esta primera pregunta nos lleva a una cuestión todavía más apremiante: ¿no es quizás la amenaza a la imaginación moral, con las tensiones que normalmente le siguen, una de las raíces de la persistencia del hambre, en un mundo bastante desarrollado como para alimentar a sus habitantes? En este sentido podríamos, por consiguiente, preguntarnos ¿cuánto sea conveniente, incluso, científica y moralmente pedagógico, mantener la gestión económica y la reflexión moral, como dos funciones sociales separadas y a menudo divergentes en sus conclusiones en relación con las medidas a adoptar respecto de las graves situaciones de pobreza?

Veamos por lo tanto cuáles son estos puntos de tensión en un diálogo necesario a nuestra sociedad. A continuación veremos algunos tentativos de rehacer esta relación esencial para la salvaguardia del bienestar de la humanidad.

## Un coloquio Vaticano

Un coloquio entre economistas y filósofos, realizado en el Vaticano en 1992, encontró dos puntos principales de tensión, a resolver. El primero sobre el papel del mercado en la construcción de la sociedad; el segundo sobre la contradicción entre la eficiencia y la equidad (PCJP 8). Si bien separados por motivos de claridad en la presentación del coloquio, las dos preguntas se referían a la relación entre las dos actividades económicas básicas: la producción y la distribución de los bienes. La diversidad de preguntas éticas levantadas, gira-

ba, de hecho, en torno a la forma de pensar y administrar esta relación.

Las respuestas dadas en el evento referido, merecen ser resumidas, por cuanto los economistas presentes constituyan una muestra representativa de la ciencia económica contemporánea. De este diálogo golpea la claridad como fueron puestos en evidencia los riesgos de los modelos ideales y los peligros de los falsos dilemas, así como las consecuencias destructivas del dogmatismo. De hecho el mercado es un instrumento útil pero no perfecto; sirve a la distribución de muchos bienes, pero no logra distribuirlos todos. Por otra parte el dilema entre eficiencia y equidad esconde dos vicios: primero una falla empírica si se confronta la simple producción con la distribución de bienes como dos acciones separadas y segundo un salto lógico si se contrapone la eficiencia del sistema productivo a la equidad del sistema social. No obstante que el dogmatismo arrecie también en los debates contemporáneos entre economistas y filósofos, dejaremos el estudio de esos dilemas a discreción de los sabios, para concentrarnos sobre el mercado y la eficiencia económica.

## El mercado

El mercado es sin duda el centro del debate actual, por cuanto se plantea la valoración del libre intercambio de bienes como instrumento de organización social. Los argumentos a favor del mercado, resaltan su eficiencia en la distribución, basada en el incentivo del enriquecimiento y protegida sea por la libertad de selección, que por la libre concurrencia de precios. Uno de los más complejos problemas resueltos por el mercado es la gestión de la información, esencial para una transacción conveniente a las partes, por medio del mecanismo de los precios. En efecto, los precios y la moneda resumen los diversos procesos que van desde la adquisición de las materias primas hasta la puesta en venta del producto terminado y permiten encontrar equivalencias entre todas las actividades

humanas. Otro gran servicio del mercado es la neutralidad respecto de los bienes que distribuye y las personas que participan en el intercambio. El mercado, impenetrable, por las cualidades personales, los valores humanos y la naturaleza de los bienes comercializados, responde solamente a los precios.

Las objeciones contra la indebida generalización de las formas mercantiles como instrumento apropiado a la distribución de todos los bienes sociales provienen de las imperfecciones que se verifican en cada una de las denominadas ventajas. Se cuestiona entonces: ¿sí es real la libertad de selección por parte de las personas necesitadas, en el mercado de los bienes elementales como los alimentos, el vestido, la vivienda y la salud?; ¿es leal la concurrencia de precios en una sociedad fuertemente estratificada?; ¿hasta qué punto es completa y segura la información requerida para la compra?; y en fin, ¿qué tanto puede el mercado ser, de verdad, neutral en la confrontación del poder político, en una democracia imperfecta como lo son todas las democracias reales?

De las objeciones anteriores y de las constataciones empíricas que las sustentan se pueden derivar tres evidencias: 1) no todos los bienes son iguales, 2) no todas las necesidades son equivalentes, 3) la interrelación entre mercado y poder no es despreciable en el análisis de los dos. Por lo tanto es presumible que el mercado no constituya un buen modelo general de organización de nuestras sociedades reales en las cuales: se intercambian bienes esencialmente diferentes, emergen necesidades diversas y se mezclan el servicio público y el interés privado.

La hipótesis sobre la igualdad de los bienes y la equivalencia de las necesidades ha sido el pivote de una teoría de los precios que no logra diferenciar entre pan y circo y, aún menos, entre hambre y aburrimiento y que, por lo tanto, posee solamente un criterio cuantitativo para la distribución de los recursos. Esta simplificación de los criterios distributivos hace que, por ejemplo, una privatización a ultranza de los bienes públicos, derive, sin confrontación, principio de

saneamiento del desperdicio burocrático y que haya sido colocada en la agenda de tantos gobiernos, que en las discusiones del presupuesto público, no logran establecer la prioridad "entre el plato de ostras para el 'gourmet' y la silla de ruedas para el enfermo" (Angulo, 1997, 138). Lo que se requiere en este caso es una verdadera y efectiva *teoría de los bienes y de las necesidades*.

Descuidar, por otra parte, en el análisis económico más sofisticado, el vínculo con la política, nos coloca de frente a una teoría económica limitada, que no logra determinar los costos reales de la vida corriente, allí donde los conflictos sociales irrumpen, sobretodo, en confrontación con la producción y distribución de bienes, que no se realizan en un vacío de poder. Producción y distribución constituyen el objeto de los conflictos políticos. Lo que constituye el verdadero nudo económico del problema social de todos los tiempos, reside ciertamente, en encontrar una forma aceptable para resolver el dilema de la torta: cómo lograr consumir la torta y asegurar la provisión para el mañana. Es lógico pensar que la producción precede a la distribución. Sin embargo la prioridad lógica no implica la precedencia cronológica. Por eso crear pobres para luego sostener la pobreza, equivale a plantear un absurdo. Por lo tanto, la tarea de una teoría económica adecuadamente elaborada, antes que separar las dos acciones a través de la abstracción y de un esquema de corte escolástico, que llega a conclusiones absurdas, sería más bien descubrir las ecuaciones que contienen todos los términos del problema.

*La modificación de las relaciones internacionales, impuesta a nuestra época por la irremediable caída del imperio Soviético, ha puesto en evidencia cuan urgente es el diálogo entre economía y ética. Se nos dificulta pensar el planeta como un sistema global e interdependiente, antes que un conjunto de bloques enemigos contrapuestos por la repartición de los recursos escasos. El mundo actual mira la transición del socialismo al capitalismo, con una curiosidad comparable a aquella con la cual el mundo marxista miraba, hace casi un siglo, el escenario de la transición del capitalismo al socialismo. El empuje del socialismo joven se derivaba de la indignación producida por las limitaciones reales a la libertad de selección, que el sistema descentralizado de mercado conllevaba, para las mayorías. La crítica al socialismo real contemporáneo emana de la verificación que un sistema de poder fuertemente centralizado deviene fuente de violación a los derechos humanos.*

## La eficiencia económica

La debatida noción de eficiencia económica se refiere a la agilización de la distribución de los productos del trabajo por medio del mercado. Uno de los postulados más reconocidos de la ciencia económica es la mercantilización de los bienes, que agiliza el intercambio de todos los productos del trabajo humano, a través de su valorización en términos monetarios. Esta forma particular de estimación lógicamente supone la re-



ducción a la forma mercancía, de todas las actividades humanas, con el objetivo de facilitar el cálculo preciso de equivalencias. Sobre este punto la crítica de Marx permanece aún incuestionable.

La base conceptual de la mercantilización y de la subsecuente monetización del trabajo humano reside en la hipótesis de que todas las reacciones de las personas se reducen a una sola respuesta: el deseo, o mejor el placer. Tal simplificación conduce a plantear que las diversas actitudes de todas las personas difieren solamente en la cantidad y no en la calidad. Una necesidad es sólo un deseo más fuerte. El amor, la admiración, el respeto, el temor —y así sucesivamente— serían totalmente traducibles en términos monetarios. Una vez cuantificada la acción humana, no queda sino resolver el problema de la prioridad, a través de una teoría de los precios. La racionalidad de la vida social, en un marco de esta naturaleza, viene por lo tanto reducida a un cálculo utilitario de los costos y de los beneficios, cuyos resultados serán del todo previsibles.

Sin embargo, tampoco el análisis costobeneficio es una forma adecuada para in-

terpretar los riesgos de la vida y de la salud, por cuanto el fetichismo de la mercancía supone que la única preocupación de los seres humanos es la posesión exclusiva de bienes, en éstos incluidos, los propios seres humanos y que, por lo tanto, el único objetivo de las relaciones sociales sea maximizar el valor instrumental de los otros, considerados como objetos de consumo. En una teoría de este género, las variables que “explican” algunas opciones concretas de la gente, se confunden con las motivaciones de las personas. Reduciendo las motivaciones de los hombres y de las mujeres a un cálculo utilitario y egoísta, esta teoría le quita a la escogencia racional más racionalidad de cuanto de ella explica. Los motivos humanos, como lo ha demostrado la sicología cognitiva, son en efecto, mucho más complejos. Además de ignorar la diferencia entre fijar un precio, el apreciar y el estimar, esa simplificación de las opciones de los consumidores, descuida los motivos del amor, la admiración, el honor, el respeto, el temor y otros sentimientos que caracterizan nuestras escogencias diarias, y que tantas veces poseen un peso específico mucho más grande que el cálculo, en las motivaciones de nuestros comportamientos.

*Una teoría de la eficiencia económica que mire sólo a la producción y a la distribución de los bienes sin tener en cuenta ninguna consideración respecto de cuáles bienes se producirán y, menos aún, cuáles efectos sociales tendrán sobre los productores y sobre los consumidores, puede convertirse en un ciclón devastador sea de las personas, como en el caso de los servicios sociales, sea del medio ambiente, como sucede con la industrialización salvaje y con la producción de bienes de lujo. Es difícil entender cómo pueda constituir la forma más eficiente para distribuir los bienes naturales, hacer morir a los pobres o destruir la naturaleza*

La consecuencia lógica de este planteamiento bastante reduccionista es la politización corporativa de la agenda pública y la privatización del Estado social, por cuanto una teoría que no toma en consideración los motivos reales del comportamiento de las personas propone un tipo de eficiencia falsa, basada en una concepción incompleta de las decisiones racionales, que se constituye en un verdadero recorte a las libertades personales. Se requiere entonces una verdadera y efectiva *teoría de los valores y de las decisiones racionales* que logre distinguir entre los motivos por los cuales las personas escogen unos bienes y no otros.

Una teoría de la eficiencia económica que mire sólo a la producción y a la distribución de los bienes sin tener en cuenta ninguna consideración respecto de cuáles bienes se producirán y, menos aún, cuáles efectos sociales tendrán sobre los productores y sobre los consumidores, puede convertirse en un ciclón devastador sea de las personas, como en el caso de los servicios sociales, sea del medio ambiente, como sucede con la industrialización salvaje y con la producción de bienes de lujo. Es difícil entender cómo pueda constituir la forma más eficiente para distribuir los bienes naturales, hacer morir a los pobres o destruir la naturaleza

## **Por una teoría de los bienes y las decisiones**

### **I) La diferencia entre los bienes**

La importancia que se ha concedido al modelo de mercado deriva, como ya se ha dicho, de la amplia aceptación de la teoría de las motivaciones humanas, según la cual los mercados son los vehículos más apropiados para satisfacer las necesidades humanas, en tanto permiten: la aplicación más transparente de las decisiones racionales, la maximización de las utilidades, gracias a la reconocida medida del valor, utilizada para resolver todos los casos en los cuales se requiere realizar una opción cualquiera. El mercado resuelve los problemas de las prioridades, dando un valor monetario a las diferentes alternativas, facilitando así las decisiones pragmáticas.

Lo que supone la aparente eficiencia del modelo es la elegancia de la explicación monística del valor. El valor único conduce a ignorar la complejidad de nuestras valoraciones, impregnadas de la variada herencia social de cada uno de nosotros, de las dudas sobre los criterios esencialmente discutibles de nuestras escogencias, por las diferencias entre necesidades y caprichos, en síntesis, por la heterogeneidad de la vida real. La racionalidad de las personas, dependerá más bien de la adecuada información que los precios transmiten más claramente que todas las palabras y que la libertad, que el mercado real vuelve posible, de adquirir o de despreciar, esto es, la total libertad de "coger o dejar".

La primera consecuencia lógica de este planteamiento es quitar de en medio el discurso sobre los valores, o sea, reducir la facultad de percepción y la capacidad de reacción, propia de los seres humanos. En este monismo moral no hay, de hecho, sino una forma de apreciación: el cálculo monetario; y no hay sino un motivo para vivir: la posesión exclusiva de bienes. Ambos centrados en la cantidad, con un desprecio de hecho de las cualidades, allí donde aquella, presumiblemente, viene completamente traducida por los costos.

Una segunda consecuencia del monismo valorativo es la total humillación de nuestra capacidad de entender cómo y por qué las cosas tienen un valor. Por esto las teorías monísticas no pueden argumentar adecuadamente la tendencia favorable hacia el bien. Sobretodo el monismo no logra explicar una buena parte de la historia de la humanidad, precisamente porque no toma en cuenta los valores de la dignidad y el respeto (Kant, 1987), ni del amor (Nussbaum, 1990), ni las consideraciones que incluyen, más allá de la racionalidad, los intereses de los desposeídos y que explica la diferencia entre auténticas necesidades y simples caprichos (Anderson, 1993).

Las explicaciones de las decisiones humanas están hechas en forma más completa por la doctrina social de la Iglesia. En su análisis de la pobreza en el mundo, Juan Pablo II

*La hipótesis sobre la igualdad de los bienes y la equivalencia de las necesidades ha sido el pivote de una teoría de los precios que no logra diferenciar entre pan y circo y, aún menos, entre hambre y aburrimiento y que, por lo tanto, posee solamente un criterio cuantitativo para la distribución de los recursos. Esta simplificación de los criterios distributivos hace que, por ejemplo, una privatización a ultranza de los bienes públicos, derive, sin confrontación, principio de saneamiento del desperdicio burocrático y que haya sido colocada en la agenda de tantos gobiernos, que en las discusiones del presupuesto público, no logran establecer la prioridad "entre el plato de ostras para el 'gourmet' y la silla de ruedas para el enfermo" (Angulo 1997, 138). Lo que se requiere en este caso es una verdadera y efectiva teoría de los bienes y de las necesidades.*



le atribuye una causa principal a la codicia de bienes materiales derivada de un sentido ausente de ordenamiento de los bienes y, por lo tanto, de justicia (SRS, 28). Orden y jerarquía suponen una diferenciación entre los bienes y una forma de valorización diferente del cálculo utilitario.

La teoría pluralista que fundamentalmente el abanico de los valores, hace posible su ordenamiento jerárquico, proponiendo una diferenciación sea en la forma de valorar que entre los mismos bienes. Para entender la valoración se requiere distinguir entre la experiencia del bien y del mal y las razones de las tendencias, respectivamente, favorables y desfavorables: inspiración, atracción, interés, placer, gusto, maravillarse respecto al bien, o al contrario, sentir miedo, estupor, ofensa, disgusto, irritación, aburrimiento y pena respecto del mal. Además el acto de atribuir valor se considera como un conjunto de actitudes positivas, guiados de diversos criterios por la percepción, la emoción, la deliberación, el deseo y la conducta. Esto significa, "experimentar el valor de una cosa

y valorarla no es lo mismo que afirmar que tiene un valor. Se puede uno reír al escuchar un cuento pesado, pero simultáneamente puede uno avergonzarse al reír. La vergüenza expresa el juicio valorativo" (Anderson, 1993, 1-2). De esta distinción en la forma de valorar, se sigue que los bienes son cualitativamente diferentes, si su valoración viene hecha de manera diferente, y por tanto, guiada por los ideales, por los juicios de valor y por las costumbres sociales (Anderson, 1993, 15).

Una primera diferencia debe establecerse entre bienes medibles y bienes no medibles. Los primeros exigen una escala común para que se les pueda establecer la medida. La construcción de una escala común depende de la atribución de una misma característica a todos los objetos medidos. Por cuanto las cualidades de los bienes no son comparables, el método monístico sólo repara en sus precios. La decisión viene por tanto reducida al deseo de pagar o no, dejando a un lado las preguntas incómodas sobre los motivos y el destino de las adquisi-

ciones. Aquí no hay lugar para valoraciones morales del tipo de comercio y de la naturaleza de los bienes intercambiados: los medicamentos y las sustancias alucinógenas, los alimentos y las armas, el honor y el abuso, todo se confunde en la simple acción mercantil de contratación libre de los precios.

La teoría expresiva piensa, por el contrario, que la determinación de la selección se deriva de la percepción total de la situación, o sea de la trama de percepciones y valoraciones sociales como en el caso, por ejemplo, de la esclavitud. La teoría de los precios no logra explicar por qué las personas no puedan ser vendidas o compradas. En efecto, la grave degradación que conlleva el mercado de las personas, no ha sido siempre clara; que en la actualidad lo sea, no se debe a la ausencia de demanda u oferta, que todavía, en nuestra época pervive en el mercado negro, sino más bien al análisis de lo incommensurable de algunos valores.

Otra diferencia importante para la teoría expresiva es la separación entre bienes públicos y bienes privados. Los bienes públicos no son bienes económicos como algunos bienes privados, por cuanto encuentran comprobación, en las necesidades comunes, por lo cual no pueden ser distribuidos eficientemente con los mismos criterios que garantizan la libertad de mercado, o sea, impersonales, egoístas, de exclusividad, indiscutibles, discretionales (Anderson, 1993, 145).

Algunos bienes públicos o se comparthen, como el espacio y el agua, o son indivisibles, como el aire. En el primer caso la distribución exclusiva es prohibida, en el segundo es imposible. Otros bienes públicos se valoran con los criterios del "non-profit", del altruismo, de la amistad, etc. Los criterios inspirados por la amistad, responden a las características de las personas y por lo tanto el mercado no puede distribuirlos ni menos producirlos eficientemente. Un signo de los tiempos es la capacidad de desnaturalizar el dar, a través de la mercantilización. En fin, otros bienes públicos como la educación, se refieren a los ideales, determinados a través de las instituciones creadas mediante el consenso. El

mercado, sordo a estos racionamientos del diálogo sobre el valor ideal, no puede realizar una distribución inapelable, en la cual la única manifestación del disenso, provenga de la salida discrecional del comercio.

Por otra parte, el respeto de la calidad y la subordinación a las jerarquías, surgen, según la doctrina social de la Iglesia, de la disponibilidad de los bienes para el ser del hombre y para su verdadera vocación (Juan Pablo II, 1987, 28). Por tanto, una teoría de las decisiones racionales no se centra solamente en la naturaleza de los bienes, sino que busca entender también la naturaleza de la racionalidad humana.

## 2) Los buenos motivos

La tradición ética más antigua colocaba este orden racional en la naturaleza de las cosas, de las cuales establecía una jerarquía, según los diversos niveles de complejidad y de orientación hacia un fin trascendente. El cristianismo incluía en esta noción de ley natural, una ley divina, de la cual esa ley natural era la más completa expresión, reforzando así la base natural de la moralidad con la noción de un deber, un imperativo divino; colocando la perfección, objetivo de la ética aristotélica, en la divinidad. La racionalidad humana es el instrumento apropiado para la lectura de las leyes naturales, cuyo respeto es el camino a la felicidad. La libertad de los hombres es poder buscar la perfección de acuerdo con el orden de la propia naturaleza descubierto por la razón.

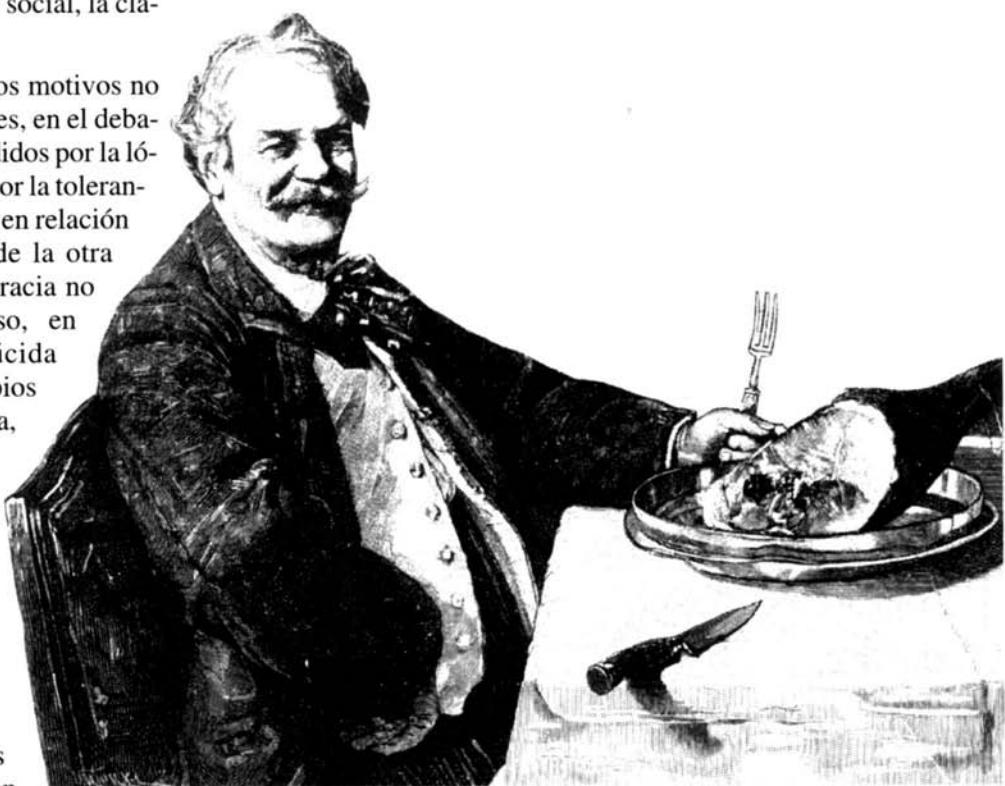
La ética de los modernos busca, luego, el fundamento racional de la selección en la misma razón y en la perfección moral de un imperativo que no obstaculiza la libertad. La razón debería, ante todo, evitar las guerras libradas en nombre de la religión. Así la libertad de conciencia volvería más fácil la redacción de los códigos jurídicos positivos, en tanto responsables, suficientes para una convivencia pacífica. Herederos de estos principios liberales, las teorías contemporáneas de los bienes y las necesidades y, análogamente, las actuales teorías de las expectativas racionales, buscan en las pau-

*La doctrina social de la Iglesia ha especificado mejor, a través del concepto de la solidaridad, como virtud fundante de la vida social, la tolerancia de los buenos motivos, que Boudon, tomando prestado de la expresión weberiana, describe solamente como "razón axiológica". La solidaridad como virtud fundamental de la sociedad, supone tres condiciones esenciales: a) el reconocimiento del orden natural, teniendo en cuenta "la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado", b) la "constatación de la real limitación de los recursos naturales", c) la referencia a las consecuencias de un determinado modo de producción sobre la calidad de la vida de una determinada sociedad (Juan Pablo II 1987, 34). Sobre estos supuestos la solidaridad consiste en: 1) constituir todas las relaciones de producción y distribución de todos los bienes sobre la base de una equidad universal, 2) el respeto de la creatividad e instrumentalidad del trabajo humano (Paulo VI, 1967).*

tas para alcanzar el consenso social, la clave de la moralidad.

Dado que sin embargo, los motivos no racionales de las proposiciones, en el debate pluralista, no vienen entendidos por la lógica de los adversarios, sino por la tolerancia racional que estos tengan en relación con los "buenos motivos" de la otra parte, las reglas de la democracia no bastan para llegar al consenso, en caso de que faltase una lúcida autocomprendión de los propios valores y deberes. En este línea, y restableciendo un concepto análogo a la "naturaleza" aristotélica, hoy se propone un "sentido moral" universal que supera el relativismo cultural en el concepto de los buenos motivos. Lo que quiere decir que "cuando consideramos algo bueno o malo, tenemos siempre fuertes razones, aunque ellas puedan ser más o menos conscientes", así como sucede en el conocimiento científico. Por tanto, "las verdades morales se establecen en la misma forma que las verdades cognitivas", pero se nos dificulta entenderlo, porque aceptamos sin pestañear, la posibilidad de una verdad positiva, mientras rechazamos, a priori, la posibilidad de una verdad normativa (Boudon, 1997,12).

La doctrina social de la Iglesia ha especificado mejor, a través del concepto de la solidaridad, como virtud fundante de la vida social, la tolerancia de los buenos motivos, que Boudon, tomando prestado de la expresión weberiana, describe solamente como "razón axiológica". La solidaridad como virtud fundamental de la sociedad, supone tres condiciones esenciales: A) el reconocimiento del orden natural, teniendo en cuenta "la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado", B) la "constatación de la real limitación de los recursos naturales", C) la referencia a las consecuencias de un determinado modo de producción sobre la calidad de la vida de una determinada sociedad (Juan Pablo II, 1987, 34). Sobre estos supuestos la solidaridad



consiste en: 1) constituir todas las relaciones de producción y distribución de todos los bienes sobre la base de una equidad universal, 2) el respeto de la creatividad e instrumentalidad del trabajo humano (Paulo VI, 1967).

La deducción del orden sistémico de la naturaleza permite organizar los valores en un marco externo al proceso de las decisiones. Este marco está simultáneamente determinado por los objetivos y las actitudes de las personas que deciden. La elección social, por lo tanto, no es un proceso simple, que pueda ser adecuadamente representado mediante la fórmula de "entrada o salida" típica del mercado. No hay una fórmula para calcularlo mejor. En la solidaridad el juicio valorativo se explica mediante la ponderación de las funciones de decisión, de las preocupaciones de la gente y de la forma concreta de asignar valor que se usa. Por eso la solidaridad supone las otras dos condiciones referidas, sea al criterio distributivo de la justicia, sea el derivado de la responsabilidad.

La referencia hecha por Paulo VI a la creatividad y a la instrumentalidad del tra-

jo humano, al hablar de solidaridad, no tiene una connotación económica exclusiva. La interpretación teológica de Juan Pablo II pone en evidencia que el trabajo productivo no es sólo la función propiamente económica, sino la acción social en su conjunto. Encuadrando la actividad humana en el marco bíblico del Génesis, el papa Wojtyla concluye en un trabajo humano como prolongación del Dios Creador (Juan Pablo II, 1983), aludiendo así a la metafísica de la acción social en la conocida comprensión fenomenológica de la acción humana.

## Conclusión

Las dificultades del diálogo entre ética y economía surgen, por tanto, de nuestros malos hábitos de pensamiento. Se requiere un poco de ecología de la mente. En la ética como en la economía es necesario: 1) encontrar alternativas al bipolarismo, 2) determinar las motivaciones correspondientes, 3) estudiar la combinación de las motivaciones. Todas tres, condiciones de un estudio de la moral económica, se refieren a la noción de orden, que supone la cuidadosa separación de sus elementos y, simultáneamente, la percepción de la "forma total".

Como se ha analizado en los párrafos precedentes, los diversos balances de la moral y de la economía se apoyan sobre las especificaciones de los bienes y de las necesidades y sobre la teoría de las decisiones racionales. Muchas de las limitaciones indicadas, sea por el análisis económico, sea en su justificación moral, consisten en la violación de alguno de los tres principios ecológicos, o sea, en la insuficiente percepción de elementos importantes para la constitución de la forma total, o también, en la omisión de relaciones constitutivas del orden de la sociedad.

La doctrina social de la Iglesia, partiendo del concepto de orden, enciende un faro para disolver las alucinaciones de los navegantes, empeñados en la concurrencia, como método de producción y distribución de los bienes en la tierra. De otra parte, introduciendo la virtud en la explicación de los

motivos, arroja un ancla a la veleidad de la compleja racionalidad humana, que implica un control de la pasión que ninguna ética logra explicar mediante la razón pura.

Una respuesta adecuada en relación con los fenómenos de la mundialización, podría, sin lugar a duda, proceder de la combinación de la justicia y del amor, propuesta en la virtud de la solidaridad, por cuanto esa ofrece una teoría de los bienes perfectamente articulada con aquella de las necesidades y una teoría de las decisiones racionales que da cuenta de la persona humana como creadora y no como víctima de la propia sociedad.

Roma, 22 de septiembre de 1997

## Referencias Bibliográficas

- Anderson E., *Value in Ethics and Economics*, Cambridge, 1993, Harvard University Press.
- Angulo, A. "La solidariedad: una necesidad per la mondializzazioni", *La civiltà Cattolica*, 3530, 130-141.
- Boudon R., "The Moral Sense", *International Sociology*, March, Vol. 12 (1) 5-24.
- Giovanni Paolo II, *Lettera Encíclica Laborem exercens*, 1981.
- Giovanni Paolo II, *Lettera Encíclica Sollicitudo rei socialis*.
- Kant, Immanuel, *Fondements de la Métaphysique des Moeurs*, París, 1987.
- Nussbaum M., *Love's Knowledge*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Paulo VI, *Lettera Encíclica Populorum progressio*.
- PCJP – Pontifical Council for Justice and Peace, *Social and Ethical Aspects of Economics*, Vatican City, 1992.
- Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago, H. Regnery, 1953.

Rubén Fernández Andrade  
Director General Corporación Región

# ¿Qué terminaremos siendo? Escenarios presentes y futuros para las ONG's

Rubén Fernández Andrade



El universo de lo que se ha denominado las Organizaciones no gubernamentales es bastante amplio y diverso y seguramente así seguirá siendo. ¡Es deseable que así sea! Pero, ante los nuevos contextos globales y, ante nuestro entorno regional y nacional, el rol particular y el papel específico que nos toca desempeñar en la sociedad, es algo sumido en hondas incertidumbres. Todos los actores y agentes del mundo contemporáneo tienen profundamente cuestionado su lugar. Las ONG's no escapamos a ello.

Este ensayo pretende hacer algo de futurología, no como quien mira la bola de cristal para develar secretos ocultos, sino como quien se atreve a pensar el futuro a partir del presente proyectado, ya que lo que seamos mañana, depende, de manera fundamental, de qué y cómo lo hacemos hoy.

Una nota necesaria tiene que ver con la diversidad de lo que somos las ONG's. De hecho los retos y los cambios no se vienen de la misma manera en una fundación empresarial, en un grupo de asistencia a la niñez o en una agrupación cuya misión es la profundización de la democracia. Aún así, hay un campo de preocupaciones común. Así pues, se hace necesario explicitar de qué estamos hablando.<sup>1</sup> ¿Qué creemos que distingue a una ONG?: Su carácter de or-

ganización civil, sin ánimo de lucro, instituida con motivaciones abiertas, solidarias y altruistas para el servicio a terceros. En cuanto a sus miembros, es de anotar que, en América Latina, las ONG's han sido un lugar privilegiado para proyectos de sectores medios de la población.

<sup>1</sup> Ver Villar Rodrigo, *Defining the nonprofit sector: Colombia*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project., No. 29, 1998.

QUÉ SI SOMOS	QUÉ NO SOMOS
Organización	Grupos espontáneos
Civil	Gubernamentales o estatales
Afán de servicio a terceros	Instituidos para servir a los asociados u obtener beneficios para ellos ( <u>cooperativas o grupos de base</u> )
Reinvertimos las ganancias en las actividades (sin ánimo de lucro)	Empresas cuyo objetivo es producir incremento patrimonial para los dueños
Motivación abierta, solidaria o altruista	Organización de "fachada" de otros

## Habrá más espacio para las ONG's

No parece muy viable, aunque sí, imaginable, una sociedad futura sin ONG's. En este siglo hemos presenciado varias formas de gobierno tremadamente hostiles a esta forma de organización que, de hecho, la han borrado del panorama: algunas lo lograron al copar todos los espacios organizativos desde la institucionalidad oficial, como es el caso de los régimenes de partido único (estalinismo, fascismo, nazismo). Otros, como los régimenes orientados por la doctrina de la seguridad nacional, por su absoluta intolerancia con cualquier expresión disidente, lanzaron a la clandestinidad o al destierro a las organizaciones que se ocupaban de asuntos de interés común<sup>2</sup>. Estos son, sin embargo, regímenes que han demostrado su inviabilidad en el largo plazo y hoy están desapareciendo, aunque persistan en algunos puntos del planeta como rezagos del pasado.

Vista la experiencia del siglo XX, aparece claro que las ONG's precisamos, en primer lugar, de cierto margen para la disidencia en la sociedad como condición para existir ya que, de una forma u otra, lo que hacemos se sale de lo común; y, en segunda instancia de posibilidades de visibilidad, pues, para cumplir nuestra misión requerimos de espacio público abierto. Incluso aquellos que se dedican a la atención de grupos concretos de necesitados sin "meterse en otra cosa", ante la exacerbación de la intolerancia, ven amenazada su existencia o quedan reducidos al silencio, que es otra forma de sucumbir. Por esto a las ONG's nos interesa la democracia como el ambiente más adecuado para desarrollar nuestra labor. Especialmente, si ésta es entendida como un sistema en el cual distintos grupos de pobla-

ción pueden expresar y obtener demandas o, en su función cultural,<sup>3</sup> como "un ambiente constructivo para la formación de valores" como la solidaridad, que son nuestro principal insumo de trabajo.<sup>4</sup>

A futuro, el espacio para las ONG's parece ampliarse. Varias razones conducen a esta conclusión.

Un primer argumento se relaciona con el hecho de que uno de los puntos comunes a la mayoría de los países del mundo, es el cambio hacia Estados "facilitadores"<sup>5</sup>, en sustitución del Estado de bienestar, del Estado ejecutor o del Estado policía. Esto parece irreversible independiente de las valoraciones ideológicas o políticas que tengamos al respecto. Y será así, no sólo por prurito neoliberal, o por presupuestos insuficientes, sino porque se ha entendido que la so-

<sup>2</sup> Esto, bajo el supuesto de que sólo el Estado o el ejército, como únicos portadores verdaderos del interés nacional, podían ocuparse de tales asuntos.

<sup>3</sup> Ver Sen, Amartya, *Democracy as Universal Value*, Keynote Address at The Global Conference on Democracy, Feb. 1999.

<sup>4</sup> En el reciente encuentro internacional "Construyendo un Movimiento Mundial Para la Democracia" (Delhi, febrero de 1999) con la presencia de personas de más de 85 países de todo el mundo, una de las conclusiones que aparecía evidente era que, las Organizaciones no Gubernamentales vienen jugando un papel fundamental, en la lucha por la ampliación y la profundización de la democracia en el mundo actual.

<sup>5</sup> En este punto es necesario aclarar que esto no es equivalente a relevar al Estado de todas sus responsabilidades o reducirlo a su mínima expresión, para dejar en libertad a las fuerzas del

ciedad civil tiene corresponsabilidad en la solución de la mayoría de los problemas relevantes de las sociedades contemporáneas y que allí hay unas energías que, adecuadamente estimuladas y canalizadas, son un capital insustituible para enfrentar los complejos retos del presente. Soportada en tal



tendencia, se transferirán labores hacia actores sociales y particulares, entre los que las ONG's tendremos un lugar.

Un segundo argumento tiene que ver con la juventud. Entre los jóvenes el desencanto con la política y, mucho más, con las organizaciones políticas, los lanza hacia formas de agrupación que caben más en el campo de las ONG, como todas las que rodean lo medioambiental, lo artístico o lo cultural.

Otro tercer factor que apoya esta tesis es el incremento de la productividad de la sociedad y la vinculación masiva de la mujer al mercado laboral, dos de las grandes herencias que dejará este siglo a la historia humana, que tendrán una implicación decididamente revolucionaria sobre la organización de la vida de los seres humanos, que puede sintetizarse en que seremos sociedades con más tiempo libre. Si en el siglo pasado los trabajadores no veían nunca la luz del sol, en el siglo XXI tendrán jornadas laborales de 30-35 horas semanales. ¿Qué harán las personas con todo este tiempo a su disposición? Parece haber aquí dos grandes tendencias.

Una, que es la de recluirse en dinámicas exclusivamente individualistas en donde tendremos un sujeto solitario, sentado cómodamente en un sillón en su pequeño apartamento, con un monitor ultraplano al frente, comunicado instantáneamente con todo el mundo, con toda la información que requiere a su disposición, pero incapaz de saludar al vecino de al lado o de declarar su amor, cara a cara, a la joven que vio desde la ventana.

Existe también la tendencia a juntarse con otros, a dedicar una parte de ese tiempo a labores de servicio a la comunidad, a acciones regidas por lógicas distintas a las de la competencia, para abrir campo a valores como la cooperación y la gratuidad. En muchos casos esta tendencia será una estrategia de supervivencia, pues, para una amplia capa de la población, el mayor tiempo libre no será más que simple y llano desempleo.

---

mercado. Se trata más bien, de fortalecerlo sacándolo de esferas de actividad en las que los particulares pueden ser más eficientes y poner el énfasis en aquellas funciones claves para la sociedad como la prestación de servicios de seguridad y justicia, la regulación de la prestación de servicios públicos, la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios de salud y educación, la erradicación de la pobreza, la prevención de inequidades y monopolios, etc.

El canal para concretar la primera opción ya está entre nosotros y demuestra día a día su gran poder. El instrumento para concretar la segunda tendencia también está entre nosotros, somos las ONG's. El primero es sobre todo un dispositivo tecnológico y comunicacional; el segundo es una herramienta social. Cada uno, presenta fortalezas y debilidades.

La anterior, es la versión más o menos optimista. Existe un segundo gran escenario que sería la continuidad y profundización de lo que ya hoy tenemos. Estaríamos a mediano plazo, sumergidos en una sociedad totalmente dual, con millones de excluidos dedicados a la supervivencia y una pequeña porción de la población, regada por todo el mundo, con niveles de vida y consumo inimaginados. Aunque ésta es la tendencia actual, hay serios indicios de que, en el largo plazo es absolutamente insostenible económica, ambiental, social y políticamente, por lo que es de esperar que por unas razones, o por otras, de conjunto, el mundo se enrume en el sentido de más democracia y más equidad. En este tránsito, no debiera haber dudas respecto a que a las ONG's, nos toca cerrar filas al lado de quienes propugnan por sociedades sostenibles en todos los campos.

Según estas nuevas tendencias, las ONG's en el mediano y largo plazo, podemos convertirnos en atractivas expresiones sociales para diversos grupos de población especialmente de sectores medios y sectores populares. Lo que parece plantearse a futuro son sociedades más abiertas y, en ellas, las organizaciones autónomas de la sociedad civil, tienen un lugar de primer orden.

## Fuerzas que hoy ejercen presiones sobre nuestro rol

Para dilucidar hacia dónde se dirigen las ONG's es necesario echar una mirada a los lugares desde los que se ejercen presiones, y de qué tipo, respecto a lo que hacemos y lo que debemos hacer. En estos casos, lo que siempre está en juego es la constitución de la propia identidad, pero ésta, es siempre

un diálogo entre el adentro y el afuera, nunca puede consistir en el ensimismamiento y siempre se pone a prueba en la relación con el entorno. Esas presiones de distinta naturaleza, a las que todos estamos sometidos, nos van moldeando en diferentes sentidos y son un buen lugar para indagar por las fuentes de nuestras transformaciones.

### *El contexto internacional*

Existe una generación de ONG's en América Latina que nacieron internacionalizadas gracias a que sus fuentes de financiamiento provenían fundamentalmente de agencias del norte. Hay un buen número de ellas que conserva esta característica y eso las hace especialmente sensibles a lo que pasa en el terreno internacional. Pero también existe una buena parte de aquellas que por diferentes razones no tuvieron este origen y en la actualidad mantienen una activa relación de coordinación, asociación y apoyo mutuo con ONG's de otros países. Puede afirmarse que el sector, en Colombia, vive su propia apertura y su propia globalización, aunque tenemos grandes desventajas en este punto frente a otros países latinoamericanos como México o Brasil debido a que en el terreno internacional somos aún muy poco significativos y nuestra vocación es tremadamente parroquiana.

Nuestra internacionalización no nos deja incólumes. Tiene importantes implicaciones, además de la exigencia evidente de “ver más allá del borde de nuestro plato”. Desde nuestra lectura, son sobre todo dos:

En primer lugar, nos presiona a asumir la llamada “agenda global”<sup>6</sup>. Así, temas como la paz, los derechos humanos, el medio ambiente, la cuestión de género, la transparencia y el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la democracia han venido convirtiéndose en cuestiones frente a las

<sup>6</sup> Ver: Garay, Luis Jorge, “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”, Santa Fe de Bogotá, marzo de 1999, fotocopia.

cuales el sector y cada ONG en particular tiene que dotarse de algún discurso. En ese campo, quedarse atrás se paga caro: con el aislamiento y la marginalidad. Esta presión es también por la coherencia con el conjunto de la agenda y no sólo con cada tema aislado: ya no es tan fácil por ejemplo proponer por la defensa del medio ambiente y tener al interior prácticas discriminatorias hacia las mujeres o plantearse la defensa de la democracia y acceder a recursos de origen oscuro o mantener una acción paternalista. Estamos, en el mejor de los sentidos, ante una exigencia por la integralidad y la coherencia de nuestras posturas y comportamientos.

El segundo efecto que ha tenido sobre nosotros el contexto internacional ha sido la presión para que ganemos en autosostenibilidad. No sólo porque los recursos para la cooperación con Colombia están de salida, sino porque, acceder a relaciones más horizontales exige superar la adolescencia en la manutención y asumir a cabalidad los costos de existir.

### *El Estado*

En una época de rentas enflaquecidas como la actual, los Estados se ven enfrentados al dilema de unas demandas ciudadanas crecientes contra menores posibilidades de inversión. En este sentido no cabe duda que la prestación de ciertos servicios por parte de Organizaciones no Gubernamentales presenta grandes ventajas: no sólo es más barato, sino que, en general, el servicio prestado es de mucha mayor calidad y calidez. Aparece, sin embargo, la tentación de la ampliación de la cobertura bajo los mismos techos presupuestales, lo que se convierte en una presión que se descarga sobre los contratistas. Entonces las ONG's nos vemos empujadas a bajar los costos afectando la calidad, abusando del voluntariado o —la peor vía—, remunerando mal a nuestros empleados.

Prestar servicios baratos con amplia cobertura es pues la invitación que nos proviene del Estado a cada minuto. Presión que nos ha obligado a incorporar la lógica de con-

tratistas, a planificar con mayor rigor y a entender que no estamos solos en el mundo del mercado.

No tanto las estructuras estatales propiamente dichas, sino, especialmente los gobiernos, presionan para que todo lo que se haga vaya en la vía del plan de gobierno aprobado. Aquí hay una actitud política legítima, en el sentido de que cualquier gobernante está en el derecho de utilizar las herramientas de las políticas públicas para canalizar en ciertas direcciones la actividad económica y social. Lo que suele ser pro-



blemático entre nosotros es que, éstas, en general, se vuelven políticas excluyentes que desdeñan y hasta persiguen lo que no está dentro de sus propósitos. Y aquí sí estamos ante un problema, pues siempre existirán campos de intereses que queden por fuera de las prioridades gubernamentales y cualquier grupo de ciudadanos tiene todo el derecho de trabajar allí con plenas garantías.

Otra pretensión es la de acallar la oposición con la presión de la asignación de recursos. En esta trampa solemos caer las ONG's frecuente e ingenuamente. No pocas seguimos pensando que, el silencio, es el costo de ganar "contratistas". Valga decir que, los bienes públicos debieran ser adjudicados con criterios de idoneidad, mediante procedimientos transparentes y públicos y no como plata de bolsillo del gobernante de turno; pero además, que ha faltado mayor personalidad política de las ONG para demostrar que somos necesarias y más eficientes en algunos campos y que por lo tanto es a nosotros a quienes habría que contratar, lo cual no significa complicidad alguna con toda la política del gobernante. Mucho tenemos que aprender, tanto en el sector público, como entre las ONG's, al respecto de construir relaciones de cooperación-oposición que no son, ni en un sentido ni otro, posturas incondicionales.

De otro lado, en este país, desde algunos servidores públicos, existe todo el tiempo la tentación, ésta sí no muy santa, de convertirnos en canal para desviar fondos públicos. La presión de hacernos cómplices de la corrupción dentro del Estado es bastante fuerte. Aquí hay un peligro enorme pues podemos auto-amordazarnos al no ser suficientemente claros ante este tipo de ofertas. Pero, además, la corrupción estatal se constituye en el grave riesgo de ir siempre en desventaja en cualquier licitación pública, pues es bien conocida la condición de los contratistas privados de nuestro mercado, para quienes la famosa "mordida" es ya sólo otro costo más de los muchos que tienen todos los contratos. Hasta donde conocemos, ninguna ONG es capaz de competir en estas condiciones.

### ***El mercado***

Es claro hoy que el mercado no es el demonio aquel que todo lo toca y lo pervierte y hemos comprendido que no es más que una de las formas de relación social más extendidas a lo largo de la historia. Sin embargo, exacerbado por las políticas de un liberalismo fundamentalista dominante en los últimos años, el mercado ha devenido la gran fuente de presiones sobre las personas y los grupos en el mundo actual. Aquí el mensaje es absolutamente claro y escueto: todo agente económico debe producir de manera eficiente, con alta calidad y a bajos costos.

En general, creemos que éste es un reto interesante, que desmitifica una labor como la nuestra que siempre se autojustificó en sí misma. Ha parecido evidente e innecesario responder las preguntas sobre "¿para qué hacemos lo que hacemos?". "¿Por qué atender a unos niños huérfanos?" "Porque atender a niños huérfanos es muy importante". ¡Respuetas así, son sorprendentemente comunes entre nosotros! Estos horizontes de trabajo que no van más allá de la acción misma, vienen siendo demolidos sin piedad por el mercado. Atender a estos niños es muy importante, pero, si hay alguien que hace lo mismo, más barato, éste terminará desplazándonos del lugar de trabajo que creímos seguro bajo el brazo. No es que no quepa más la solidaridad; por supuesto que ahora, como siempre, tiene un lugar fundamental que ocupar en las relaciones humanas. Pero solemos confundir los terrenos. Un gesto de apoyo a otros es algo distinto, en su naturaleza, del servicio permanente a terceros que es de lo que nos ocupamos las ONG's. Esto último es una actividad profesional, sujeta a las presiones del mercado, por lo tanto obligada a reducir costos y elevar la calidad. Valga repetir que en Colombia tenemos la fea costumbre de hacernos competitivos por la vía más mezquina que es la de pagar malos salarios. Esta competitividad, que bien se ha denominado "espúrea", tarde o temprano nos conduce a la quiebra, ya que siempre habrá alguien dispuesto a trabajar por menos. En el campo de lo social, el conocimiento y el saber acumulado serán también la clave para ganar competitividad en un mercado cada

vez más envilecido. La vía de ofrecer servicios caritativos baratos, cuya única fortaleza es la buena voluntad, terminará siendo borrada por el mercado.

Otro campo, al que nos vemos lanzados por las lógicas del mercado, es el de cubrir los sectores ubicados en los márgenes, en donde no son esperables altos niveles de rentabilidad económica. Esto no es extraño para las ONG's y no es, en sí mismo, un asunto bueno o malo. El peligro radica en que el trabajo en el margen puede sumirnos en prácticas remediales que no aportan ninguna solución, más allá de nuestra propia supervivencia como organizaciones. Este trabajo en los márgenes de la sociedad, siendo absolutamente necesario, para nada tiene que ser algo marginal. De hecho, la lucha debería ser para que esta acción se convierta en algo central de las políticas públicas. Las pobrezas críticas, mientras existan, serán un problema crucial para la sociedad. Las ONG's que estemos allí, tenemos el deber de pensar y actuar en tal sentido.

### ***Los medios de comunicación***

Ningún individuo u organización escapa ya en el mundo actual a la presencia e influencia de los medios masivos de comunicación. Bien sabemos que las legitimidades públicas provienen hoy fundamentalmente de allí. En cuanto a lo que significa esta irrupción para nuestro trabajo, ubicamos tres exigencias que se suman a las ya mencionadas: la claridad, la agilidad y la visibilidad.

Bajo la máxima de que aquello que no está hoy en los medios, sencillamente no existe, las ONG's hemos introducido cambios que en la gran mayoría se sintetizan en la creación dentro de nuestros organigramas de equipos especializados en la comunicación de lo que somos y hacemos. Pero todos sabemos que este asunto va más allá y nos vemos ante el reto de incorporar nuevos lenguajes y nuevos estilos de hacer las cosas de tal manera que sean claros para el conjunto de la población y ya no sólo para el público cautivo que solíamos tener a nuestra disposición, que nos permitan colocar en la opinión pública mensajes y contenidos de

nuestro interés que, por lo mismo, tienen que ser ágiles y sencillos, todo esto para intentar mantenernos visibles ante la sociedad y alimentar la legitimidad de los propósitos y acciones de nuestro trabajo.

No pocas ONG's se resisten a esta presión pues han visto en la invisibilidad y en el silencio las claves del éxito de su trabajo. Hoy sabemos que esto, si bien se fundamenta en un presupuesto ético válido que es el de no aparentar lo que no se es, puede convertirse en una forma de suicidio. Valdría la pena mirarlo desde otro punto de vista: la visibilidad es una exigencia interesante, pues



esta apertura, al mismo tiempo significa que hay mayores posibilidades de control social sobre nuestra labor, lo que nos viene bastante bien.

### ***Las propias comunidades***

Desde las comunidades con quienes trabajamos pueden ubicarse dos tendencias en cuanto a lo que demandan de nosotros.

Una muy fuerte aún, es la invitación a ser más y más paternalistas y a suplir todo el amplio conjunto de demandas que tiene cualquier grupo empobrecido, lo cual se convierte en una trampa de la que es difícil escapar, pues los campos de necesidades hu-

manas son muy vastos. Cualquiera que sea la vía de entrada a una comunidad: un desastre, una decisión institucional, un contrato o una demanda comunitaria, si se plantea desde el comienzo como una relación paternalista, terminará desbordando las posibilidades de quien la promueve, pues el panorama de necesidades y exigencias será creciente: al comienzo la necesidad puede ser la vivienda, mañana la dotación de la misma, luego los servicios, la alimentación, el estudio de los niños, etc., etc. En esto hay que despojarse de voluntarismos, populismos y demagogias y decirlo con claridad: por una lado, socialmente ninguna ONG puede, ni le corresponde, echarse al hombro, cual padre bondadoso, la satisfacción del conjunto de necesidades de un grupo de personas, pero además, entre los sectores populares de este país, se han formado ya hábiles sujetos que se aprovechan de esta situación para el beneficio personal, entre otras cosas, porque su escuela fue el clientelismo político del que se han vivido por décadas. ¿Por qué habríamos de pensar que el tratamiento que algunos grupos populares dan a los políticos es distinto del que nos dan a nosotros? El gran problema de esta forma de relación es que envilece a todas las partes. A unos porque los eterniza como mendicantes dependientes de otros para sobrevivir y, a los otros, porque los desnaturaliza en su papel y los limita en sus posibilidades de acción.

Una segunda, es la de encontrarse con sujetos constituidos o en proceso de constitución, especialmente grupos de base, con los cuales se debe entrar en negociación y acuerdos para desarrollar acciones que interesen a ambos. Suelen ser relaciones tensas, como cualquier relación entre sujetos constituidos pero, sin duda alguna, mucho más enriquecedoras para ambos. Este tipo de intercambio tiene la ventaja de que promueve comunidades con mayores capacidades para asumir sus propias agendas, al mismo tiempo que nos exige poner sobre la mesa nuestras apuestas, asumirnos nosotros mismos como sujetos con opiniones, necesidades e intereses, es decir, comportarnos como actores sociales.

Entre los grupos de base de este país también se vive un cambio profundo. Bien vale la pena que, como gremio que tenemos para con ellos una solidaridad estratégica, contribuyamos, desde lo que nos toca, a consolidar su ciudadanía política y su presencia pública autónoma.

### ***La costumbre***

La costumbre, una de las fuerzas más poderosas de la cultura, es otro de los campos desde los cuales se ejercen presiones sobre nuestro rol. Se trata de la usanza con la que se han hecho las cosas durante años, de lo que tradicionalmente se espera que diga y haga una ONG. Como bien sabemos, éste es uno de los obstáculos más duros de superar y que se ve cotidianamente esgrimido como argumento paralizante: “¿por qué habríamos de cambiar si siempre lo hemos hecho así?”, es una de las máximas que mantienen, como as bajo la manga, muchos miembros de nuestras juntas directivas que quieren conservar sus instituciones como retrato fiel del origen.

Hay en nuestras costumbres, varias herencias críticas. La primera de ellas nos lega el que no debemos intervenir en política y debemos limitarnos a lo que directamente incumbe a nuestros destinatarios, pues señala que la política es mala y que lo más conveniente es ser “apolítico”. Y lo segundo nos invita a entender y desarrollar nuestra acción como una relación asimétrica entre unos que tienen y pueden y otros que ni lo uno ni lo otro. Como ya hemos dicho, este par de conceptos van en contravía de las tendencias y necesidades actuales, que nos imponen el interés por la democracia y las cuestiones públicas y la necesidad de contribuir a constituir a los destinatarios de nuestra acción en interlocutores críticos, incluso, de nosotros mismos.

Hay en la costumbre otra característica histórica que es bien importante resaltar y preservar que es la honestidad en los manejos de recursos de las instituciones. Nos referimos, por supuesto, a aquellas entidades que son en realidad ONG's y no a las que son simples figuras jurídicas para el testaferrato y la desviación de fondos. Por fortu-

na, hasta ahora, en general, puede decirse que las ONG's colombianas son un sector que se ha preservado de los manejos corruptos destinados al lucro individual.

## Nuestros perfiles en el futuro

Dadas las presiones ya mencionadas, la pregunta a hacerse es la de "¿qué terminaremos siendo las ONG's en este panorama?". Como ya dijimos, somos y seremos tan diversos como diversa es la sociedad civil. Hay, sin embargo, algunas grandes tendencias que nos arropan a todas y que configuran varios escenarios posibles.

### *Oficinas especializadas prestadoras de servicios sociales*

Ante la carencia de apoyos externos y una bajísima capacidad para recolectar fondos suficientes para financiar la actividad, muchas ONG's podemos terminar convertidas en oficinas coordinadoras de recursos humanos calificados, que, con el afán de conseguir lo necesario para sobrevivir, prestan servicios de carácter social. Estamos ante un escenario en el que existirá un nicho de mercado que será copado por ONG's en competencia abierta con una enorme cantidad de asociaciones, grupos y cooperativas de profesionales sin empleo y, es lo más seguro, en un ambiente de envilecimiento de la remuneración y la actividad.

Nuestra fortaleza en este escenario podrá ser la experiencia acumulada y el hecho de no poseer ánimo de lucro. El gran riesgo es perder, en la angustia del día a día, el ánimo de servicio a terceros que nos ha caracterizado y una perspectiva social y política de largo plazo para lo que hacemos, que nos diferencie del simple prestador de servicios a destajo.

Este es propiamente un escenario de desaparición de las ONG's del estilo que venimos hablando, al terminar convertidas en un agente más del mercado.



### *Canalizadores de intereses comunes específicos*

Una sociedad con más tiempo libre será una sociedad preocupada por cuestiones de muy diverso tipo: la defensa de un parque, la preservación de la memoria de un hecho o de un personaje, el apoyo a los niños disléxicos del barrio tal y un larguísimo etc., serán posibilidades a mano que requerirán de ONG's para su canalización. En otro sentido, el enriquecimiento de la vida individual, mediante la acción colectiva, tendrá seguramente ocupada la energía de grupos significativos de población: proveerse de educación adecuada, de salud personalizada, de espacio público, expresarse artísticamente o cuidar los niños, se hará más barato y más cercano a los deseos de la gente mediante organizaciones con ese fin específico. La existencia masiva de este tipo de organización es, en sí misma, un síntoma claro de vitalidad y salud en una sociedad. Por su naturaleza, serán instituciones preocupadas por porciones de interés común y esto las hace fundamentales en la profundización de la democracia y proclives a asumir la defensa de bienes colectivos.

En este escenario será vital el papel del gremio, como prestador de servicios y como movilizador-coordinador de su fuerza social,

pues, a pesar de su diversidad, tendrán una franja amplia de intereses comunes que defender en el ámbito público y, en especial, frente al Estado.

### **Promotores del ejercicio de una ciudadanía plena**

Y una tercera posibilidad tiene que ver con asumirse, desde la misión institucional, como grupos humanos que canalizan lo mejor de las energías sociales en torno al ejercicio de una ciudadanía plena y responsable, en canalizadores de la solidaridad para con otros necesitados y en activos promotores de la vida cívica y defensores del interés común.

Ante el hecho histórico de que la desigualdad es una condición social y política presente en toda la historia, es pensable que una parte de las Organizaciones no Gubernamentales sigan dedicando sus esfuerzos a ayudar a personas que se encuentran en situaciones de carencia y cuya pobreza se constituye en un reto común: enfermos, migrantes, damnificados por desastres naturales u ocasionados por la actividad humana, en general, los excluidos de la sociedad, moverán mentes y corazones solidarios y precisarán de ONG's para canalizar esta vocación.

En este punto caben dos maneras bien distintas de entender esta actividad: el simple y llano paternalismo o la solidaridad. Ambas tendrán su lugar aunque el primero, como ya dijimos, cada vez más marginal y cuestionado, tenderá a quedar reducido a cuestiones puntuales.

En el segundo caso, será fundamental la explicitación del interés por ayudar a remover las causas estructurales que dan origen a la exclusión que los ocupa. Esto implica dotarse, además de instrumentos idóneos para atender a las personas en situación de exclusión, de herramientas para el análisis y la promoción del debate público, que significa que las ONG's deberán tomarse en serio su propia ciudadanía política, su calidad de actores sociales y políticos.

Pero además estarán en el menú, la educación ciudadana, las actividades del control ciudadano como las veedurías a la gestión de los gobernantes, las ligas de consumidores y usuarios, los grupos de presión para la elaboración de políticas públicas o la defensa del medio ambiente.

El ejercicio de alianzas, coaliciones, consorcios y todo tipo de relacionamientos estable, serán una necesidad en este escenario, buscando precisamente la eficacia política de la acción.

En los tres casos, el voluntariado y la generosidad seguirán como una fuerza enorme a movilizar y como el principal capital de las ONG's. Sin embargo, esto deberá armonizarse con la existencia de equipos profesionales de trabajo de altas calidades que se constituyen en el soporte técnico y operativo de la misión.

Los cambios pueden sernos inducidos a nuestro pesar por las enormes fuerzas que detallamos en la primera parte. O podemos tratar de definir nuestra vocación desde dinámicas internas y tratar de dirigir hacia allá nuestras transformaciones. En no pocos casos, venimos de una tradición de autismo, que será difícil de romper y que nos frena a la hora de los cambios. Pero pesa sobre nuestra cabeza, una filosa espada de Damocles, queremos verla o no, que tiene grabada en su hoja la inscripción: "llegó la hora de cambiar".

Debo hacer una triste aclaración final. Todas estas consideraciones, parten de la base de que en el mediano plazo, la sociedad colombiana habrá sido capaz de resolver el problema anacrónico de su confrontación armada interna. De no ser así, la guerra, esa diosa omnipresente con capacidad de hacer girar todo a su alrededor, nos seguirá poniendo como tarea central, la paz y la supervivencia y, en el camino, presenciaremos la desaparición o el silenciamiento de muchas organizaciones y la muerte o el destierro de sus dirigentes, bajo los fundamentalismos e intolerancias de cualquiera de las partes en armas.

Jorge Osorio Vargas

Presidente del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). Actualmente trabaja como secretario ejecutivo del Fondo de las Américas – Chile.

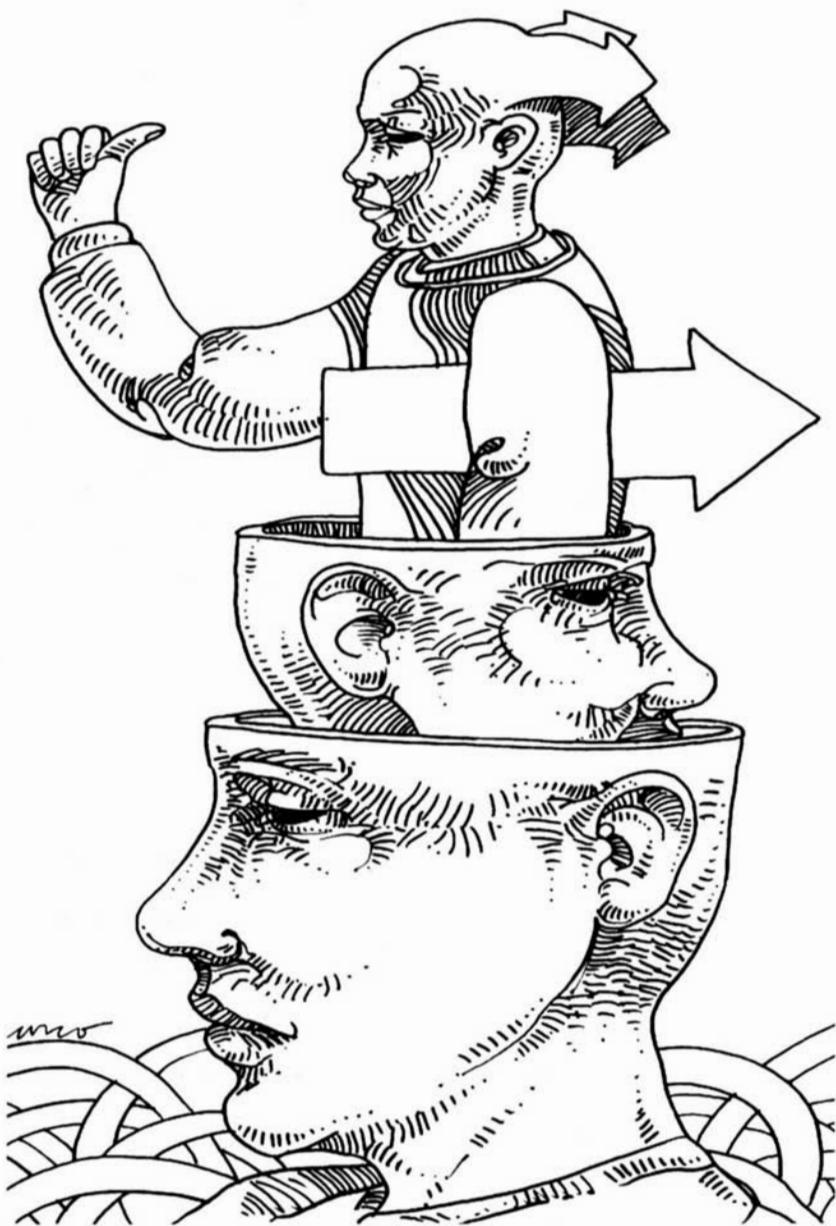
# Memoria y modernidad crítica de la educación latinoamericana

*(una lectura post-freiriana)*

Jorge Osorio Vargas

El propósito de este trabajo es responder a la invitación de esta revista a pensar el sentido actual de la práctica de una educación emancipadora desde una inspiración freiriana. No pretendemos, entonces, realizar un análisis del pensamiento de Paulo Freire, sino abrir una puerta polémica a la reflexión educativa, desde los interrogantes que hoy nos planteamos los educadores latinoamericanos<sup>1</sup>, especialmente acerca del carácter de nuestra modernidad y de las posibilidades de construir un juicio crítico común, que nos haga a la vez universales y diversos en esta época de incertidumbres.

1 Una visión global de este debate se obtiene en: Tabora, Rocío (1994): "Educación y Política en América Latina: tensiones y afirmaciones emergentes para una refundamentación de la Educación Popular", Papeles del CEAAL N° 7, Santiago; Osorio, Jorge (1996): "Hacia un balance de la refundamentación de la Educación Popular", Aportes N° 46, CEAAL-Dimensión Educativa, Santa Fe de Bogotá; CEAAL (1997): "Poder y Esperanza: Los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular en América Latina", Santiago; Mejía, Marco Raúl (1996): "Reconstruyendo la Transformación Social. Movimientos Sociales y Educación Popular", Magisterio, Santa Fe de Bogotá.



## 1. Reflexión desde la historia: la memoria pedagógica freiriana

El “ciclo moderno” de una educación emancipadora latinoamericana se inaugura con la experiencia y la producción intelectual de Paulo Freire<sup>2</sup>. El Freire de los años sesenta constituye una metáfora viva del profundo cambio que experimentó el movimiento educativo en nuestro continente. En torno al pensamiento freiriano se articularon, desde entonces, prácticas, sueños e ideas que paulatinamente constituyeron el campo de la identidad cultural y política de la “educación liberadora”.

Esta educación se nutrió de las experiencias de los movimientos populares que, con una fuerte carga ideológica y política transformadora, se desarrollaban en la mayoría de los países del continente, como expresión del contradictorio proceso de modernización que se vivía. La “educación popular” y su “pedagogía del oprimido” dieron sustento cultural y ético a estas movilizaciones populares e impulsaron una aproximación a una teoría crítica del capitalismo modernizador<sup>3</sup>.

Las exigencias políticas y materiales de las luchas de los movimientos populares en este ciclo fundacional de la educación popular y las disputas ideológicas que se desarrollaban en el campo de la izquierda latinoamericana, llevaron a que las matrices intelectuales de los educadores populares se orientaran hacia las corrientes radicales, tanto de la teología de la liberación como del propio análisis marxista sea en su versión althusieriana o bien en la versión maoísta.

Es importante indicar que desde este ciclo “moderno” o fundacional la educación popular ha tenido una fuerte manifestación intelectual. Quizás éste sea uno de sus principales atributos: establecerse como una práctica reflexiva. Sin dudas, Freire tiene una influencia decisiva en esta orientación, pues su producción pedagógica valoraba la capacidad de sistematizar los aprendizajes, a través de la investigación participativa, lo que hacía del educador un intelectual activo y dialogante con la cultura popular.

No obstante, este proceso temprano de constitución intelectual de la educación popular no ha sido homogéneo, sino plural, diverso y contradictorio. No ha existido “una” visión política de la educación popular. Más bien ella se ha establecido históricamente como un campo polémico. El mismo Freire desarrolló un tipo de práctica pedagógica que no aspiraba a elaborar certidumbres cerradas sino mapas intelectuales y políticos abiertos a la recreación constante. Este fue un factor clave para explicar que la educación popular desarrollase una capacidad dinámica y permanente de autocritica<sup>4</sup>. Tal como se manifiesta en algunos de los últimos textos de Freire (por ejemplo, en *Pedagogía de la Esperanza* y *Cartas a Cristina*) la reconstrucción crítica de la educación emancipadora se hizo a una escala hermenéutica, fijando, en cada situación, los horizontes de sentido de sus actuaciones, relativizando el objetivismo, y abriendo campo a la reconstrucción de una memoria pedagógica crítica que posibilitare la compresión de una construcción plural de fines, estrategias y orientaciones éticas y políticas.

Un segundo ciclo de la educación popular se inició con la experiencia de la revolución sandinista, el desarrollo de los movimientos democráticos en América del Sur y la emergencia de nuevos movimientos sociales (movimientos de mujeres, de derechos humanos, economía popular) en la década de los años ochenta. El potencial crítico de la educación popular en este período se alimentó preferentemente de la reivindicación

*Podemos decir que desde principios de los años noventa comienza un nuevo ciclo de la educación popular, que, paradójicamente, vuelve a retomar la primera utopía freiriana: la educación emancipadora como posibilidad de construir la comunicabilidad humana, como una pedagogía del conflicto, del diálogo cultural y de construcción de poderes transformadores surgidos desde los movimientos sociales y ciudadanos. Este ciclo es un sedimento vivo de las autocriticas de los anteriores momentos: estamos ante un “desmontaje”, una desconstrucción, de las “síntesis definitivas”, de las narrativas cerradas, de los proyectos sin alteridad crítica, de los enfoques unilaterales del cambio. La comunicabilidad como metáfora freiriana nos abre al mundo plural e híbrido de los sujetos, invita a construir alianzas entre movimientos diversos articulados por una visión crítica de la realidad y a la constitución de redes de actores sociales dispuestos a pensar en un “otro” distinto al pensamiento neoliberal.*

<sup>2</sup> Ver Gadotti, Moacir (1996): *Paulo Freire, una Biobibliografía*, Cortez Editores, São Paulo; Gajardo, Marcela (1991): *La Concientización en América Latina: una revisión crítica*, CREFAL, Pátzcuaro; Jara, Oscar (1998): *Paulo Freire, filósofo de la transformación de la historia*; Alforja, San José.

<sup>3</sup> Una presentación de este itinerario en, Freire, Paulo (1993): *“Pedagogía de la Esperanza. Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, México; (1994): *Cartas a Cristina*, Paz e Terra, Río de Janeiro.

<sup>4</sup> Ver Tabora (nota 1).

de los valores propios de la modernidad: la emancipación, la democracia, la justicia social y la igualdad. En este contexto, la educación popular puso de relieve la oportunidad del cambio revolucionario, la necesidad de construir sujetos colectivos para la edificación de una sociedad no-capitalista y la necesidad de abrir la política hacia el análisis de la cultura y de las discriminaciones de la vida cotidiana.

Consecuencia de este proceso de los años ochenta fue el reconocimiento colectivo de la necesidad de manejar nuevos referentes teóricos para entender los procesos políticos en que se desarrollaba la educación popular. De este modo emerge en los debates y en los espacios de formación de los educadores populares la consideración del pensamiento de Gramsci, especialmente en la producción de los educadores-intelectuales del Cono Sur<sup>5</sup>. A partir de esta nueva influencia, la educación popular se define como “política cultural”, esto es, no sólo como una “metodología” de afirmación y fortalecimiento de la expresión orgánica de los sectores populares, sino como una educación capaz de dar sentido a la construcción de un orden social y ético alternativo, lo que le impone plantearse los temas de la cultura, de las instituciones y del derecho, que habían estado ausentes en el análisis marxista “instrumental” de la izquierda latinoamericana en los años anteriores<sup>6</sup>.

La recepción del pensamiento de Gramsci entre nosotros permitió entender mejor la inicial ruptura de Freire con la educación de adultos desarrollista: la nueva tesis sostenía que la educación popular, en cuanto proyecto de transformación política y de fortalecimiento de sujetos colectivos, no debía reducirse a manejar los conflictos en el marco de comunidades desarticuladas entre sí, sino politizar lo comunitario, articular lo “micro” y lo “macro”, plantearse la crítica de los modelos de desarrollo vigentes y construir movimientos y redes de acción para el ejercicio de un poder social efectivo.

Paulatinamente, la educación popular adoptó conceptos pertinentes para entender que los poderes funcionan no sólo troncalmente, sino que están ramificados en



toda la sociedad y en la cultura (Foucault comienza a debatirse por la vía de los primeros encuentros feministas convocados por educadoras populares). El mundo de la vida cotidiana emerge como un espacio temático clave en nuestro pensamiento pedagógico. Lo “emancipador” se amplía al mundo privado, y se desarrollan nuevas metodologías de investigación cualitativa, de recuperación de las “historias de vida”, historia oral, recuperación de las tecnologías

<sup>5</sup> En esta producción destacan Juan Eduardo García-Huidobro, Sergio Martínic, Mario Garcés, Gonzalo de la Maza, Francisco Vío Grossi. Ver una síntesis de estos planteamientos en Osorio, Jorge (1987): “La Educación popular en América Latina”, Nuevos Cuadernos N° 13, CELATS, Lima.

<sup>6</sup> Varios Autores (1989): “Desde adentro: La educación popular vista por sus practicantes”, CEAAL, Santiago.

campesinas e indígenas y del saber popular. El tema del poder remitió a la cuestión de los saberes, a la necesidad de darle sustento pedagógico a los procesos de negociación cultural (lo plantea Freire, en su *Pedagogía de la pregunta*<sup>7</sup>) y asumir críticamente las asimetrías entre el poder-saber de los educadores y el mundo-vida de los movimientos y organizaciones populares<sup>8</sup>.

Podemos decir que desde principios de los años noventa comienza un nuevo ciclo de la educación popular, que, paradojalmente, vuelve a retomar la primera utopía freiriana: la educación emancipadora como posibilidad de construir la comunicabilidad humana, como una pedagogía del conflicto, del diálogo cultural y de construcción de poderes transformadores surgidos desde los movimientos sociales y ciudadanos. Este ciclo es un sedimento vivo de las autocríticas de los anteriores momentos: estamos ante un “desmontaje”, una deconstrucción, de las “síntesis definitivas”, de las narrativas cerradas, de los proyectos sin alteridad crítica, de los enfoques unilaterales del cambio. La comunicabilidad como metáfora freiriana nos abre al mundo plural e híbrido de los sujetos, invita a construir alianzas entre movimientos diversos articulados por una visión crítica de la realidad y a la constitución de redes de actores sociales dispuestos a pensar en un “otro” distinto al pensamiento neoliberal. Siguiendo esta formulación, podemos señalar que esta educación popular de inspiración freiriana se constituye potenciando la creación de mapas de posibilidades y de actuación para los sujetos, cursos de acción para que éstos, desde espacios locales y particulares, fuesen capaces de construir alteridades valóricas y nuevas formas de hacer política global.

El campo epistemológico —el campo del saber, de la comunicación necesaria y de los modos más adecuados para “llegar a saber”— se transforma en el gran tema de la educación popular<sup>9</sup>, en la medida que la capacidad emancipadora de la educación se juzga como poder de construir saber productivo —una frónesis ético-política— capaz de articular juicio crítico, capacidad interpretativa y deliberativa, visión de

integralidad y formación de la responsabilidad social y ciudadana de los sujetos. La educación se define como:

- Construcción de sentidos y posibilidades de un pensamiento crítico (fuente hermenéutica).
- Constitución de sujetos actuando en diversos espacios y movimientos (fuente crítica).
- Ruptura del claustro del pensamiento único y reinención del poder ciudadano (fuente ciudadanista).

## 2. Posibilidades de una modernidad crítica en la educación (dilemas post-freirianos).

A partir de las afirmaciones anteriores queremos plantear una educación para la modernidad crítica como una relectura del universalismo ilustrado y de la razón instrumental moderna, señalando un horizonte crítico-hermenéutico, donde las competencias de la educación se relacionan principalmente con requerimientos culturales y epistemológicos. Esto lo señalamos en una hora donde se pone comúnmente de relieve la importancia de la educación sólo como competencia técnica.

Proponemos un modo de pensar la educación que, valorando las corrientes modernas de transformación educativa, señale sentidos críticos, y más que “verdades” presente dilemas, tales como:

- construir sentidos y lenguajes posibles *vis a vis* programas técnicos cerrados en sus propias certidumbres;

*El “ciclo moderno” de una educación emancipadora latinoamericana se inaugura con la experiencia y la producción intelectual de Paulo Freire. El Freire de los años sesenta constituye una metáfora viva del profundo cambio que experimentó el movimiento educativo en nuestro continente. En torno al pensamiento freiriano se articularon, desde entonces, prácticas, sueños e ideas que paulatinamente constituyeron el campo de la identidad cultural y política de la “educación liberadora”. Esta educación se nutrió de las experiencias de los movimientos populares que, con una fuerte carga ideológica y política transformadora, se desarrollaban en la mayoría de los países del continente, como expresión del contradictorio proceso de modernización que se vivía. La “educación popular” y su “pedagogía del oprimido” dieron sustento cultural y ético a estas movilizaciones populares e impulsaron una aproximación a una teoría crítica del capitalismo modernizador.*

<sup>7</sup> Freire, Paulo y Faundez, Antonio, (1986) *Por una pedagogía de la pregunta*, Buenos Aires.

<sup>8</sup> Osorio, Jorge (1989): *Polémica y Afirmación de la Educación Popular en América Latina*; en Osorio, Jorge y Weinstein, Luis (1989): *La fuerza del arco iris*, CEAAL, Santiago

<sup>9</sup> Tabora (nota 1).

— promover experiencias nuevas y la reconstrucción permanente de las bases metodológicas del pensamiento que las sustentan *vis a vis* estrategias estandarizadas;

— alentar el pensamiento de los educadores en cuanto prácticos reflexivos *vis a vis* una educación reducida a la lógica inexpugnable del gerencialismo;

— entender la calidad de la educación como una apertura a la complejidad y a la globalidad de las relaciones humanas *vis a vis* un enfoque educativo restringido al de testeo y la medición de la productividad.

Para nosotros el debate pedagógico no es principalmente una cuestión disciplinaria sino ética, que plantea bases abiertas para establecer proyectos educativos comprensivos e integradores de las diversas dimensiones del ser humano. Por ello, la condición crucial del debate pedagógico es construir la comunicabilidad, la participación, el diálogo, la educación como una “esfera pública”<sup>10</sup>.

Es preciso desarrollar una pedagogía conversacional, construida y recontextualizada permanentemente, a través de la presentación de dilemas y encrucijadas, polémica e inspiradora de la acción interpretativa de los sujetos. Podemos decir que este proyecto de reflexión significa buscar una “conectividad” entre los enfoques pedagógicos hermenéuticos y los enfoques críticos<sup>11</sup> que permita sacar a la pedagogía de “la cárcel de la enseñanza y devolverla al aprendizaje y a los contextos de acción, es decir reconstituirla como teoría de las relaciones sociales del saber y del conocimiento y eje de la cultura, en un contexto global”<sup>12</sup>.

Plantear la pedagogía como una reflexión teórica, constituida como esfera pública, donde participan los actores de los procesos educativos, significa reconocer al educador(a) como sujeto de acciones transformadoras, como un profesional reflexivo, generador de un saber instrumental y argumental a la vez, es decir, poseedor tanto de un sentido prá-

tico como de un sentido de totalidad, asentado en los conocimientos locales y también en los universales”.<sup>13</sup>

Una educación para una modernidad crítica supone ciertamente la revisión de la modernidad ilustrada. Como sostiene Wilfred Carr, gran parte de nuestro pensamiento estratégico sobre el papel de la educación en



<sup>10</sup> “Yo no creo —dice Giroux— que la pedagogía sea una disciplina: por el contrario, durante estos últimos años he sostenido que la pedagogía se refiere a la creación de una esfera pública, que reúne a la gente en sitios diversos para hablar, intercambiar información, escuchar, sentir sus deseos”: Giroux, Henrry (1996), *Placeres inquietantes*, Paidós, Barcelona, p. 12

<sup>11</sup> Osorio, Jorge (1993): *¿Qué pedagogía crítica?*, La Piragua N° 7, CEAAL, Santiago.

<sup>12</sup> Mejía, Marco Raúl (1995): *Educación y escuela en el fin del siglo*, CINEP, Santa Fe de Bogotá.

<sup>13</sup> Esta pedagogía comprensiva-analítica podríamos presentarla desde la metáfora cuántica, que reconoce que no hay una sola historia, sino una familia de historias posibles, que pueden ser semejantes en escalas muy grandes, pero que diferirán de manera considerable en escalas normales y cotidianas, Hawking, Stephen (1995).: *Agujeros negros y pequeños universos*, Planeta, Buenos Aires.

el desarrollo de las sociedades democráticas ha sido inspirado y promovido por las ideas ilustradas de emancipación, autonomía, razón y derechos humanos<sup>14</sup>. Inclusive nuestro proyecto de reflexión post-freiriano se genera a partir de la certidumbre de que es posible seguir expandiendo las libertades y desarrollando el valor de lo humano a través de procesos de emancipación. Y esta dirección es convergente con otra certidumbre: la que señala que la emancipación humana está relacionada con el desarrollo de la autonomía racional y con el goce de los derechos humanos como fundamento de la vida democrática. Sin embargo, el reconocimiento de estas creencias no implica necesariamente adherir a la idea ilustrada de sociedad democrática sólo justificada y gobernada por las capacidades del pensamiento racional. Nuestra idea de modernidad crítica se sustenta en una reconceptualización de la relación entre educación, autonomía y política, que cuestiona los contenidos restrictivos de toda versión fundamentalista de la ilustración<sup>15</sup>.

Es preciso también pensar la educación para la emancipación desde las posibilidades de la comunicabilidad humana, la producción de deseos y la expresividad de los cuerpos; tomar distancia de las narrativas ilustradas totalizantes, que reducen a "su" razón, la complejidad, especificidad y contingencia del ser humano, al tiempo que presenta su propio discurso como incuestionable. Globalmente lo que está en juego en este dilema es una crítica a todos los principios que, debido a su pretensión de estatuto y racionalidad universales, nieguen la multidimensionalidad de la acción humana decidiendo de antemano cómo se constituyen y cómo se han de ubicar todos los sujetos en la sociedad<sup>16</sup>.

A nuestro entender, el programa post-freiriano de la educación deberá transitar por las siguientes coordenadas:

- como proceso de producción de identidades en relación a sistemas de poder, redes sociales e intercambio de saberes.

- construyendo una visión política que forme parte de una plataforma para revitalizar la vida pública democrática.

- nutriéndose de una teoría ética que dé sentido a las circunstancias del sujeto y a sus prácticas sociales en redes de poder.

- estableciéndose como una pedagogía de la diferencia a través de la cual la «identidad» es un lugar de la crítica de la historicidad del sujeto y de sus complejas posiciones.

- desarrollando relatos sobre la constitución de los sujetos y de la forma pública de manifestar su pluralidad.

- desarrollando narrativas a construir desde lo contingente, lo cotidiano y lo histórico. Para esto, se deben romper los límites disciplinares del saber educativo y crear nuevas esferas para producir conocimientos.

- reformulando el concepto ilustrado de razón, distanciándose de formas totalizadoras de razón que estén más allá de la crítica. La pedagogía post-freiriana es un registro de nuevas posiciones subjetivas vis a vis el esencialismo de la razón ilustrada.

- desarrollando formas de actuación en los contextos locales y bajo formas de poder diferenciadas, sin embargo, combinando el concepto de diferencia con la insistencia de la primacía de lo político y de las redes particulares de organización del poder.

- fortaleciendo identidades constituidas de narrativas múltiples y haciendo más compleja la diferencia, en la medida que ampliamos la red de análisis de los tejidos del poder.

*Es preciso desarrollar una pedagogía conversacional, construida y recontextualizada permanentemente, a través de la presentación de dilemas y encrucijadas, polémica e inspiradora de la acción interpretativa de los sujetos.*

*Podemos decir que este proyecto de reflexión significa buscar una "conectividad" entre los enfoques pedagógicos hermenéuticos y los enfoques críticos que permita sacar a la pedagogía de "la cárcel de la enseñanza y devolverla al aprendizaje y a los contextos de acción, es decir reconstituirla como teoría de las relaciones sociales del saber y del conocimiento y eje de la cultura, en un contexto global". Plantear la pedagogía como una reflexión teórica, constituida como esfera pública, donde participan los actores de los procesos educativos, significa reconocer al educador(a) como sujeto de acciones transformadoras, como un profesional reflexivo, generador de un saber instrumental y argumental a la vez, es decir poseedor tanto de un sentido práctico como de un sentido de totalidad, asentado en los conocimientos locales y también en los universales".*

<sup>14</sup> Carr, Wilfred (1996), "Educación y democracia: ante el desafío post-moderno", en Varios Autores (1996), *Volver a pensar en la educación*, Morata, Madrid, Vol. 1, p. 97.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 102.

<sup>16</sup> Giroux, Henry, nota 10, p. 102.

# EL ASALTO DE LA RISA

## Aforismos y sentencias de Mark Twain\*

A menudo me viene a la memoria con pesar que en una ocasión Napoleón disparó al director de una revista, pero erró el tiro y mató a un editor. Pero soy comprensivo al reconocer que sus intenciones eran buenas. (Del editor para Hernán Suárez )

Es necesario que tu enemigo y tu amigo se alíen para herirte en lo más profundo de tu corazón: el primero te calumnia y el segundo corre a contártelo.

La nuestra es la “tierra de los hombres libres”, nadie lo niega, nadie se atreve a ponerlo en duda. (Tal vez porque jamás permitiremos que nadie hable al respecto).

Cuando un hombre que ha estado en el campo de batalla habla de la guerra, la charla siempre resulta interesante, mientras que cuando un poeta que jamás ha pisado la Luna se pone a hablar sobre ella lo más probable es que resulte insípido.



Era un honor ser amado por semejante personaje, pero lo era todavía más ser odiado por él, porque amaba a montones de personas, pero en cambio no se pasaba las noches en vela odiando a nadie excepto a mí.

El ingenio y el humor —si alguna diferencia hay entre ellos es la duración—son un relámpago y la luz eléctrica. La materia prima es la misma, aparentemente, pero uno es vivido, breve y puede hacer daño, y el otro jueguea y disfruta entrando en detalles.

El trueno es fantástico, impresionante; pero es el rayo es el que hace el trabajo.

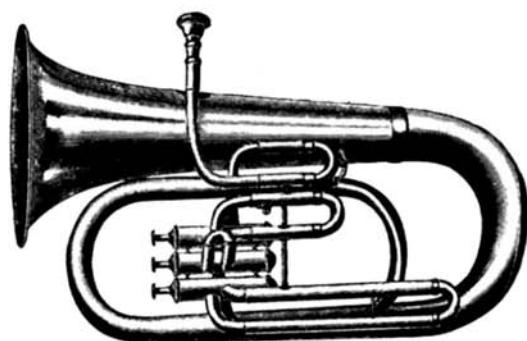
Jean y yo salimos a pasear en bicicleta. Ella va detrás de mí y me recoge cuando me caigo. Estoy progresando mucho. Ayer aprendí una nueva manera de caerme.

\* Selección de aforismos de Mark Twain realizada de la compilación *El Asalto de la Risa*, elaborada y traducida por Mauricio Bach, y publicada por Editorial Península, 1998.

La sagrada pasión de la amistad es tan dulce, firme y duradera que perdurará toda la vida, siempre y cuando a uno no le pidan dinero prestado.

Si recoges un perro hambriento y lo alimentas, no te morderá. Esa es la principal diferencia entre un perro y un hombre.

El alboroto no prueba nada. A menudo una gallina que no ha hecho otra cosa que poner un huevo cacarea como si hubiese puesto un asteroide.



Un clásico es un libro que todo el mundo pone por las nubes pero que nadie lee.

Ejercitándonos convenientemente, podemos lograr aprender a soportar la adversidad. La del prójimo, claro está.

Existen leyes para proteger la libertad de expresión de la prensa, pero no hay ninguna verdaderamente útil para proteger a la gente de la prensa.

En lo asuntos de Estado hay que cumplir con todas las formalidades y olvidarse por completo de la moralidad.

Cuantos más años cumplimos, mayor es nuestro asombro al comprobar la ingente cantidad de ignorancia que uno puede acumular sin que le reviente la ropa.

La lealtad a ideas petrificadas nunca ha roto una cadena ni ha liberado un alma humana en este mundo..., ni lo hará jamás.

Cambiamos, y así deber ser, constantemente; no dejamos de cambiar a todo lo largo de nuestra vida. ¿Cuál es el auténtico motor del evangelio de la coherencia? El cambio.

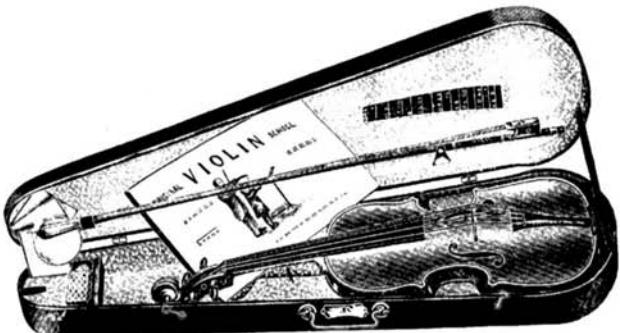
Hay en el mundo ciertas mentiras comunes acarameladas y de dulce aroma que los políticos parecen haber conspirado tácitamente para apoyar y perpetuar. Una de ellas es que existe algo llamado independencia.



Siempre ha sido una peculiaridad de la raza humana el contar con dos juegos de moral: la privada y la auténtica, y la pública y artificial.

La irreverencia es el paladín de la libertad y su única defensa segura.

El ingenio consiste en el repentino matrimonio de ideas que antes de unirse aparentemente no tenían relación alguna.



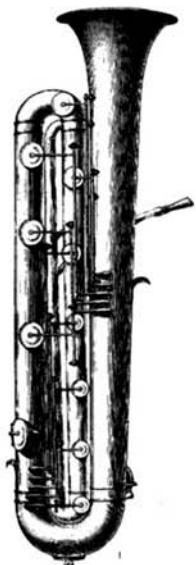
Un monarca, cuando es bueno, merece la misma consideración que un pirata que entre crimen y crimen mantiene abierta una escuela de catequesis; cuando es malo, no merece consideración alguna.

El radical de un siglo es el conservador del siguiente. El radical inventa nuevas actitudes. Cuando las ha desgastado de tanto usarlas, entonces el conservador las adopta.

El hombre que es un pesimista antes de los 48 años sabe demasiado; si es un optimista después de cumplirlos, sabe poco.

No hay diversos grados de vanidad, tan sólo diversos grados de habilidad para disimularlos.

Adán gozaba de una gran ventaja: cuando decía una cosa inteligente, tenía la absoluta certeza de que nadie la había dicho antes.



Estar revestido de una enorme autoridad es una gran cosa, pero que todos los que te rodean se sometan a ella es todavía mejor.

Creo que he descubierto para qué sirve la semana: para tener el tiempo de recuperarse del aburrimiento de los domingos.

Uno nunca sabe cómo responder un cumplido. Yo los he recibido innumerables veces, y siempre me hacen sentir incómodo..., siempre me quedo con la impresión de que se han quedado cortos.





# Revista Foro

1986-1999

# **Reforma Política y Paz**

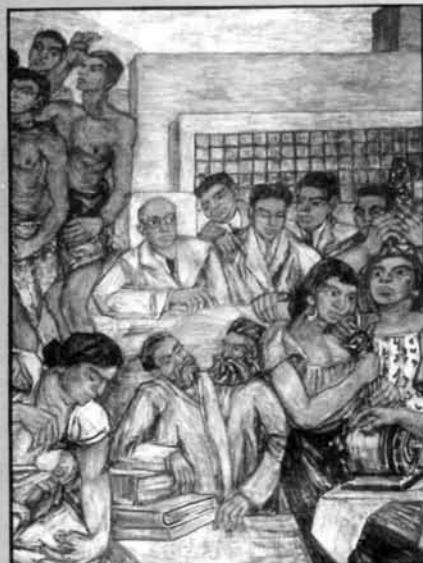
¿Es necesaria una Reforma Política?

La propuesta gubernamental

Los partidos frente a la Reforma

Las bases de una Reforma  
Política Democrática

REFORMA POLITICA Y PAZ



Una publicación conjunta del:

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI– de la Universidad Nacional, la Carrera de Ciencia Política de la U. Nacional, FESCOL, Viva la Ciudadanía, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.



**Ediciones Foro Nacional por Colombia**

De venta en las principales librerías del país

Informes: Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 283 59 82 - 283 60 45

# ¿Hasta cuándo?

