

# Revista Foro

Bogotá, D.C., Colombia

No. 40

Diciembre 2000 - Enero 2001

Valor \$6.000,00



## Los movimientos ciudadanos por la paz: ¿unidos en la dispersión?

Ciudadanía y espacio público

*Jordi Borja*

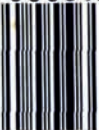
La crisis de la política en América Latina

*Ludolfo Paramio*

ISSN 0121-2559



00039&gt;



Ediciones Foro Nacional por Colombia

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Rocío Londoño Botero  
Esperanza González  
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, Esperanza González, Aura Hernández, Wilson Roca.

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones:**

Mauricio Suárez (Collage)

**Corrección:**

Julio Mateus

**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

# Contenido

## Editorial

- 1 Las negociaciones de paz: ¿un modelo en crisis?

## Los movimientos ciudadanos por la paz

- 3 Movimiento por la paz en Cinep *Alejandro Angulo, S.J.  
Diego Escobar*

- 8 *Colombia Va* y el movimiento social de paz *Antonio E. Sanguino Páez*

- 13 Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz: es de todos y todas, todo el tiempo... es la paz *Gabriel Izquierdo Maldonado, S.J.*

- 19 Estado y perspectivas del movimiento ciudadano por la paz *Jorge Bernal Medina*

- 26 Red Nacional de iniciativas por la paz y contra la guerra *Ana Teresa Bernal*

## Cultivos Ilícitos y negociaciones de paz

- 28 Cultivos ilícitos y negociaciones de paz *Aura María Puyana Mutis*

## Ideología y Sociedad

- 39 La crisis de la política en América Latina *Ludolfo Paramio*

## Comunicación y Sociedad

- 51 Comunicación, procesos culturales y política en América Latina *Fabio Lopez de la Rocha*

## Ciudad y Democracia

- 67 Ciudadanía y espacio público *Jordi Borja*

## Evaluación de políticas sociales

- 81 La evaluación de políticas sociales como herramienta de gestión *Susana Hintze*

## 95 Lecturas para Minutos

## Editorial

### Las negociaciones de paz: ¿un modelo en crisis?

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, decidieron unilateralmente suspender el proceso de diálogo que adelantan con el gobierno del presidente Pastrana, iniciado desde la propia campaña electoral. Públicamente han manifestado que son dos los hechos que los llevaron a esta determinación y que presentan como justificación. En primer término los alcances militaristas del Plan Colombia y, en segundo lugar, la inexistencia de una política de Estado frente al paramilitarismo. Ellos han señalado que el compromiso del presidente Pastrana consistió en garantizar una zona despejada para adelantar las negociaciones y combatir decididamente el paramilitarismo. La nueva suspensión de las negociaciones por parte de las FARC tiene como pretexto la visita que realizó el ministro del Interior, Humberto de la Calle Lombana, a los cuarteles de Carlos Castaño a raíz del secuestro de un grupo de parlamentarios, calificada por el gobierno de humanitaria y por la guerrilla de un cuasi reconocimiento político.

El esquema de la negociación en medio del conflicto y sin avances significativos en el temario dejan ver notorios agujeros en el proceso. Es verdad que el gobierno no ha fijado una política clara frente al fenómeno paramilitar que se extiende por todo el país sin control ninguno y con un agravamiento de la situación de los derechos humanos. Los informes de los organismos nacionales e internacionales responsabilizan a las autodefensas de ser los responsables de aproximadamente un 70% del total de la violación de los derechos humanos en el país. Y en este punto todos los organismos internacionales, incluido el Departamento de Estado norteamericano, han señalado la permisividad de las Fuerzas Armadas gubernamentales con este fenómeno. Recientemente se señaló que la desvinculación de cerca de 300 miembros de las Fuerzas Armadas tenía que ver precisamente con nexos comprobados entre un sector de estos militares con grupos de autodefensa. Se sabe por lo demás que ésta ha sido una exigencia de los Estados Unidos, a la cual ha condicionado su ayuda tanto militar como financiera en lo que se conoce como el componente militar del Plan Colombia.

En lo que va corrido del proceso éste ha sido el momento de mayor dificultad puesto que aparecen dos condicionantes para el gobierno que hasta ahora se habían logrado sortear sin mayores tropiezos. Y estos condicionantes ponen en entredicho la coherencia de la política del gobierno de Pastrana en el propio manejo de la negociación. Por una parte, el espinoso tema del paramilitarismo, frente al cual los sucesivos gobiernos no han hecho más que darle largas pese a la presión nacional e internacional, y en segundo tema el del intervencionismo norteamericano, justificado por la superpotencia en su



política de lucha contra el narcotráfico. Tarde que temprano esa incoherencia tenía que manifestarse en la mesa de negociaciones, como en efecto ha ocurrido recientemente.



Y por el lado de las FARC esa incoherencia tiene que ver necesariamente con su nexa con los cultivos de coca y amapola, así como con la práctica del secuestro, que son sus principales fuentes de financiamiento. Los componentes militaristas del Plan Colombia apuntan a erradicar por la fuerza los cultivos de coca en el sur del país, lo que, como ya advertíamos, llevaría inevitablemente a la confrontación y al escalamiento del conflicto, dada la presencia y nexa entre los frentes guerrilleros de las FARC con los cultivos en estos departamentos del país. El paro armado del Putumayo que ha completado ya cerca de dos meses y que amenaza con extenderse a otros departamentos, es un anticipo de lo que será el escalamiento de la confrontación armada y un anticipo de lo que será la guerra en el sur del país con la aplicación de los recursos del llamado Plan Colombia.

El panorama no es nada alentador. Sin embargo se requiere, para quienes no compartimos la guerra, que profundicemos en la conformación de un amplio movimiento ciudadano por la paz y contra la guerra. Pero ese movimiento ciudadano debe ser claro en fijar como su norte la construcción de un poder político democrático, la negociación del conflicto armado haciendo de esa negociación una oportunidad de reforma económica y social al tiempo que también debería trabajarse por lograr el monopolio en el uso de las armas, monopolio depositado en unas Fuerzas Armadas reestructuradas y sobre la base del respeto por los derechos y las libertades ciudadanas. Los movimientos ciudadanos por la paz tienen que ir más allá de las manifestaciones simbólicas. Deben ser propositivos y reafirmar su irreductible vocación de desterrar la violencia como instrumento de acción política. Su condena a la guerra debe ir acompañada de un respaldo al proceso de negociación política y de construcción de la paz, insistiendo en la necesidad de que sea un proyecto incluyente, pluralista, y con una clara política social.

En la coyuntura más reciente hay que plantear la necesidad de un cese de las hostilidades y la condena a la violación del derecho internacional humanitario por parte de todos los sectores involucrados en el conflicto. Es inaceptable para la sociedad civil que tanto la guerrilla como el gobierno, desconozcan su autonomía o su neutralidad. Ese movimiento ciudadano debe condenar así mismo el secuestro, el reclutamiento de menores y los ataques contra la población civil. Hay que buscar un acuerdo mínimo entre los diversos componentes del movimiento ciudadano por la paz. La dispersión actual de esfuerzos debilita la acción ciudadana en favor de una salida política y participativa al desangre nacional. Ese acuerdo mínimo es urgente y es la única alternativa que nos queda a quienes no compartimos la violencia, que somos la mayoría de los colombianos. En ello hay que trabajar sin desmayo.

P. Alejandro Angulo, S.J.  
Subdirector Cinep  
Diego Escobar  
Investigador Cinep

# Movimiento por la paz en Cinep

Alejandro Angulo, S.J.  
Diego Escobar

**E**n 1966 no era posible a todos los ciudadanos de Colombia acceder a una vida digna. Por eso, la Compañía de Jesús fundó el Centro de Investigación y Educación Popular -Cinep- y en sus estatutos le fijó como objetivo general hacer un aporte a la transformación cultural, socioeconómica y política de la sociedad colombiana, a fin de que esa vida digna se hiciera realidad, teniendo en mira, sobre todo, a los sectores populares. En el año 2000, no se ha realizado todavía ese sueño y por eso estamos en guerra, no declarada, pero cruenta y demoledora como cualquier otra guerra.

## Del desarrollo integral a la política de paz

Debido a los desarrollos de esa guerra, cuyos albores coinciden con los del siglo, pero cuya etapa actual, hacemos remontar arbitrariamente a 1948, Cinep ha venido reorientando su primer enfoque de educación popular para un desarrollo integral de los pobres y excluidos, hacia la defensa de los derechos humanos, no sólo en su dimensión de derechos civiles, sino también en su aspecto de derechos económicos, sociales y culturales.



Tal cambio paulatino en los objetivos específicos ha respondido a una necesidad histórica: la aparición de la revolución social armada, inspirada a toda la América Latina por el ejemplo cubano y reforzada después del experimento chileno. En este corregir la mira de sus intereses investigativos no puede omitirse otro elemento determinante: la formulación de la doctrina de la seguridad nacional, enarbolada por el Brasil, consagrada por Argentina y Chile y emulada, con excelencia, por Colombia.

Cinep, en esa hora, estudió los efectos de semejantes transformaciones y estrategias políticas en Colombia y denunció las violaciones de los derechos humanos que trae consigo el abuso de la fuerza armada como estrategia política, tanto para buscar, como para mantener el poder.

Así empezó a constituir un fondo de conocimientos teóricos y empíricos, de los cuales dan testimonio 46 publicaciones en los diez primeros años, amén de su intensa participación en grupos de estudio y de acción referidos a la promoción y defensa de los derechos humanos, lo mismo que a la sanción de sus violaciones.

Al empezar la década de los noventa las preocupaciones giraban en torno a la superación del conflicto, mediante iniciativas gubernamentales de paz. La nueva Constitución de 1991 alimentó renovadas esperanzas de participación popular y de mayor justicia. Su lectura era en extremo delicada, el estruendoso y aún humeante fracaso de los diálogos de paz del gobierno de Belisario Betancur, la tímida y resbaladiza política de paz de su sucesor liberal Virgilio Barco, la incomprensible desaparición sangrienta de



la Unión Patriótica y los tambores de guerra que retumbaban en las cabezas de los líderes guerrilleros de los grupos alzados en armas no desmovilizados (FARC y ELN) de un lado y, de otro, la salvedad explícita de parte de la administración Gaviria, de quien no se comprometiera con la Constitución sería combatido por medio de la fuerza, por que según se argüía las vías políticas estaban abiertas.

Ahora bien, para Cinep fue claro que “la paz no se puede separar de la política social<sup>1</sup>”. La idea pues, era empezar a ventilar desde el Centro, de manera pedagógica,

que la solución negociada del conflicto armado no se reducía simplemente a la ausencia de violencia. Antes por el contrario, se necesitaba superar la injusticia y la exclusión de una parte y, de otra, lograr la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Así las cosas, y con el ánimo de construir salidas colectivas que reforzaran la participación, tanto de los sectores excluidos de las decisiones del país, como de los promotores de la guerra, el Cinep se embarca en la aventura de impulsar una red de iniciativas por la paz que culmina en la consolidación de Redepaz y, fructifica, a finales de 1993, en el primer encuentro de “iniciativas ciudadanas contra la guerra y por la paz<sup>2</sup>”. El hecho de tratar de construir convergencias entre actores sociales disímiles y de difuminar las acciones individuales en acciones colectivas, alcanzó sus logros tardíos en la creación del Consejo Nacional de Paz en 1998, que se formó gracias a la presión de diferentes sectores —entre ellos Redepaz<sup>3</sup>— que había iniciado esa campaña desde 1994.

<sup>1</sup> García Durán, Mauricio. “Las negociaciones de paz más allá de la coyuntura”, en *Cien Días vistos por Cinep*, volumen 10, No. 46, enero-abril de 2000, p. 14. Es interesante anotar cómo el autor, en una breve síntesis y a manera de cuadro, retoma los procesos de paz desde el presidente Betancur hasta la administración Samper, recalcando las lecciones para el presente que dejaron dichos procesos.

<sup>2</sup> Romero, Mauricio, “Sociedad civil, cooperación y movilización por la paz en Colombia”, documento fotocopiado, aún sin publicar. El autor aclara que Redepaz en sus inicios estuvo conformada por doce organizaciones de distinta naturaleza: Ismac, Cinep, Programa por la Paz, Fundación Social, Ong de Derechos Humanos, Centro Jurídico Colombia, Comisión Colombiana de Juristas, Mesas de trabajo por la Vida de Medellín y Derrotemos la Guerra de Santander, p. 7.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 9.

Estos esfuerzos se complementaban con acciones de carácter reflexivo que, en la visión de paz integral, incluyeran a distintos sectores golpeados por la violencia y la exclusión social. Un ejemplo de ello fue el trabajo de Carlos Rojas sobre la *Violencia llamada limpieza social*<sup>4</sup>, destinado a hacer evidente que la paz se lograba siempre y cuando se tuvieran presentes hasta los sectores más marginales. Igualmente, la búsqueda de condiciones estructurales más equitativas debían estar impregnadas por principios éticos, en los que la vida del ser humano fuera el valor primordial<sup>5</sup>.

Sin embargo, estas experiencias eran aún tímidas y débiles. Para que adquirieran fuerza en el escenario frágil de la paz, fue necesario crear desde el Cinep un "Proyecto de educación para la paz y los derechos humanos". Su objetivo fue "generalizar, especialmente en los medios populares, una visión sobre la paz y los derechos humanos y propiciar la configuración de una mentalidad y opinión pública favorable a ellos"<sup>6</sup>. Proyecto inscrito en el Programa de Superación de las Violencias, el cual basaba su estrategia en "el conocimiento de la realidad regional y nacional, que apuntaba a la erradicación de los factores y condiciones que propiciaban el desarrollo de las violencias..." además, de buscar "la transición de los conflictos violentos a conflictos negociados... desarrollando una cultura política democrática y de respeto irrestricto a los derechos humanos"<sup>7</sup>.

### De la formulación a la realidad de la paz

El Cinep como proyecto social, intentó no sólo formular, sino hacer realidad su propia reflexión. A mediados de 1994, la violencia seguía creciendo, lo mismo que se agudizaba la degradación del conflicto. Los actores armados se ensañaban, cada vez más, en las regiones con mayores contradicciones sociales y con las víctimas civiles de la guerra. Así por ejemplo, en el Magdalena Medio, no se entiende cómo una región tan rica en recursos mantiene los niveles de ex-



clusión más altos, ni por qué comunidades tan amantes de la vida y de la convivencia se ven obligadas a enfrentar niveles de violencia superiores a los de todo el país<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Rojas, Carlos, *Violencia llamada limpieza social*, Cinep, Bogotá, 1994.

<sup>5</sup> Cabe anotar que en esta línea de reflexión, el análisis realizado desde el Cinep fue un empeño por lograr dilucidar los pormenores de lo que se denominaba como paz integral, las negociaciones de paz y los posibles escenarios después de la guerra. Ver *Revista Cien Días*, No. 20, 1992. Además, *Documentos Ocasionales*, Nos. 67 y 68.

<sup>6</sup> Plan trienal 1994-1996, Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, Bogotá, septiembre de 1993, p. 75.

<sup>7</sup> *Ídem*, pp. 60 a 78.

<sup>8</sup> De Roux, Francisco, "Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio", documento central de diagnóstico, conclusiones y recomendaciones, fotocopia, Santa Fe de Bogotá, mayo de 1996.



paz consiste en dilucidar el camino en convergencia con otros actores sociales. Es así como en 1994, se lanza el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), en una propuesta del Comité de Derechos Humanos de Ecopetrol y la USO (Unión Sindical Obrera), acompañados por el Secretariado de Pastoral Social de la Diócesis de Barrancabermeja, con el objetivo claro de “superar las causas culturales y económicas, la precariedad de la presencia estatal y los problemas sociales que originaban las violencias en la región”. Estos actores regionales deciden convocar a la SEAP y al Cinep, dada su trayectoria y el trabajo con sectores excluidos, para que colaboraran en el diseño del programa. Hoy día el PDPMM es un modelo de intervención exitosa, que corrobora el hecho de que la paz se construye en la medida en que se convoque y se responsabilice a las mismas comunidades<sup>9</sup>.

Pero para armar el rompecabezas de la paz, se necesitaba no sólo impulsar iniciativas locales y regionales, sino además, iniciativas nacionales. Entre 1995 y 1997, el tema específico de la paz empieza a tener mayor relieve. La Iglesia, como actor social, unida a actores políticos visibles dentro del panorama nacional, deciden impulsar la Comisión de Conciliación Nacional, que tenía como objetivo principal la “estructuración de una política permanente de paz<sup>10</sup>”. Entre tanto, la idea de superar el conflicto armado y de encontrar consensos se va haciendo, al menos en apariencia, más probable. Distintas iniciativas fueron surgiendo desde la sociedad civil. El Movimiento por la Vida, la Asam-

blea por la Paz (promovida por la USO y Ecopetrol), el Mandato de los Niños por la Paz y el Mandato Ciudadano por la Paz, generaban expectativas favorables.

Fruto de la superación de las desconfianzas y del impulso decidido de todas las iniciativas mencionadas por frenar la guerra fue la creación en 1998 de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, en donde convergieron más de ochocientas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la resolución pacífica de conflicto armado<sup>11</sup>. Entre 1998 y 1999, año del segundo plenario de la Asamblea, Cinep se convierte en el sitio de encuentro de las múltiples iniciativas por la paz.

A pesar de tantos esfuerzos, la guerra sigue su curso. El fenómeno del paramilitarismo y la pugna a sangre y fuego, no sólo por

<sup>9</sup> Por supuesto, que ahora el PDPMM es autónomo casi en su totalidad y, tal vez este sea uno de los ejercicios que se deban impulsar a futuro dentro del “movimiento ciudadano por la paz”. Lo que un investigador denominó como “Desarrollo y paz en caliente”, Romero Mauricio, *op. cit.*, p. 13.

<sup>10</sup> Comisión de Conciliación Nacional, *Hacia la consolidación de una política permanente de Paz*, segunda versión, Bogotá, 1998, Editorial Kimpres.

<sup>11</sup> Asamblea Permanente por la paz, Memorias del acto de instalación. Versión preliminar 11 de Agosto de 1998. Santa Fe de Bogotá. Sin editar.

territorio sino por el poder, provoca innumerables desplazados, entre los cuales la mayoría proviene de los sectores rurales más pobres<sup>12</sup>. Así, en el año de 1997 un grupo de comunidades desplazadas provenientes del Urabá chocoano, se instalan en un asentamiento temporal en Pavarandó. Se plantea por aquel entonces la necesidad de asistir a dichas comunidades. Reto que inmediatamente asumen la Diócesis de Apartadó y el Cinep. El planteamiento entonces fue buscar una salida integral a esta situación, tratando de consolidar una paz integral. Por esta misma razón, “nuestra intervención ha tratado de ser integrativa en todos sus aspectos (investigación, educación, organización, interlocución, acción de emergencia, apoyo a proyectos productivos)”<sup>13</sup>.

Sin descuidar las intervenciones regionales, especialmente en las zonas de mayor conflictividad (Urabá, Magdalena Medio y Meta) Cinep sigue insistiendo en las convergencias nacionales. Entre 1999 y 2000, hace parte del proyecto denominado “Colombia Va”, compuesto por más de veinte organizaciones que han tenido una trayectoria importante en el Movimiento Ciudadano por la Paz. La idea de este proyecto es la construcción colectiva de una visión de país, que pueda ilustrar el modelo futuro del Estado que se quiere, de los actores sociales que lo deben construir, de las formas de legitimación que se deben adoptar y, en espe-

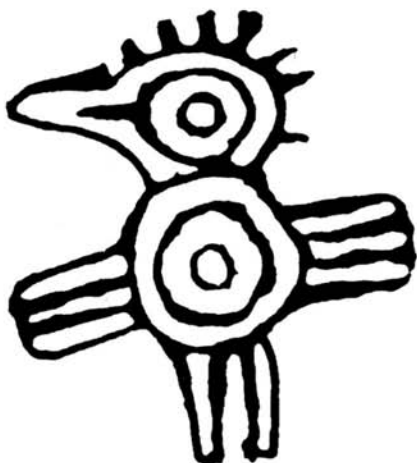
cial, de la compleja negociación que debe hacer viable dicho proceso.

Desde el Cinep, se insiste actualmente en lo consolidación de redes para el intercambio de experiencias por la paz. Se vienen dando pasos como la creación de la Red Constructores de Paz, donde convergen las experiencias regionales de desarrollo y paz, como las del PDPM, pero también, las búsquedas de una justicia comunitaria, como la de ILSA. Con todo, los buscadores de paz nos desgastamos todavía en quisquillosos protagonismos y dilapidamos demasiado tiempo en dirimir cuestiones bizantinas, cuando podríamos mejorar nuestro impacto mediante el diseño cuidadoso de sistemas unificados de información sobre las violaciones a los derechos humanos y el tejido concienzudo de redes de protección para todas las víctimas de tales violaciones a escala regional y nacional.

Bogotá, octubre de 2000.

<sup>12</sup> Para visualizar de manera más integral esta situación, se recomienda ver: Urabá, Colección de *Papeles*, Cinep, Bogotá, 1995.

<sup>13</sup> Pérez D., “En defensa de los derechos humanos”, en *Una opción, muchas búsquedas*, Cinep, 1998, p. 230



Antonio E. Sanguino Páez  
Director Corporación Nuevo Arco Iris  
Secretaría Técnica Colombia Va



# Colombia Va y el movimiento social de paz

Antonio E. Sanguino Páez

de los derechos humanos, pasando por el lugar que cada uno de los convocados le otorgamos a los escenarios de negociación gobierno-insurgencia y a las iniciativas propias de la “sociedad civil”, hasta el problema de la representatividad entre redes, coordinaciones y ONG’s que asistían todas en condiciones de igualdad a este escenario.

No obstante, al final logramos fraguar un acuerdo básico de trabajo, que incluye unas reglas de juego para la toma de decisiones internas y una distribución de responsabilidades para atender los componentes y acciones del proyecto. El acuerdo hasta ahora existente impide que Colombia Va intervenga como un nuevo actor público y advierte sobre la inconveniencia de que éste constru-

**D**urante el segundo semestre de 1999 una veintena de organizaciones no gubernamentales, movimientos y redes de trabajo por la paz y los derechos humanos<sup>1</sup>, nos dimos cita, a instancias y bajo la hospitalidad de la Embajada Real de los Países Bajos, para discutir y acordar un derrotero común alrededor del trabajo por la paz de Colombia. Este acuerdo de trabajo se formalizó en un proyecto que adquirió el rótulo de **Colombia Va**.

El ejercicio de concertación no fue fácil. Empezando por las miradas diversas que sobre el conflicto armado interno y los énfasis que de ellas se derivan tenemos los que actuamos desde las iniciativas de paz, respecto de quienes provienen del mundo

---

<sup>1</sup> En el proyecto **Colombia Va** confluyen: la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, la Secretaría Técnica del Mandato Ciudadano por la Paz, Redepaz, la Red Nacional de Mujeres, la Corriente de Renovación Socialista, Benposta, Cinep, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, la Comisión Colombiana de Juristas, CODHES, Cedavida, la Casa de la Mujer, COMPAZ, la Confederación Nacional de ONG’s, el IPC, el Instituto María Cano, el Programa por la Paz, el Servicio Jesuita de Refugiados, Viva la Ciudadanía, CREDHOS y la Corporación Nuevo Arco Iris.



ya una estructura administrativa propia, prefiriendo para ello apoyarse en las instituciones que hacen parte de ella.

### Primera fase: apuesta política y acciones adelantadas

El acuerdo político formalizado en el proyecto Colombia Va partió de varios supuestos: el primero y más importante, la solución política del conflicto armado interno como único camino para su superación; en segundo lugar, la decisión de trabajar por un **Acuerdo Nacional de Paz** más allá de la sola negociación gobierno-guerrilla que implica “un proceso fundante o constituyente que genere las bases para un nuevo pacto social y político de las fuerzas que integran la nación colombiana”; y en tercer lugar, la necesidad de mantener una continua acción colectiva autónoma desde la sociedad civil y en particular del movimiento social por la paz, para que su capacidad de movilización esté acompañada de agendas propias que le permita concurrir con voz propia en los escenarios de construcción de la paz<sup>2</sup>.

En consecuencia, Colombia Va se propuso atender para un periodo de tres años dos prioridades fundamentales: “la construcción colectiva en Colombia de un proyecto

de país que sea el núcleo de una agenda de paz de la sociedad civil” y “la movilización y acción política para desarrollar la fuerza o sujeto político con capacidad de hacer realidad tal proyecto”.

Estas dos prioridades se organizaron en cinco componentes o subproyectos que se desarrollarán de manera simultánea: **Ordenamiento de agenda**, que consiste en la sistematización y organización de las múltiples y diversas propuestas temáticas de la sociedad civil en torno a la paz; **Participación**, habilitando escenarios sectoriales, regionales y nacionales en donde se discutan las agendas sistematizadas y se construyan consensos civiles; **Campañas** promoviendo acciones de movilización y acción política a favor de la solución negociada, el respeto a la población civil y el posicionamiento de la agenda de paz de la sociedad civil; **Interlocución nacional** en la búsqueda de una fluida relación del movimiento de paz con los principales actores de la vida nacional; e **Interlocución internacional**, desarrollando una estrategia de diplomacia ciu-

<sup>2</sup> Tomado de la versión final del proyecto *Colombia Va. Construcción democrática de la paz*, Mimeo, Bogotá, 1999.



dadana que se rodee del apoyo externo necesario a los esfuerzos civiles de paz y negociación.

Hasta ahora Colombia Va ha culminado su primera fase de cuatro meses iniciales en los cuales se ha adelantado un importante trabajo de ordenamiento de las propuestas de agendas ciudadanas de paz y se han realizado una veintena de seminarios regionales y sectoriales que confluyeron en un primer encuentro nacional en donde se construyeron unas bases iniciales de consenso y consenso de agenda de paz de los principales actores civiles de paz.

Así mismo, la preocupación por la participación ciudadana en los escenarios de negociación Gobierno Nacional - FARC ha estado en la agenda de Colombia Va. Varios eventos preparatorios de diversos sectores a las audiencias en San Vicente del Caguán (mujeres, jóvenes, desplazados, entre otros) fueron apoyados desde el proyecto y promovidos por las organizaciones socias. Finalmente, Colombia Va y las organizaciones que hacen parte de su acuerdo, jugaron junto con el conjunto de iniciativas de la sociedad civil, un activo papel en la convocatoria

y realización de la movilización nacional por la negociación política y el cese al fuego del pasado 10 de septiembre y en la Semana por la Paz del año 2000, así como en la promoción del debate en torno al Plan Colombia y la búsqueda de escenarios de concertación que permitan su reorientación y el desescalamiento del conflicto.

### **Colombia Va: entre las dificultades propias del movimiento de paz**

Pero Colombia Va así como recoge parte de las más importantes iniciativas del movimiento de paz y derechos humanos, también concentra sus más protuberantes obstáculos y problemas, lo que explica, entre otras cosas, su anonimato en el escenario de la lucha por la paz.

Una primera dificultad es lo que podríamos llamar su “trauma de nacimiento”. La convocatoria y selección de las iniciativas y organizaciones no correspondió a un proceso previo de unidad política que permitiera establecer unos criterios de representatividad del conjunto del movimiento de paz.

Dos problemas se derivaron de este “trauma de nacimiento”: la resistencia de algunas iniciativas del movimiento de paz a que Colombia Va fuera ciertamente un espacio de convergencia política y una propuesta visible y pública pues la entendieron como una suerte de “revocatoria de mandato” de otras propuestas que en el pasado inmediato aspiraron a representar el conjunto de la sociedad civil. En segundo lugar, a la propuesta de Colombia Va no se convocó a la totalidad de los sectores de la sociedad civil comprometidos en la movilización por la paz y especialmente a los sectores sociales que además han sido protagonistas de la lucha social en Colombia. A ello ayudó la circunstancia de que el proyecto se formuló en el marco de la movilización del NO MÁS del 24 de octubre de 2000 que introdujo en las iniciativas de paz el ambiente de polarización del país.



Una segunda dificultad tanto del proyecto Colombia Va como del movimiento de paz en general tiene que ver con el concepto de autonomía de la sociedad civil respecto al Estado y a los actores irregulares de la confrontación. Aún cuando existe una formulación de consenso en el proyecto, en cada acción específica afloran los énfasis que cada iniciativa u organización le concede a este concepto central en la definición del rol de la sociedad civil en la construcción de la paz.

En los debates adelantados al interior de Colombia Va los énfasis van desde quienes a pesar de compartir la tesis de la solución negociada del conflicto insisten en que la sociedad civil debe construir un camino y unos escenarios propios y que su encuentro con los procesos gobierno-guerrilla ocurra en un momento posterior que bien puede ser una Constituyente de Paz. Ello conduce a una actitud contemplativa frente a los procesos de negociación o una minimización de su importancia.

Para otros, el escenario prioritario es la negociación gobierno-guerrilla y los esfuerzos civiles deben estar dirigidos a respaldar los procesos en curso, alimentar las agendas de sus protagonistas o reclamar a todos los actores o a uno en particular el acatamiento de demandas de diversa naturaleza (sociales, económicas o en materia de derechos humanos o DIH). Ello, en muchos casos insinúa un alinderamiento de la sociedad civil por uno de los actores, extravía una postura radicalmente civil frente a las

viscisisitudes de una confrontación degradada por el conjunto de los actores de la guerra o minimiza la capacidad de la sociedad para construir simultáneamente escenarios propios e incidir en la construcción de un nuevo pacto político y social incluyente.

### **Las viscisisitudes y los desafíos del momento**

Reconstruir un proceso unitario de los movimientos ciudadanos por la paz pasa por asumir los desafíos que la coyuntura de la paz y de la guerra le plantean al país, por afianzar unos criterios políticos básicos y por rebarajar de nuevo los escenarios y las propuestas que han querido jugar un papel aglutinante del diverso espectro de las iniciativas de paz de la sociedad.

Sin duda, el consenso nacional en torno a la negociación política se viene debilitando peligrosamente. A la torpeza gubernamental de iniciar un proceso sólo con las FARC, se suma la soberbia insurgente y la poca comprensión por parte de las élites y de la guerrilla del costo que implica negociar en medio del conflicto. Así, cada acto de guerra y el manejo errático y emotivo desde el ejecutivo hace que el proceso con las FARC tenga menos amigos y su legitimidad en la opinión se restrinja. Pero además, tal como están las cosas cualquier iniciativa de negociación con una de las guerrillas, además de sortear la oposición de sectores del establecimiento, debe someterse ahora al referén-

dum de los otros actores armados o de los otros procesos en curso.

Sobre el tema de la negociación política, tanto en Colombia Va como en el conjunto del movimiento de paz, se requiere una decisión clara que ponga en el centro de las preocupaciones la defensa de los procesos de negociación y su ampliación a las demás organizaciones insurgentes, con una iniciativa de movilización y acción política que amplíe y fortalezca el consenso en torno a la negociación del conflicto.

Pero la hipótesis de negociar en medio de la guerra, útil para el inicio del proceso con las FARC, rápidamente entró en una fase de agotamiento por los niveles de degradación que caracteriza nuestro conflicto armado. La crisis humanitaria se hace insostenible y la dinámica de copamiento territorial que despliegan todos los actores de la guerra indica un incremento de las masacres, secuestros masivos, desplazamientos y acciones contra poblaciones enteras. A todo ello se agrega la internacionalización de nuestro conflicto, no sólo por los efectos del Plan Colombia, sino también por el impacto creciente de la guerra en las fronteras terrestres de Colombia.

Este segundo rasgo del momento de la paz y el conflicto merece también una respuesta inmediata y persistente del movimiento de paz y del proyecto Colombia Va. Para afrontar la crisis humanitaria no basta la lucha contra la impunidad y la solicitud al Estado o a la insurgencia para que acate el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Se requiere mantener la lucha por un cese al fuego, rechazar sin ambigüedades todo acto que afecte a la población civil y el establecimiento de acuerdos humanitarios que regulen la confrontación o la suspenda parcialmente para dar curso a las conversaciones y a las discusiones de las agendas.

Pero la dinámica de la sociedad no puede depender exclusivamente del ritmo de las conversaciones gobierno-insurgencia, ni mucho menos girar en torno a la voluntad de los actores de la confrontación. Se im-



pone para el movimiento de paz una acción que multiplique iniciativas y escenarios civiles propios de la ciudadanía. Las experiencias de comunidades y territorios deben recogerse en una estrategia de actuación que desde la lógica de la paz permita el ejercicio de la autonomía plena de la sociedad civil. Si la guerra pasa ahora por el territorio, la paz debe entenderse como un apropiamiento civil de espacios físicos y sociales para visibilizar la presencia de quienes no nos sentimos representados ni por el establecimiento ni por la insurgencia.

Finalmente, un acuerdo sobre los asuntos aquí planteados, supone avanzar en la construcción de una agenda que recoja un consenso básico de los diversos actores de la sociedad civil que exprese el paquete de transformaciones plausibles, viables y necesarias para la durabilidad de la paz. Pero además es urgente el comprender en el sentido más amplio posible el espectro del movimiento de paz, los actores e intereses diversos que allí concurren y los liderazgos que en él se destacan para que un proceso de reunificación como el que sin éxito se ha ensayado varias veces, coloque por encima de las visiones parciales el interés público de la paz y la solución política negociada como única vía para resolver el conflicto armado, permita el juego de los múltiples liderazgos civiles y entienda la importancia de su fortalecimiento y genere unos escenarios de articulación que a cambio de afectar los roles y especialidades de cada iniciativa u organización más bien las estimule y acompañe.

Con razón algunos entienden el movimiento de paz como “una carrera de relevos”, en donde el liderato del equipo se rota en cada etapa. Lo importante es entender quién puede ejercerlo y en qué momento, y disponerse a acompañarlo generosa y conscientemente. Ello supone unos escenarios organizativos poliformes, flexibles, funcionales, que cualifiquen la capacidad de interlocución nacional e internacional de los movimientos de paz del país, asunto que será crucial en la perspectiva de construir un **Acuerdo Nacional de Paz**.

Gabriel Izquierdo Maldonado, S.J.

# Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz Es de todos y todas, todo el tiempo... es la paz

Gabriel Izquierdo Maldonado, S.J.



**H**ace tan sólo dos años largos y después de seis meses de preparación, se reunió en Bogotá el Primer Plenario de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz. La Asamblea nació como fruto de una convergencia de muchas organizaciones, que dinamizadas por la Asamblea por la Paz de la USO y la Comisión de Conciliación Nacional, pretendía establecer y enraizar en el país una política permanente de paz. La concepción de esta política implicaba, además de una forma de abordar las negociaciones de paz, todo un proyecto socio-económico, cultural, ético y pedagógico que sirviera de vehículo permanente de la sociedad colombiana para la construcción de la paz en nuestro país. La Asamblea, por lo tanto, apareció como un amplio movimiento de convocatoria social, de reflexión y de acción. Desde el primer momento se declaró como un espacio amplio de inclusión y de participación plural y se entendió como un proceso en construcción permanente.

## 1. Nuestro contexto y nuestro texto son Colombia

### *El contexto*

La Asamblea por la Paz se entiende en primer lugar desde y en el **contexto** colombiano. Acercarse a Colombia hoy día es sumergirse en la crisis. La migración de colombianos hacia el exterior, que según datos, llegó el año pasado a unos 225.000 compatriotas (registrados dentro de los cauces legales) y que seguramente puede ascender a 300.000, es un índice de la crisis. Un poeta se imaginaba a Colombia como ríos de cientos y miles de firmas. Para la Asamblea, nuestro país, antes que cifras, conceptos o análisis, es en primer lugar su gente; la crisis es sufrida por miles y centenas de miles de personas, de rostros, de vidas. En nuestro país, como contexto, la gente que sufre, es la primera realidad que se quiere subrayar.

La crisis de nuestro país leída en clave de la gente se ha vuelto en estos dos últimos años, más profunda, más generalizada y más compleja. La violencia es la primera catástrofe que nos golpea: cada día mueren unas cien personas por causas violentas (léase asesinato, atentados, masacres); el 80% de ellas en las ciudades. El 75% de esas víctimas son jóvenes entre los 15 y los 35 años. Sabemos que cada día son muertas unas diez personas por razones políticas; se anota que tenemos alrededor de diez secuestros diarios y dos desaparecidos cada día. Vemos con horror que el número de desplazados alcanza la cifra de un millón y medio ante la indiferencia del Estado y que las masacres superan la ocurrencia de una por día. El estado de los procesos de paz parece no avanzar y por el contrario la situación estructural de guerra se extiende por todas partes, basada en el fortalecimiento de sectores de la insurgencia, de un crecimiento incontrolado de los paramilitares y de una polarización de la población civil. La violencia encuentra otro terreno abonado en el proceso de narcotráfico. Los pequeños cultivadores colombianos son las principales víctimas de las políticas gubernamentales y norteamericanas, que sin duda, como se vive hoy en el Putumayo, sólo ayudarán a escalar la guerra.

La generalización de la crisis ha tocado la misma subsistencia de muchos hogares colombianos en sus bases económicas con un 25% de desempleo, con una creciente concentración de la riqueza y aumento de la línea de pobreza a más de un 50%. Las empresas en liquidación y concordato suben de 500 y la vocación productiva del país se ha perdido dentro del proceso de globalización sin que se hayan puesto remedios estructurales. A esto se suman las limitaciones del gobierno, la falta de propuestas de los partidos políticos, las serias carencias de la justicia, la corrupción de las ramas del Estado. Enmarcado todo en las amenazas y chantajes que sufre el común de los colombianos por las dinámicas anotadas de la violencia.

La insistencia de la Asamblea en presentar este panorama estriba en que la **paz** tiene que ver con todas estas dimensiones y que por lo tanto, la acción suya tiene que ver con una concepción integral de la misma paz. Por otro lado, la complejidad de la construcción de las dimensiones de la misma paz y las urgencias de trabajar la totalidad de las mismas de una o de otra manera, afectan realmente a los movimientos de paz si éstos no tienen unas metas y unas metodologías claras. Gran parte de las críticas a los movimientos de paz estriban en las expectativas de solución inmediata de estos problemas y en el mismo deseo de responder a tantos retos al mismo tiempo, sin una especie de jerarquización y sin un análisis y un acuerdo de trabajo en los diversos niveles de los mismos. Muchas de las frustraciones de la sociedad respecto a esta tarea y a los movimientos de paz se derivan de la forma como abordamos la magnitud y la complejidad del problema del contexto colombiano.

### El texto

La tarea central de la Asamblea por la Paz es la de ayudar a superar la crisis del país, que afecta nuestra misma identidad, y proponer caminos para vivir de manera digna en Colombia. Aquí, en el empeño de escribir este nuevo texto de patria, de proyectarla, de rehacerla, la Asamblea entiende que su primer

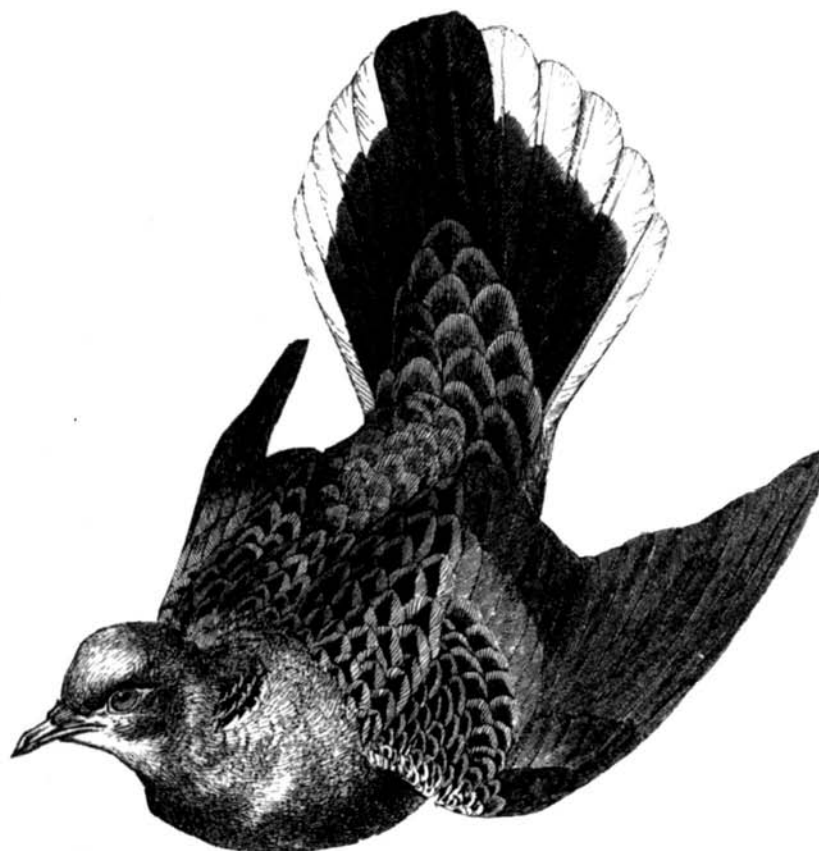
*El estado de los procesos de paz parece no avanzar y por el contrario la situación estructural de guerra se extiende por todas partes, basada en el fortalecimiento de sectores de la insurgencia, de un crecimiento incontrolado de los paramilitares y de una polarización de la población civil. La violencia encuentra otro terreno abonado en el proceso de narcotráfico. Los pequeños cultivadores colombianos son las principales víctimas de las políticas gubernamentales y norteamericanas, que sin duda, como se vive hoy en el Putumayo, sólo ayudarán a escalar la guerra.*



trabajo debe estar orientado a la gente, a los grupos sociales, a las personas. La razón es sencilla: sólo la gente puede cambiar la situación que vivimos. Efectivamente, se nota que ante la crisis que se vive, la inmensa mayoría de colombianos se pregunta sobre qué hacer; es muy difícil permanecer indiferentes. El objetivo central del trabajo de la Asamblea es la gente, para que sea ella la que transforme y escriba el nuevo texto de país. Por eso se quiere convertir en un espacio amplio de convocatoria y de dinamización de múltiples actores sociales. Más que una nueva y distinta organización, la Asamblea tiende a convocar a múltiples organizaciones o a propiciar su acercamiento para que se conviertan en fuerzas transformadoras.

En el trabajo de la Asamblea se entiende que en el proyecto o texto de país hay **múltiples dimensiones por construir**: dimensiones que tienen que ver con la economía, la política, la religión, la familia, la estética, la cultura, la pedagogía. En esas tareas, la Asamblea procura crear espacios especializados con núcleos específicos de reflexión y acción, preferiblemente con sus socios. Estas tareas son centrales y deberán organizarse cada día mejor. Sin embargo, la misma Asamblea se ha fijado como una responsabilidad prioritaria el proponer y fortalecer un eje de sentido que le dé una articulación, una orientación a todas las dimensiones antes mencionadas; un proyecto que integre la pluralidad de dimensiones que tiene que desarrollar nuestro país. Este eje de sentido se desenvuelve en tres direcciones: **la defensa de la vida, el desarrollo humano con justicia social, el fortalecimiento de una participación ciudadana y de una cultura de paz.**

**La defensa de la vida** tiene como centro a la gente. Tiene una característica no negociable y se basa en el respeto a la dignidad de las personas. De ahí se deriva su compromiso con la solución dialogada de los conflictos, con la práctica de los Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales); su interés por los desplazados y por las víctimas de la violencia, abriéndose de manera especial a los que no tienen respaldo ni voz. En este campo, la



Asamblea se propone reforzar las propuestas, más allá de las denuncias. **El desarrollo con justicia social** se refiere a ayudar a construir unas condiciones de vida dignas y justas en una sociedad globalizada, en la que el mercado puede convertirse en el único criterio de juicio. El trabajo y la acción de la Asamblea tienen que ver con el empleo, con la defensa de la posición de los más pobres, con la situación de los campesinos, con el fortalecimiento de los procesos de inclusión de las minorías y la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. **El fortalecimiento de la participación y la cultura de paz** se orienta a la creación de una cultura ciudadana de responsabilidad, de iniciativas, de veeduría ante lo público y a la implementación por todos los medios, de los espacios de encuentro, de aceptación de las diferencias no sólo por “tolerancia” sino como camino de enriquecimiento de todos. Desde esta línea, la Asamblea se ha comprometido a desarrollar y difundir “pedagogías” de respeto, integración y construcción de paz.

*Pensamos desde la Asamblea que en último término se necesita un trabajo laborioso y constante en la formación de líderes, de gentes que desde las regiones y sectores y como actores sociales, se conviertan en el verdadero movimiento de paz. No hay que desconocer, finalmente, que existen diferencias ideológicas y políticas, a veces serias, entre grupos o sectores del mismo movimiento: éstas son realidades que califican la volatilidad del concepto de sociedad civil. Pueden existir competencias y juegos desleales entre grupos diversos y sus llamados líderes: esto es parte de todo esfuerzo de organización, que debe madurar.*

Dentro de este esfuerzo, en la línea de creación de opinión y en las tres direcciones mencionadas, se hace necesario un trabajo sistemático con los medios de comunicación social y con la comunidad internacional; un fuerte sentido de nuestra historia y de la memoria de muchos sectores excluidos. La Asamblea se convierte en este trabajo en un proceso en construcción.

## 2. El método o camino hacia delante

Los analistas de los movimientos sociales señalan diversos elementos que deben tenerse en cuenta en el funcionamiento de los mismos: la población que integra el movimiento, los objetivos, la organización del movimiento, los líderes del mismo y el impacto real que se tiene por medio de ellos en la sociedad.

Habiendo presentado los objetivos y metas del trabajo de la Asamblea, dentro del contexto colombiano, nos referimos ahora a los pasos metodológicos que plantea para construir el texto de país, desde sus posibilidades:

De nuevo es la gente, son los actores sociales el primer interés metodológico: su primer esfuerzo metodológico es contribuir a la **formación de sujetos y actores sociales** que tengan una más clara **conciencia y generen un compromiso** sobre el país o región que se quiere edificar. En este campo hay varios niveles distintos de formación. Lo que asegura la Asamblea con su visión, objetivos y métodos es que esta formación no se dará en el vacío; teniendo una fuerte visión de la situación del país y de las regiones y un análisis continuo de las coyunturas, se asegura una aplicabilidad concreta de los procesos formativos.

En segundo lugar, en la Asamblea se procura generar **organización**, como se señaló anteriormente: más que crear una nueva institución separada, la Asamblea procura ser espacio de convergencia, de varias o múltiples organizaciones, no para controlar, sino para añadir un *plus* a trabajos que com-

prometen e interesan a muchos, intentando fortalecer las propuestas de Ongs u organizaciones que pueden ser eventualmente importantes para todos.

En tercer lugar, se trabaja para realizar **acciones** o para construir una **presencia política** que se traduce en su influjo en la opinión pública, en las políticas del gobierno, en el campo de los derechos humanos o en la misma movilización de la sociedad.

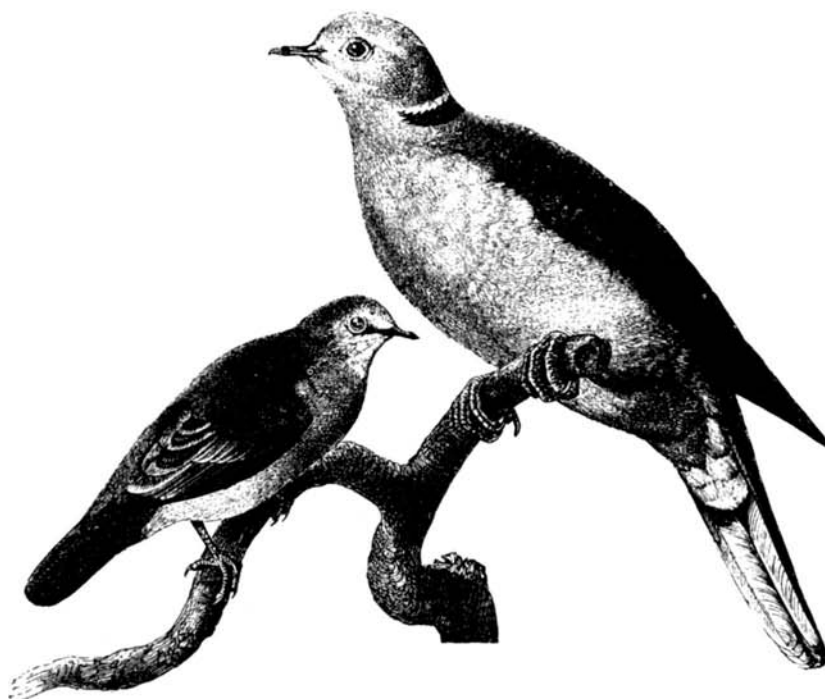
Para aterrizar estos tres focos metodológicos, la Asamblea, continuando con su eje de trabajo centrado en la gente, orienta todo su quehacer hacia **regiones y sectores** de la sociedad. El interés de nuestro movimiento de paz es el de comprometer realmente a los actores sociales en la construcción de la misma. Para ello entendemos que la región se convierte en un espacio necesario de convocación por la cercanía de intereses, por los desarrollos o situaciones específicas que trabajan sus gentes, aparte de la centralidad que están tomando las mismas en la constitución política y organizativa del país. Los sectores sociales son una denominación amplia que comprende organizaciones de personas afines,



por cualquier característica: jóvenes, mujeres, obreros, iglesias, etc. Por otra parte, será muy difícil construir un país sin regiones y sectores o aparte de ellos. Dentro de este trabajo de sectores y regiones se incorpora como metodología, la convocatoria de las organizaciones que tienen que ver con estas regiones o con los sectores mencionados.

Dentro del trabajo de regiones y sectores se han propuesto varios pasos que ayudan a desarrollar la Asamblea: se sugiere siempre el comenzar el trabajo regional o sectorial con **análisis o diagnósticos de estos espacios, no sólo para entender su situación** social, política o económica, sino para identificar conflictos, actores centrales y realidades que deben tenerse en cuenta para la transformación de estos mismos espacios. Un segundo paso que ayuda a involucrar a los actores sociales en algo que les interese, es la proposición de **proyectos** regionales o locales que pueden ir aglutinando y generando acciones, organizaciones, conciencia y participación política. Dada la complejidad de las dimensiones del trabajo, la Asamblea ha creado, para enriquecer su reflexión y su acción, varias **comisiones**, encargadas de este quehacer; existen entre otras las siguientes: temática, pedagogía de la paz, comunicación, internacional, o comisiones especializadas. Tales comisiones son nacionales o regionales, según las diversas dinámicas. Un campo especial de estas comisiones se orienta a lo relacionado con los **procesos de paz**, que son trabajados dentro de la Asamblea por grupos especializados.

Especial atención se presta a la conformación de **liderazgos** en sus diversos niveles. El proceso de identificación y formación de responsables es todavía algo que está en formación dentro del funcionamiento de la Asamblea. Se ve urgente la creación de espacios regionales y sectoriales para hacerlo. Nacionalmente se cuenta con un comité operativo y una secretaría ejecutiva para coordinar y decidir. Se busca en ellos una amplia representatividad. Las asambleas regionales tienen sus plenarios y la Asamblea, tiene plenarios nacionales que trazan y orientan su acción global. Sin em-



bargo, no es fácil ensamblar las relaciones entre centro y regiones, entre centro y sectores regionales, pues posiblemente el centro debería ser formado por una coordinación de regiones y sectores.

De todas maneras, nacional, regional o sectorialmente, se ha difundido en la Asamblea el ejercicio del análisis nacional y regional de coyuntura con el fin de ayudar metodológicamente a su orientación y decisiones y crear canales de comunicación que introducen a la Asamblea en debates comunes.

### 3. Cuestiones finales

**Movimiento de Paz.** Aunque éste no es el espacio para hacer una evaluación del mismo actuar y de las realizaciones de la Asamblea sí podemos pensar en el punto del proceso que vive el movimiento general de paz en el país. Es importante señalar que se han logrado convergencias significativas entre muchos sectores y organizaciones alrededor de puntos muy concretos como el proceso vivido hasta el momento con el Plan

*Asamblea se propone reforzar las propuestas, más allá de las denuncias. El desarrollo con justicia social se refiere a ayudar a construir unas condiciones de vida dignas y justas en una sociedad globalizada, en la que el mercado puede convertirse en el único criterio de juicio. El trabajo y la acción de la Asamblea tienen que ver con el empleo, con la defensa de la posición de los más pobres, con la situación de los campesinos, con el fortalecimiento de los procesos de inclusión de las minorías y la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.*

Colombia y Paz Colombia. Se ve una mayor organización ante propuestas presentadas a las Farc en el Caguán o en algunas movilizaciones o campañas nacionales, como el cese de hostilidades. Se ha participado de manera efectiva, no sólo en Costa Rica sino en reuniones como la de Ginebra frente al ELN, aunque la continuación de este proceso ha dependido más de las conversaciones entre el gobierno y el ELN.

Sin embargo, es imperativo organizar una estrategia común o múltiples estrategias del movimiento de paz, frente a la complejidad y extensión de la crisis colombiana. Es posible establecer una división de trabajo ante la pluralidad de problemas que deben ser tratados por el movimiento en general. Pero para lograr ese objetivo se necesita partir de un análisis serio de la situación del país (de ahí la insistencia metodológica que hemos hecho); después, deben conocerse los diversos objetivos y metodologías de trabajo de grupos y sectores participantes del movimiento. En este campo hay estilos diferentes y niveles distintos de trabajo: hay grupos más interesados en hacer cabildos sin preocuparse mucho por el trabajo con la gente de base. Existen otros más orientados en realizar eventos o marchas sin dedicarse mucho a la continuación constante de procesos formativos de la gente. Se dan casos en los que el trabajo se organiza alrededor de un grupo pequeño de representantes centrales que se dedica a actividades principalmente de divulgación. El movimiento puede fortalecerse a través de su coordinación en los niveles diferentes: educativo y formativo, organizativo, temático, divulgación, movilización.

Por otra parte, existen entre muchos las expectativas de crear un solo movimiento que controlara todo el trabajo de la paz, lo hiciera de manera altamente eficiente y que fuera solucionando todos sus problemas. Nuestra posición es que los procesos se construyen con constancia, en la realización de objetivos, y de manera realista. Tal vez por la característica que amplitud de convocatoria que tiene la Asamblea, se ha llegado a la conclusión de que en este trabajo, aunque se hayan coordinado los objetivos y las dimensio-

nes del trabajo, hay que estar abiertos a las iniciativas de todos, jerarquizándolas. En la experiencia de la Asamblea han sido muy valiosos los esfuerzos conjuntos con Viva la Ciudadanía en la Cumbre del Desarrollo, que obviamente han debido continuarse con más cuidado. Ha sido importante el aporte de muchas ONGs de Derechos Humanos en la formulación de acuerdos humanitarios sectoriales, o la profundización de temas como la productividad y el empleo que han presentado las centrales obreras o los mismos empresarios. Se ha sacado mucho fruto en las acciones conjuntas con múltiples instituciones en las visitas de apoyo a los desplazados de los Montes de María o a los indígenas de la Sierra Nevada.

En ese sentido, además de todos los esfuerzos por coordinarnos, en cuanto a acciones y en cuanto a regiones y sectores se debe tener una gran amplitud y apertura en el trabajar y apoyar las iniciativas sectoriales y regionales. Pensamos desde la Asamblea que en último término se necesita un trabajo laborioso y constante en la formación de líderes, de gentes que desde las regiones y sectores y como actores sociales, se conviertan en el verdadero movimiento de paz. No hay que desconocer, finalmente, que existen diferencias ideológicas y políticas, a veces serias, entre grupos o sectores del mismo movimiento: éstas son realidades que califican la volatilidad del concepto de sociedad civil. Pueden existir competencias y juegos desleales entre grupos diversos y sus llamados líderes: esto es parte de todo esfuerzo de organización, que debe madurar.

En el trabajo de la Asamblea, desde sus inicios, se ha tenido la conciencia de la importancia del trabajo internacional; esta realidad se ha refrendado en Costa Rica. Sin embargo, pensamos que se debe tener suficiente independencia para establecer relaciones y programas, sobre todo cuando hay recursos financieros a la vista. El compromiso de la Asamblea, a pesar de todo tipo de dificultades, es continuar abriéndose a todos y todas y acercándose a la gente para construir con ella y desde ella un nuevo país.

*Ees imperativo organizar una estrategia común o múltiples estrategias del movimiento de paz, frente a la complejidad y extensión de la crisis colombiana. Es posible establecer una división de trabajo ante la pluralidad de problemas que deben ser tratados por el movimiento en general. Pero para lograr ese objetivo se necesita partir de un análisis serio de la situación del país; después, deben conocerse los diversos objetivos y metodologías de trabajo de grupos y sectores participantes del movimiento.*

Jorge Bernal Medina  
Director Ejecutivo de Viva la Ciudadanía

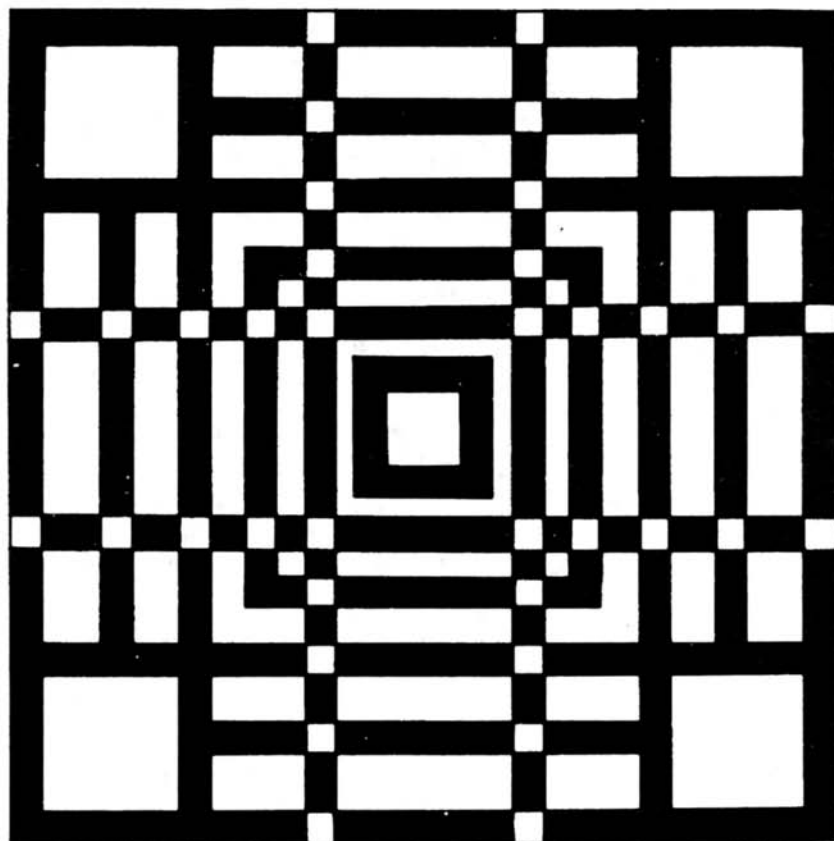
# Estado y perspectivas del movimiento ciudadano por la paz

Jorge Bernal Medina

Diversas expresiones de la sociedad civil colombiana se han movilizad de distintas maneras en contra de la guerra que agobia a la nación desde hace varias décadas y a favor de la paz, la convivencia y la negociación política del conflicto armado. La Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la guerra (Redepaz); el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad (10 millones de votos en 1998); la Comisión de Conciliación Nacional; la Asamblea permanente de la Sociedad Civil por la Paz; la Ruta Pacífica de las Mujeres; la plataforma Colombia-Europa-Estados Unidos; la Red de Universidades por la Paz; el No Más; los grupos de empresarios por la paz; Colombia Va y Paz Colombia, entre otras iniciativas, son muestras de esa voluntad y de esa fe de la ciudadanía en procura de la paz y la convivencia.

## Características

Las motivaciones, las características, los énfasis y las realizaciones de estas diversas expresiones del movimiento ciudadano por la paz, son igualmente diversas y esa es una característica y, a la vez, una fortaleza de estas dinámicas sociales.



En líneas generales podríamos agrupar estas expresiones del movimiento de paz en actividades de movilización y denuncia; en construcción de agenda y deliberación pública y en promoción organizativa e interlocución nacional e internacional.

La convocatoria a votar en respaldo del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, el voto de los niños por la paz; las convocatorias frecuentes de Redepaz (sema-

nas por la paz), los viacrucis promovidos por la Iglesia, las marchas de las mujeres y las grandes manifestaciones del No Más, contra el secuestro y la desaparición forzada, son ejemplos claros de esta acción de movilización, denuncia y trabajo simbólico.

Indiscutiblemente estas acciones han tenido una gran importancia para convocar, sensibilizar y visibilizar a distintos sectores de la sociedad colombiana, poner de manifiesto su capacidad de movilización y presionar a los actores de la guerra para respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Un factor de éxito de estas convocatorias ha sido su carácter amplio, diverso y puntual. Allí han participado desde la mayor parte

de organizaciones sociales y populares, las ONGs, hasta sectores del empresariado y de las diversas iglesias, con un liderazgo destacado de personajes de las élites empresariales. La presencia activa de medios masivos de comunicación ha sido igualmente determinante para el éxito de estas convocatorias. Estas acciones han tenido como centro asuntos puntuales del conflicto: el rechazo al secuestro y la desaparición forzada, el respeto a la vida, la condena de masacres y atentados contra la naturaleza y la infra-

estructura y la necesidad de la paz y de la negociación.

Haciendo alusión más reciente a esta expresión del movimiento, podríamos anotar que este tipo de convocatorias y de movilizaciones pasa por un momento de debilidad y parálisis. De hecho, después de las movilizaciones del No Más, de octubre y noviembre del año pasado, no se han vuelto a registrar hechos significativos en esta dirección.

Al respecto surgen inquietudes como las siguientes:

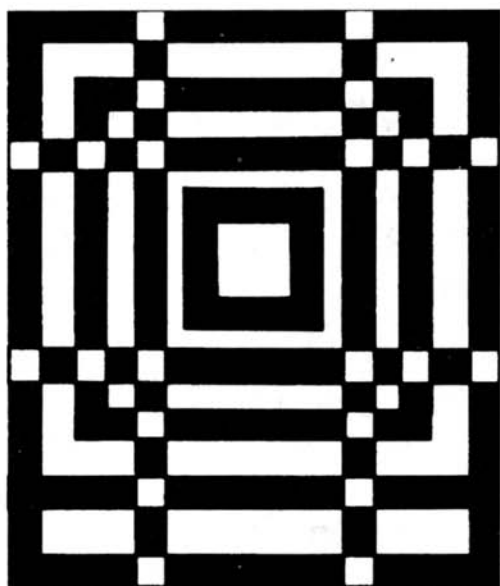
¿Las propias características del conflicto hacen difícil nuevas convocatorias de esta naturaleza? De hecho, ¿los pocos efectos prác-

ticos de las mismas las han agotado? Los secuestros continúan, las violaciones a los derechos humanos no ceden, los ataques a la población civil persisten. ¿La poca profundidad programática de esta expresión del movimiento lo ha debilitado y dificulta su continuidad y su capacidad organizativa? ¿La ausencia de figuras públicas y de personalidades muy conocidas encabezando estas convocatorias? ¿La falta de imaginación del propio movimiento para diseñar nuevas y llamativas convocatorias? ¿La combinación de varias de estas circunstancias? Considero que muchos de estos elementos están presentes en la actual crisis del movimiento de paz. Más adelante retomaré el punto al pensar algunas ideas de alternativas.

Un segundo bloque o expresión de ese movimiento de paz lo podemos encontrar en iniciativas como las de la Asamblea Permanente, las Mesas Ciudadanas promovidas por el Mandato, Colombia Va y más recientemente Paz-Colombia. Éstas han sido convocatorias propiciadas por sectores más definidos programática y socialmente dentro de este movimiento, y pretenden precisamente actuar en el campo programático y organizativo y convertirse en un actor permanente frente a la sociedad y a los actores del conflicto. Las Ongs, las iglesias y las organizaciones sociales han sido los pilares de estos esfuerzos de coordinación y de acción conjunta. El empresariado se acercó en un primer momento de la Asamblea, pero rápidamente abandonó este espacio y se refugió en el No Más.

Por la relevancia que alcanzó en un primer momento, nos vamos a referir con algún detalle a la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz. La Asamblea tuvo su momento estelar en su instalación (julio del 98), concitó el interés de buena parte del movimiento de paz presente en las distintas regiones del país, despertó una gran simpatía en sectores de la comunidad internacional y se propuso como el lugar de encuentro y de coordinación del movimiento de paz.

Estos propósitos se fueron debilitando y diluyendo con el transcurrir de los meses. La falta de claridad y contundencia política de este espacio dificultó el accionar público y



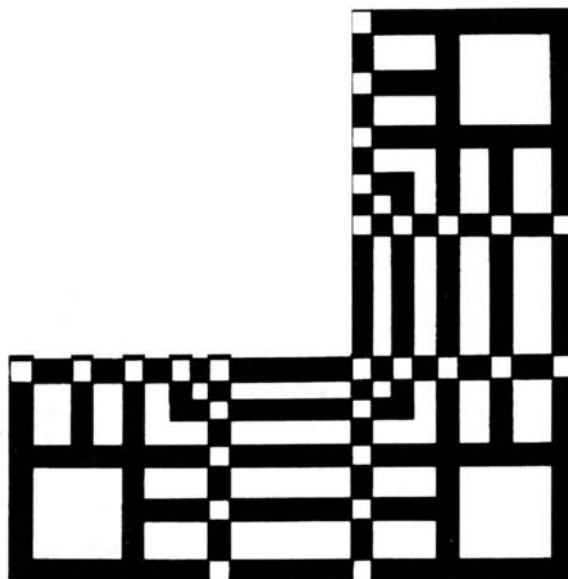
los pronunciamientos políticos de la Asamblea, de hecho, en muy contadas excepciones se logró algún tipo de pronunciamiento público explícito, contundente y oportuno frente al conflicto armado y la situación del país. Por su parte, las propuestas programáticas no trascendieron a la opinión pública

De otra parte, la estrategia organizativa y las reglas del juego internas en lugar de favorecer un funcionamiento ágil y eficaz se convirtieron en un lastre para la misma. En aras de una supuesta democracia se le dio participación en las instancias de dirección y de coordinación a todo el que lo solicitara y se impuso la regla del consenso, que en la práctica, es la dictadura de las minorías, todo ello fue conduciendo a la paulatina inmovilidad de la Asamblea.

Otro hecho que empezó a marcar el debilitamiento de la Asamblea fue el manejo poco delicado con la Iglesia católica y con la Comisión de Conciliación, promotores activos de la Asamblea, ocasionando su pronto retiro a nivel nacional. Algo similar se puede anotar en las relaciones con sectores empresariales que estuvieron atentos al desenvolvimiento de la Asamblea.

Esto, sumado al retiro de organizaciones sociales y ONGs importantes, ha conducido a un debilitamiento de este espacio.

En respuesta a esta crisis de la Asamblea y gracias al apoyo de la Embajada de los países Bajos, preocupada también por la debilidad y la dispersión del movimiento de paz, se convocó a las instituciones que habían recibido apoyo de esta Embajada a la formulación de un proyecto que buscaba contribuir a la formulación de una agenda de país por parte del movimiento de paz y a



nuevas alternativas de movilización en procura de un acuerdo nacional de paz.

En principio acudieron 21 instituciones (ONGs) que lograron conformar el proyecto, el cual contó con un primer apoyo financiero de la Embajada Holandesa.

Este apoyo permitió avanzar un trabajo de consulta y de debate regional y nacional en términos de agenda y de propuesta de proyecto de país que recoge buena parte del acumulado del movimiento en este campo.

Reconociendo estos avances hay que decir que la decisión tomada por el proyecto de no ser actor propio en los temas propuestos, fue conduciendo gradualmente a su desdibujamiento y agotamiento.

Recientemente, la Secretaría del Mandato y Redepaz han ido perfilando algunos programas y acciones en dirección a influir sobre la agenda (encuentro del 19 y 20 de mayo para recoger propuestas de agenda para llevar al Caguán) o darle más profundidad al movimiento de paz en las regiones (100 municipios de paz). Éste es un trabajo que continúa y que puede dar algunos frutos en términos de propuesta de agenda y de organización de la sociedad civil local.

A raíz de la elaboración del Plan Colombia por parte del gobierno colombiano y la convocatoria a la comunidad internacional para aportar recursos para el mismo, surgió una amplia plataforma de organizaciones sociales, políticas y ONGs denominada **Paz-Colombia** que promovió con éxito el reciente encuentro en Costa Rica por la paz y los derechos humanos. La característica más sobresaliente de esta convergencia es su perfil social popular y su discurso radical frente al

Plan Colombia y la crisis de los derechos humanos en Colombia.

Para terminar este aspecto referido a los espacios ciudadanos es bueno recordar que el Consejo Nacional de Paz, creado y conformado por ley como una alternativa para la intervención de la sociedad frente a la dinámica del conflicto armado y de la negociación del mismo, no ha recibido ninguna atención por parte del gobierno de Andrés Pastrana y en la práctica no está jugando ningún rol en este campo.

### **Perspectivas, posibilidades y tareas**

Para hacer alusión a las perspectivas, posibilidades y tareas del movimiento ciudadano por la paz es bueno hacer una referencia al proceso de negociación, al ambiente social y político nacional y a la propia dinámica del movimiento de paz.

El hecho más notorio y preocupante de la coyuntura es la tremenda polarización que está registrando la sociedad colombiana producto del agravamiento del conflicto armado, de la profunda crisis económica y social, del bajo margen de gobernabilidad del actual gobierno y de los énfasis y estrategias del Plan Colombia.

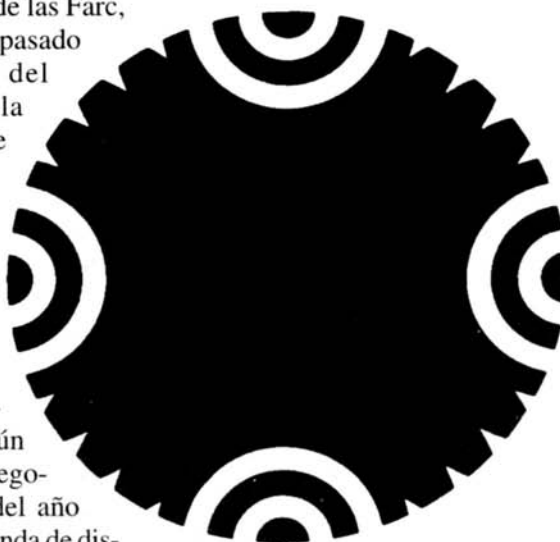
El modelo de negociación sin reglas del juego claras, sin cese al fuego y sin acuerdos básicos en términos del derecho internacional humanitario adoptado entre el gobierno de Pastrana y las FARC, está poniendo en peligro continuamente el propio proceso de negociación y, lo que es más grave, está polarizando la sociedad y llevándola a un profundo estado de escepticismo e indiferencia frente a los esfuerzos de buscar una salida política a la guerra. Los continuos secuestros, incluidos niños y personas de la tercera edad, las permanentes masacres, la destrucción de pequeños poblados, de la infraestructura y del medio ambiente, la desaparición de defensores de los derechos humanos, son hechos todos que ponen en entredicho este modelo de negociación y estimulan la salidas de fuerza frente al conflicto.

De otra parte, el proceso no avanza en lo que es hasta ahora el logro más significativo de la negociación, la definición de una agenda que permita acuerdos en términos de las reformas que requiere el país. Según las propias cifras de las Farc, 16.000 personas han pasado por las audiencias del Caguán, pero hasta la fecha el país no conoce ningún balance de las propuestas de esos ciudadanos, ni ningún informe concreto de los posibles acuerdos alcanzados por la comisión negociadora. Esto es grave si se tiene en cuenta que según el cronograma de la negociación, a mediados del año terminaba la primera ronda de discusiones sobre los temas económicos y sociales y se iniciaría el debate sobre los temas políticos y los referidos al derecho internacional humanitario. A punto de culminar el año no hay ningún resultado concreto en este campo, lo que acentúa la desconfianza de la ciudadanía en esta metodología.

Con respecto a las negociaciones con el ELN hay continuos altibajos, esfuerzos de la comisión facilitadora, pero ningún resultado concreto en la celebración de la Convención Nacional y en los temas duros de la negociación.

En resumen, se mantienen los escenarios de negociación pero no se observan logros concretos que estimulen y afiancen este camino.

A este complejo panorama hay que agregar la persistencia de la crisis económica y sus profundos efectos en particular en lo referente al tema del empleo y de los ingresos de la población y la respuesta ortodoxa y terca del gobierno frente a la misma. El anuncio de un ajuste aún más severo por los errores cometidos por el propio gobierno nacional seguramente va a profundizar la recesión económica, los niveles de desempleo y de pobreza y agravar la crisis de muchas entidades territoriales.



En términos políticos, el gobierno generó una expectativa con la propuesta de reforma política por la vía de un referéndum, pero rápidamente cambió de parecer y retiró esta propuesta, ahora vuelve a presentar a la consideración del Congreso un proyecto de reforma política, que en mi opinión no tiene mayor futuro y no va a permitir cambiar las costumbres políticas.

Como es obvio, esta situación ha reducido considerablemente los niveles de legitimidad y gobernabilidad del gobierno nacional, como quedó evidenciado con claridad en los recientes resultados electorales para alcaldes y gobernadores.

Con un panorama tan complicado el gobierno se ha jugado a fondo la carta del Plan Colombia y tiene sus esperanzas puestas en la ayuda económica y militar de los Estados Unidos, de Europa y de otros países e instancias de la comunidad internacional.

Estados Unidos ya ha hecho la aprobación, y el primer desembolso de su “ayuda” que, como indican todos los estudios, es básicamente de tipo militar y se encargará de subir la intensidad del conflicto armado.

La “zanahoria” prometida con los recursos de la Unión Europea sigue estando bastante embolada, en tanto hay serias resistencias de la mayoría de estos gobiernos a dar aportes al llamado Plan Colombia. Las dos rondas (Madrid y Bogotá) no han dejado al gobierno más de 300 millones de dólares, que como lo advierten funcionarios de la Unión Europea y de los propios gobiernos, no es nada distinto de lo que tradicionalmente aporta la cooperación europea a proyectos económicos, sociales y ambientales en Colombia.

Esto indica que los efectos económicos y sociales de esta estrategia no va a contribuir de manera sustantiva al desarrollo del país, y en lo que se refiere a la necesaria sustitución de cultivos ilícitos, la ampliación de estos cultivos en varias regiones del país pone de manifiesto la ineffectividad de la estrategia de la fumigación de los mismos.

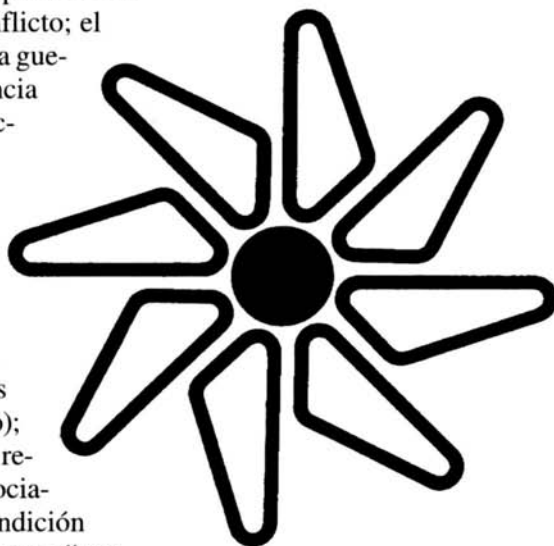
Lo que sí queda claro es el escalamiento del conflicto tanto por la ayuda-intervención militar norteamericana, como por el de-

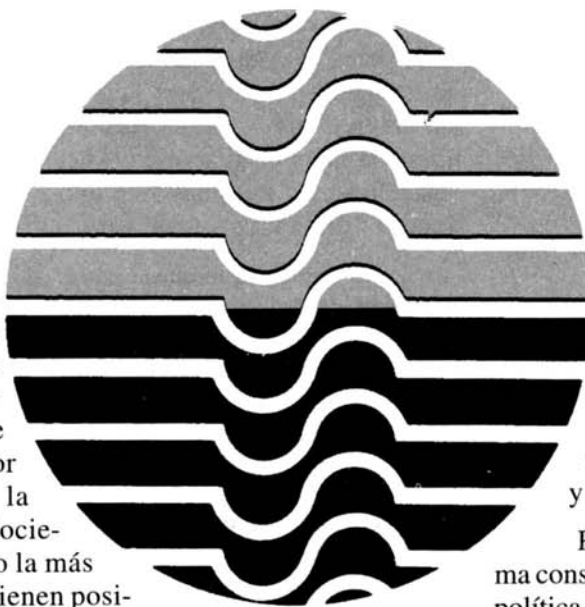
sarrollo del plan B por parte de las FARC (la intensificación del secuestro, la extorsión y los ataques a poblaciones y la distribución de armas en la población de las zonas productoras de coca y amapola; el reciente paro armado en el Putumayo es una pequeña muestra de su preparación para la guerra).

En conclusión, lo que se observa es una agudización del conflicto y una polarización de la sociedad; una muestra fehaciente de ello es el hecho de que en muchas regiones del país la población civil no tiene más alternativa que el destierro, o el apoyo a uno de los bandos del conflicto.

Naturalmente, el movimiento de paz no está libre de este proceso de polarización, al fin y al cabo es expresión de sectores de la población y responde a visiones políticas frente a la crisis nacional y las salidas frente a la misma.

Temas como los del Estado, los caminos y mecanismos para su reforma, el monopolio en el uso de la fuerza, un orden público democrático; la responsabilidad en la violación de los derechos humanos (¿sólo de parte del Estado?) y la exigencia ética y política de su respeto por parte de todos los actores del conflicto; el rechazo categórico de la guerra y al uso de la violencia como instrumento de acción política; el origen del paramilitarismo y la estrategia frente al mismo (para algunos el asunto es simplemente exigirle al Estado su desmonte, para otros, hay que buscar salidas políticas frente al mismo); el condicionamiento de reformas económicas y sociales profundas como condición para parar la guerra y lograr “una paz con justicia social”; las propias diferencias sobre los modelos de desarrollo y las políticas económicas y sociales que reemplacen las vigentes; son a penas una muestra de los temas de divergencia que acompañan el movimiento de paz y que, en mi





opinión, imposibilitan o dificultan acuerdos más sólidos en términos programáticos que a su vez faciliten un accionar público más claro y activo de parte de ese movimiento. Por eso propuestas como las de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, la de Colombia Viva o la más reciente de Paz-Colombia no tienen posibilidades de consolidarse como organizaciones permanentes y contundentes en su accionar público.

En estas condiciones y con este panorama creo que hay que hacerse preguntas importantes sobre las perspectivas, las posibilidades y las tareas del movimiento ciudadano por la paz.

En mi criterio habría que trabajar en dos direcciones. En primer término en construir espacios muy amplios, con propuestas y aspiraciones concretas, puntuales y coyunturales (rechazo al secuestro; demanda de un acuerdo humanitario; exigencia de un cese al fuego sin condiciones; campañas como la de los Cien Días; semanas por la paz; marchas, etc.) a las que se convoque al conjunto de la población, a las diversas expresiones de la sociedad civil y política y que cuenten con la vinculación activa de los medios de comunicación.

En segundo lugar, en construir plataformas y agrupamientos más coincidentes en términos ideológicos y programáticos que trabajen sobre temas más “duros” de la agenda y del proyecto de país, que debatan con claridad con otras expresiones y puntos de vista del movimiento de paz y que trabajen en forma conjunta en la búsqueda de los mínimos a que he hecho referencia.

Aunque puede aparecer como sectarismo, considero que ésta es una posición más realista y sana que permite trabajar juntos, pero también diferenciarse en medio de una situación tan compleja y confusa como la actual.

Para terminar, quiero ligar esta última consideración con una reflexión sobre la política y lo político frente al conflicto armado, a la dinámica del mismo, a la participación de la sociedad y al rol del Estado frente a uno y otro.

Es evidente que al ser el principal bien público de la sociedad colombiana, el tema de la negociación y de la búsqueda de la paz, debe contar con el concurso de toda la sociedad y del Estado que la representa. El problema clave acá es precisamente la representación de esa sociedad; esto nos coloca ante el problema de la sociedad política y su rol de representación de los intereses de la sociedad. De hecho, los movimientos de paz por más dinámicos que puedan llegar a ser, nunca alcanzarán la capacidad de representar de manera permanente y programática los intereses de sectores de la sociedad. Lo que hacen es canalizar el descontento con las atrocidades de la guerra y la exigencia de buscar la paz entre los colombianos.

Creo que es claro que las posibilidades de avanzar en la negociación del conflicto armado y llegar a acuerdos sólidos entre el Estado y los grupos armados pasa por una negociación política sobre el tipo de país a construir. De hecho, la agenda establecida entre el gobierno y las FARC es una agenda eminentemente política que llama a una compleja negociación entre fuerzas e intereses políticos. Para su avance se requiere de propuestas concretas y serias, pero igualmente de correlación de fuerzas.

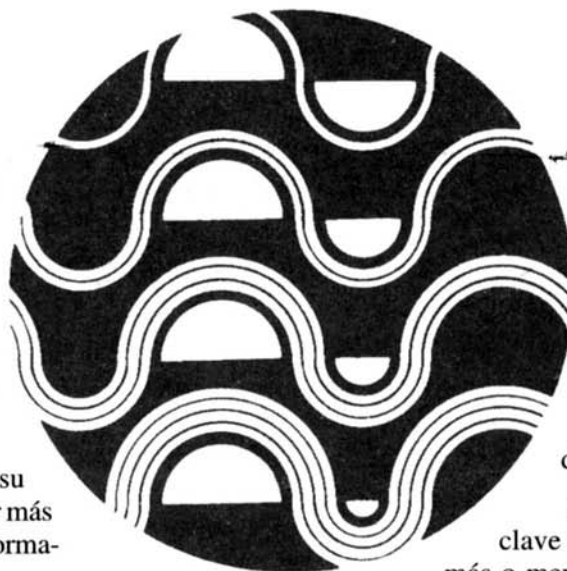
El gobierno trata de representar los intereses de las élites en el poder, aunque por momentos algunos de sus representantes intervienen directamente en la mesa de negociación.

Las FARC por su parte, a más de su organización militar han decidido jugar más claramente a nivel político con la conformación del Movimiento Bolivariano.

Los partidos tradicionales, aislados como han estado de esta dinámica, van con sus voceros al Caguán con el propósito de mostrar su compromiso con el proceso de negociación.

Sectores de oposición también se mueven en esta dirección, pero al igual que los anteriores no logran representar amplios sectores de la población colombiana.

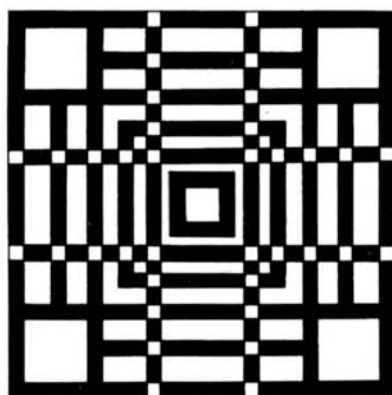
Por eso es válida la pregunta por la representación política del movimiento de paz y de muchos otros sectores que no se sienten representados en ninguna de las alternativas mencionadas. Es claro, como antes lo mencioné, que en el movimiento de paz hay diversas visiones e intereses políticos que hacen difícil una sola representación política, a menos, que se diera un debate franco y se llegara a unos acuerdos más claros. De la misma manera habría que plantearse



la pregunta por otros sectores de la sociedad que no están presentes en el movimiento de paz, pero que pueden estar interesados en aportar al proceso de negociación.

Por esta razón considero que es clave que distintas fuerzas políticas, más o menos democráticas, entren a actuar de manera más clara y contundente en los temas de la negociación y de la búsqueda de la paz y le pongan un norte a ese movimiento de paz, o por lo menos, a sectores de él. La sociedad civil tiene límites en su accionar y en su capacidad de representación de intereses de la sociedad. Se requiere de la acción política más directa y activa (es al fin y al cabo el problema político más relevante para la sociedad colombiana) y de organizaciones que adelanten esta tarea y contribuyan a organizar la sociedad con estos propósitos.

En resumen, mientras no haya fuerzas políticas que representen amplios sectores de la ciudadanía y que asuman su responsabilidad en términos de buscar salidas a la crisis del país, es muy difícil que avancen y sobre todo que se consoliden nuevos procesos de negociación hacia una paz estable y fundamentada.



Ana Teresa Bernal  
Directora de Redepaz

# Red Nacional de iniciativas por la paz y contra la guerra

Ana Teresa Bernal

**E**n el año 1993 y como consecuencia de la declaratoria de “guerra integral” en el gobierno del presidente César Gaviria, un amplio número de experiencias ciudadanas de construcción de la paz, se unen para conformar un espacio de articulación valorando de manera primordial el trabajo local y regional.

En ese momento nos propusimos tres tareas que hemos cumplido a cabalidad:

Generar un movimiento de ciudadanos, organizaciones sociales, gremios, y asociaciones de diversa índole, generadores de hechos de paz. Promotores de iniciativas refrescantes que involucran a un significativo número de pobladores regionales y municipales en la búsqueda de la paz.

Esta experiencia es realmente maravillosa. Redepaz está presente en cerca de 20 departamentos y regiones del país, generando organización e impulsando dinámicas en más de 100 localidades del territorio nacional.

Las Mesas de Trabajo por la Paz son las expresiones más comunes de encuentro y deliberación de estas experiencias constructoras de paz y ciudadanía. Igualmente los Comités y Consejos Locales por la Paz, manifiestan toda esta nueva dinámica social por la paz, en la cual Redepaz es un referente de alta significación.

La Asamblea Constituyente de Mogotes, primer Premio Nacional por la Paz, muestra efectivamente el papel autónomo y soberano de los pueblos cuando ellos



deciden autodeterminarse, para ejercer su ciudadanía plena con paz y convivencia. Esta experiencia ilumina hoy nuestro trabajo por generar en cada municipio, un territorio de paz.

Podemos decir sin temor a equivocarnos, que si hoy existe un movimiento social por la paz, éste tiene su entronque y motor en Redepaz.

Una segunda área de acción de Redepaz es promover y desarrollar un marco jurídico para la paz. Proyecto de Ley, artículo 22: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, hoy Consejo Nacional de Paz.

Se busca con esta reglamentación, poseionar a la sociedad como constructora y generadora de iniciativas de paz; como protagonista en la resolución pacífica de los conflictos, como actor de primer orden en los diálogos y negociaciones entre el gobierno y la guerrilla.

El Consejo Nacional de Paz y su representación en el Comité Temático compuesto por dignatarios del gobierno y de las FARC, ha permitido que las múltiples iniciativas de la sociedad puedan debatirse en escenarios como las Audiencias Públicas. Estos espacios contribuyen a la democratización y a la participación amplia de la ciudadanía en el proceso de paz.

### **Movilización y empoderamiento ciudadano**

Redepaz ha generado una serie de escenarios nacionales, donde los pobladores reafirman a diario su voluntad de paz. El Mandato de niños y niñas por la paz, dio fe de la decisión de 700.000 niños por desterrar la guerra y construir la paz. El Mandato Ciudadano por la Paz con 10 millones de votos, ha sido el hecho más significativo de la sociedad por buscar salidas negociadas al conflicto armado. Las Semanas por la Paz, que se realizan desde hace 13 años, han movilizado a miles de ciudadanos en eventos culturales, foros, algarabías, caminatas y cientos de actividades por la convivencia y la paz.

Hoy nos hemos comprometido con:

— Defender los procesos de diálogo y negociación. Participamos en ambos.

— Defender a la población civil y exigir su respeto a los actores armados.

— Construir territorialidad de la paz (municipios, comunidades y territorios de paz).

— Trabajar con las víctimas de la guerra y la violencia en la perspectiva de la verdad, la justicia y la reconciliación.

### **Obstáculos que impiden la unidad de acción de los movimientos de paz**

Quienes venimos trabajando por la paz, por generar mayores espacios de interven-

ción de la sociedad en la construcción de una salida negociada al conflicto armado, creemos que es importante y necesario unificar esfuerzos para aumentar la incidencia de nuestro trabajo.

Sin embargo, cada organización tiene énfasis diferentes: sobre la obligatoriedad de los actores armados en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, no todos comparten rotundamente la lucha contra el secuestro, o algunos reducen toda la exigencia a la lucha contra el secuestro y dejan por fuera las demás atrocidades. No todos comparten el momento en que se debe exigir el cese al fuego, el cese de hostilidades o la lucha contra el escalamiento de la guerra por parte de cualquiera de los protagonistas de la confrontación.

Hay grupos muy protagónicos, o posiciones polarizantes, que no buscan una crítica equilibrada a todo tipo de actos de violencia, sino que quieren arrinconar a uno de los actores. Esto es muy peligroso porque la polarización lleva al odio y puede terminar en justificar el uso de la violencia.

Uno de los ejemplos que ilustra con mayor claridad las diferentes posiciones, es el Plan Colombia. Hay quien opina que no se debe participar en la estrategia militar, pero sí en la ayuda social. Para otros no se debe participar en ningún componente del Plan. Existen comentarios acerca de que quien critica al Plan Colombia, justifica la violencia en el país. En fin, este tipo de planteamientos impide la unificación de las propuestas de los diferentes movimientos.

Propuesta de programa mínimo para unificar los movimientos por la paz:

— Defensa de los procesos de diálogo y negociación como única salida digna y humana para los conflictos armados que vivimos en Colombia.

— Defensa incondicional a la población civil y condena de todos los actos atroces vengan de donde vengan (secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado, minas antipersonales, vinculación de menores y de civiles al conflicto, masacres, asesinatos, etc).

— Defensa de la soberanía nacional.



Aura María Puyana Mutis  
Observatorio sobre el fenómeno de la droga en Colombia

# Cultivos ilícitos y negociaciones de paz

## Hacia una agenda de la sociedad civil<sup>1</sup>

Aura María Puyana Mutis



### I. ¿Qué es posible negociar?

El narcotráfico es el negocio más globalizado de todos. Mueve inmensas sumas de dinero, compromete a los más diversos sectores de la criminalidad, la economía, la política y la seguridad en los países pobres o desarrollados, y se adapta con habilidad a las preferencias del consumo o a las dificultades del mercado.

El aumento inusitado en la demanda, la alteración de los patrones del consumo o el exceso en la oferta determinan ciclos de auge o depresión no siempre sujetos a la voluntad de los actores. A finales de los años setenta, el prestigio de la “Santa Marta Golden” se derrumbó tan pronto apareció una *cannabis* más potente en suelo americano, sin que los antiguos marimberos colombianos pudieran hacer algo para evitarlo; a comienzos de los

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada al Encuentro Nacional «Iniciativas Ciudadanas por la Paz», Santafé de Bogotá, mayo 19 de 2000.

ochenta, el “boom” cocaineiro incentivó la siembra de la planta en las regiones de la periferia amazónica, al margen y en ocasiones contra la opinión expresa de la insurgencia; diez años más tarde, con el auge de la heroína en los *ghettos* de Chicago y New York, los proveedores de semilla pensaron en las montañas del Huila y Tolima para promover uno de los cultivos más rentables de que se tenga noticia, no obstante la tradición cafetalera y arrocería de su campesinado medio; y a mediados de los noventa, el descenso acelerado de la oferta de materia prima en Perú y Bolivia acrecienta las siembras de coca en Colombia a pesar de la intensa erradicación aérea efectuada por la Policía Nacional Antinarcóticos desde 1994 hasta la fecha<sup>2</sup>.

Si aceptamos que no todas las variables que intervienen en el circuito de las drogas ilícitas tienen, en estricto sentido, un carácter transable, aparecen de inmediato algunas preguntas inquietantes respecto de la “Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia” suscrita el pasado 6 de mayo de 1999 por el Gobierno Nacional y las FARC, y específicamente sobre la “sustitución de cultivos ilícitos” y “lucha contra el narcotráfico” incluidos en los puntos 3 y 6 respectivamente:

¿En un tema tan complejo como éste —dimensiones nacional e internacional; elementos criminales, socioeconómicos, culturales y de salud pública; consideraciones de seguridad nacional y continental; intersecciones con el conflicto social y armado, entre otros—, cuál es el nivel de compromisos a los que pueden llegar voceros gubernamentales y líderes de la guerrilla?;

¿Está acaso en manos de las FARC solucionar por medios pacíficos o coercitivos un problema de producción ilícita que por más de 25 años no ha logrado resolver el Estado colombiano con las fórmulas represivas o desarrollistas que le proporcionan la comunidad internacional y los Estados Unidos?;

¿Siendo los cultivos ilícitos la expresión perversa de las tensiones históricas

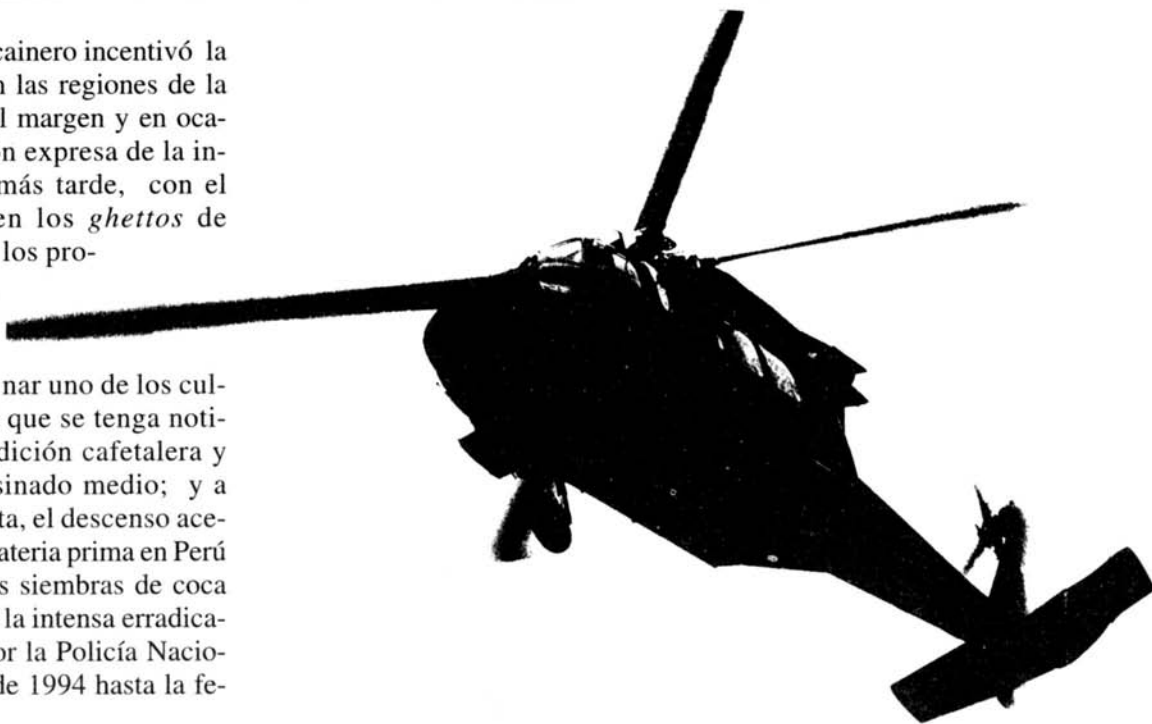
irresueltas por el acceso a la tierra y al ejercicio pleno de la ciudadanía, no es un acto facilista trasladarle la cuenta a la insurgencia, y un acto irresponsable aceptar tal delegación?

¿Dada la importancia de los recursos provenientes de la economía ilícita, por qué las FARC aceptan discutir dichos puntos, a partir de los cuales no sólo reducirían significativamente sus ingresos, sino que entrarían en contradicción con las mafias del narcotráfico y muy posiblemente con los cultivadores y cosecheros de la materia prima?

Las respuestas a estas preguntas son definitivas para medir el alcance de los con-

---

2 La fumigación aérea de las plantaciones de coca con el herbicida glifosato se escaló en forma sistemática durante la administración Samper, con 143.163 hectáreas entre enero de 1995 y julio de 1998; el gobierno de Andrés Pastrana sigue una trayectoria similar con 64.723 has. asperjadas entre agosto de 1998 y diciembre de 1999. En ese quinquenio, la siembra de coca creció de 50.900 a 103.500 ó 122.500 has, según la Policía Nacional Antinarcóticos y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, respectivamente.



sensos, pactos o transacciones a los que se llegue en “Villa Nueva Colombia”. Rebasan, sin embargo, el propósito de este artículo. En principio es válido afirmar que las responsabilidades no son simétricas y que quienes controlan el poder deben asumir la cuota que les compete por la manera como definieron el problema agrario, la construcción de la democracia y la integración no cabal de las sociedades de la colonización. Las FARC-EP tendrían que explicar, por su lado, hasta qué punto las intersecciones toleradas o incentivadas con el narcotráfico rompieron el tejido social de la colonización, degradaron sus valores éticos y pervirtieron su institucionalidad revolucionaria.

## II. Los contextos de la negociación

La narcotización de la paz fue la apuesta elevada de las FARC para ganar reconocimiento como fuerza beligerante y del candidato Andrés Pastrana para sumar el porcentaje de votos que le faltaba con tal de derrotar al liberalismo oficialista en la puja por la presidencia de la república.

Pero si algo queda claro después de un año de “relaciones peligrosas” entre el ejecutivo y la insurgencia es lo negativo que resulta establecer un camino de única vía entre el proceso de paz y la sustitución concertada de cultivos ilícitos, porque ello puede derivar en un tratamiento de guerra contra los cultivadores, si las negociaciones llegan a fracasar.

El recuento de sucesos hasta ahora acumulados marcan más un sendero de ruptura y escalamiento de las hostilidades que uno de reconstrucción nacional en una etapa de posconflicto, sólo reversible si la negociación se establece en un punto conveniente para las dos partes y si el ítem de las drogas no se interpone como el primero y más costoso asunto a resolver.

Sin embargo, los indicios en contravía son varios:

Las primeras iniciativas gubernamentales que prometían buscar alternativas sociales a la agricultura ilícita, con el concurso

de la subversión armada, evidencian un serio agotamiento. Al cabo de un año la presión diplomática de los Estados Unidos para definir de otra forma el problema de la producción de drogas y el conflicto territorial planteado por la insurgencia tiende a imponerse sobre la lógica de la negociación política.

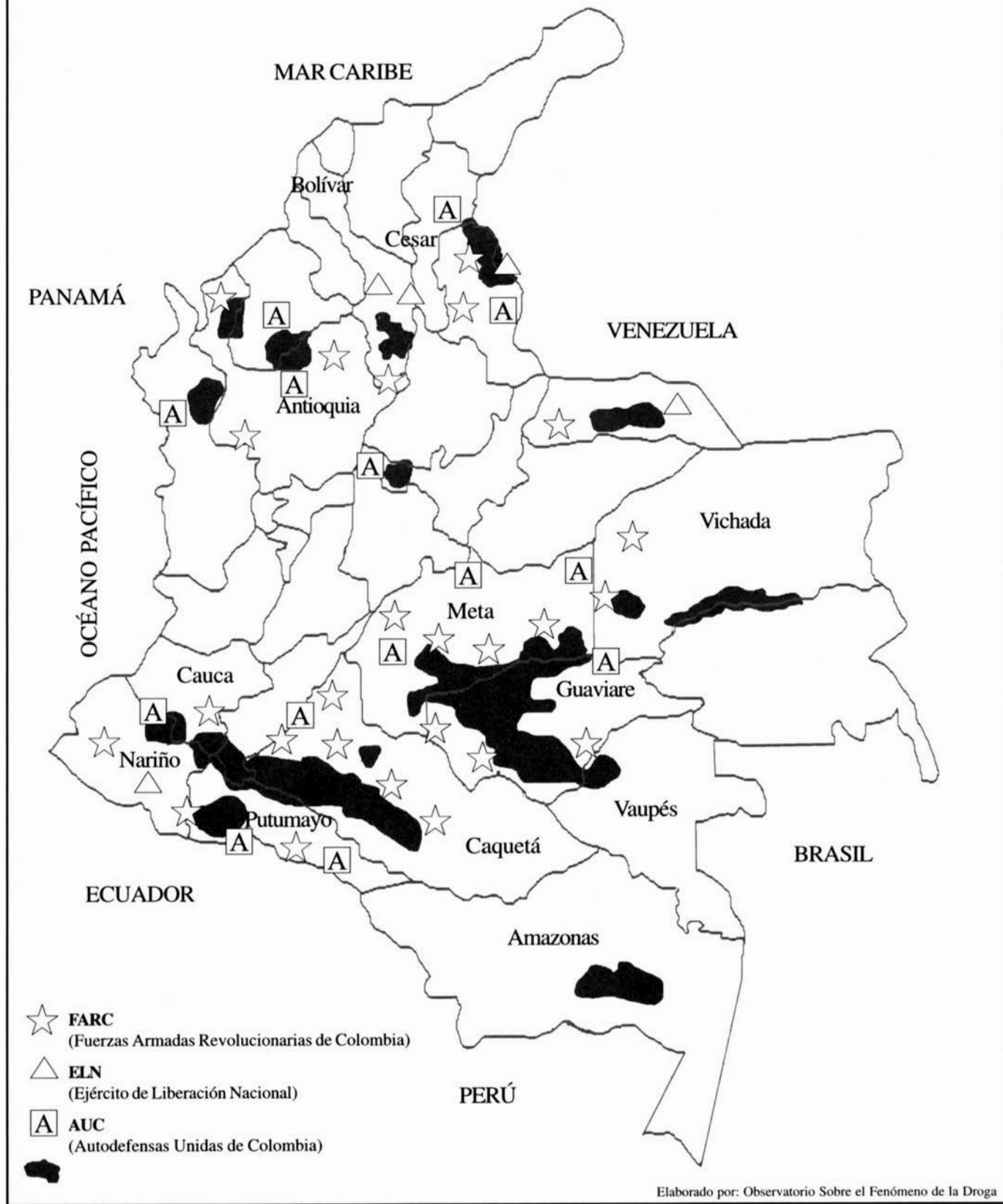
El Secretariado Nacional de las FARC, quien optó por colocarse en el filo de la navaja para mejorar —ilusoria o realmente— su capacidad de interlocución con el tema del narcotráfico y los cultivos ilícitos, intenta ahora debilitar a marchas forzadas la estrategia norteamericana con dos tentadoras ofertas: la tregua armada nacional y un proyecto piloto de sustitución de cultivos en Cartagena del Chairá, un municipio importante por su producción de hoja de coca y el control cuasiestatal que la insurgencia tiene sobre el territorio. De negarse, las FARC quedarían prácticamente orilladas a levantarse de la mesa e iniciar una ofensiva frontal en el plano militar, y el gobierno colombiano en serias dificultades para explicar su negativa a una propuesta que allana la solución política al conflicto armado.

Con el fin de la bipolaridad Este-Oeste y los resultados de las intervenciones militares de la OTAN en Irak y Yugoslavia, Estados Unidos convierte a Colombia en un asunto

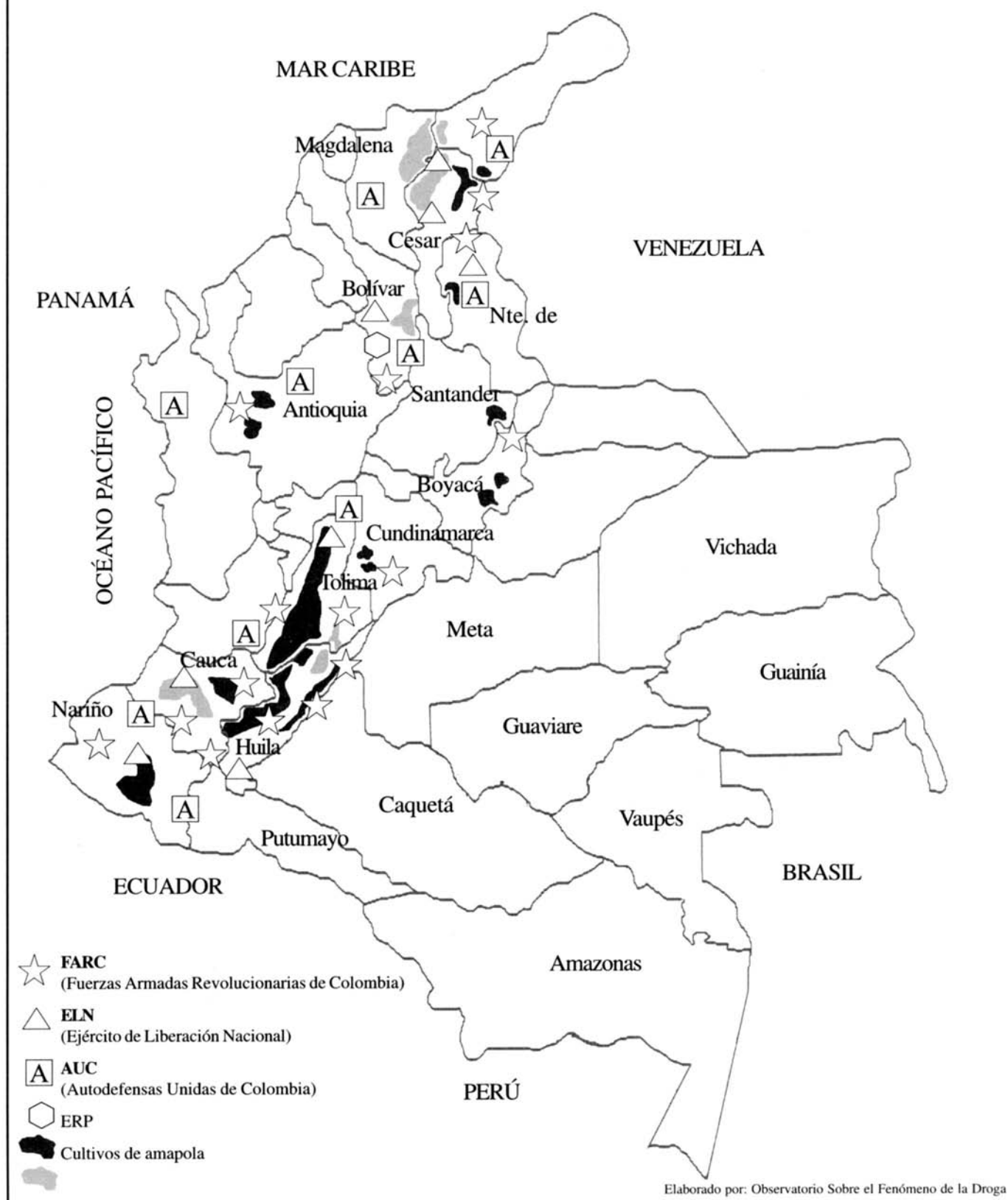
*La “Agenda de Negociación por el cambio hacia una Nueva Colombia” es el resumen genérico de los principales problemas estructurales que originaron y alimentan el conflicto armado en el país. A partir de ese primer acuerdo básico, gobierno y FARC sitúan la negociación en un nivel sustancial que si bien fue planteado por los grupos insurgentes en episodios anteriores— Tlaxcala y Caracas— no tuvo la fuerza necesaria para imponerse y definir los contenidos de los pactos de paz que se firmaron entre 1984 y 1993. Ello no significa que exista acuerdo sobre el diagnóstico de los problemas y mucho menos sobre las soluciones de fondo para resolverlos, lo que augura un largo y tortuoso camino por recorrer. En este sentido es imprescindible confeccionar agendas específicas, que contribuyan no sólo a ordenar la discusión sino a precisar los consensos y los disensos para cada uno de los puntos.*

<sup>3</sup> En su exposición de motivos al Congreso, el presidente Bill Clinton justificó el paquete de US\$1.600 millones, por la necesidad de «ayudar la acometida del gobierno colombiano en las regiones del sur de Colombia donde se cultivan drogas, ahora dominadas por la guerrilla», «mejorar la capacidad colombiana de interceptar con decisión la cocaína y los traficantes de cocaína» y «aumentar la erradicación de cultivos de coca», tres grandes objetivos que resumen la visión norteamericana sobre cuál es el problema neurálgico del país y la forma como debe resolverse. Ver: «Hoja informativa. Paquete de ayuda a Colombia», enero 11 de 2000, Embajada de los Estados Unidos. <http://usembassy.state.gov/colombia>.

## LOCALIZACIÓN DE CULTIVOS DE COCA Y ACTORES ARMADOS 2000



## LOCALIZACIÓN DE CULTIVOS DE AMAPOLA, MARIHUANA



de seguridad nacional y regional, y a su territorio en epicentro de la lucha antinarcóticos a nivel mundial<sup>3</sup>. Ello significa la oficialización de la participación incremental indirecta de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano, con las repercusiones negativas que ello pueda tener en el curso de las negociaciones entre el Estado y la insurgencia.

Independientemente de lo que se haga o diga en el Caguán, el Plan Colombia se compromete a disminuir, en un plazo de seis años, el 50% de la siembra y el procesamiento de narcóticos a través de una presión militar y policial conjunta en tres epicentros secuenciales: primera fase en Putumayo (un año); segunda fase en el sureste y partes centrales del país —léase Caquetá, Guaviare, Tolima, Huila, Cauca y Nariño— (dos años) y tercera fase en todo el país (tres años)<sup>4</sup>. Una ofensiva militar así planteada complicará aun más el proceso de paz, la situación general de los derechos humanos y el conflicto social en las regiones productoras.

Europa Occidental, cuya primera prioridad geoestratégica es la estabilización del conjunto de países que conforman el antiguo territorio de Europa del Este, expresará sus reparos al Plan Colombia, pero rehuirá cualquier confrontación radical con los Estados Unidos, su principal aliado militar en la Organización del Atlántico Norte, a propósito de la política antidrogas a impulsar en América Latina.

### III. Los escenarios político-militares de la negociación

El resumen de estas variables —negociación de paz en medio del conflicto, crecimiento de cultivos ilícitos, ingreso del Batallón Antinarcóticos e implementación paulatina del Plan Colombia—, definen una evolución política y militar hacia tres escenarios posibles, en cualquiera de los cuales la sociedad civil debe propender por la separación conceptual y práctica entre narcotraficantes, campesinos y actores armados.

**Escenario uno: negociaciones de paz en medio del conflicto y con zona (s) de despeje.** En este caso, la sustitución de cultivos ilícitos con participación de la insurgencia se restringe a uno o varios “experimentos isla” en áreas de distensión previamente acordadas con el Estado. Por depender de los vaivenes de las conversaciones, su continuidad es endeble en extremo. De una parte, la ruptura eventual entre Estado e insurgencia hundiría sin reversa los “proyectos piloto”, así éstos hayan alcanzado logros significativos en el corto plazo o demuestren su viabilidad económica a futuro; de la otra, su efecto de demostración sería mínimo, en la medida en que la guerrilla continuará requiriendo de su principal fuente de financiamiento para modificar, por la vía de la confrontación bélica, los llamados “equilibrios inestables de fuerza” a su favor.

En las áreas no distendidas, los programas estatales de desarrollo alternativo continuarán sujetos a las tensiones de la guerra y a las incoherencias de una política de reducción de la oferta que superpone acciones de contrainsurgencia, erradicación forzosa y sustitución de cultivos en un mismo escenario geográfico y social. La presión de los Estados Unidos por militarizar y regionalizar la lucha antinarcóticos tendrá, a su vez, pocas posibilidades de atenuarse o disminuirse significativamente.

**Escenario dos: negociaciones de paz con tregua armada nacional y sometimiento de los grupos paramilitares.** El predominio de la lógica política para la solución del conflicto armado constituye el escenario más propicio para implementar, en un clima de mayor estabilidad social y política, múltiples procesos de desarrollo alternativo.

Las precondiciones para arribar a una situación de cese bilateral de las hostilidades

*La narcotización de la paz fue la apuesta elevada de las FARC para ganar reconocimiento como fuerza beligerante y del candidato Andrés Pastrana para sumar el porcentaje de votos que le faltaba con tal de derrotar al liberalismo oficialista en la puja por la presidencia de la república. Pero si algo queda claro después de un año de “relaciones peligrosas” entre el ejecutivo y la insurgencia es lo negativo que resulta establecer un camino de única vía entre el proceso de paz y la sustitución concertada de cultivos ilícitos, porque ello puede derivar en un tratamiento de guerra contra los cultivadores, si las negociaciones llegan a fracasar.*

<sup>4</sup> Ver: “Plan Colombia: Plan for peace, prosperity, and strengthening of the state”, Suplemento especial de *Desde Abajo*, Santafé de Bogotá, noviembre de 1999, p. 19.

no son de poca monta: mientras el “establecimiento” procede a adelantar las reformas estructurales que subyacen a la expansión de los cultivos ilícitos y a disolver o someter a los grupos paramilitares, la guerrilla se topa, sin los apremios de la logística para el combate, con la oportunidad de desvincularse de la economía de los narcóticos. Suprimido el argumento de la confabulación entre guerrilleros y narcotraficantes, la presión diplomática y militar de los Estados Unidos se vería seriamente debilitada.

**Escenario tres: de ruptura de negociaciones con escalamiento y degradación de las hostilidades.** Con el distanciamiento de las posiciones entre el Estado y la insurgencia se cierran todos los espacios para adelantar programas piloto en las áreas de influencia guerrillera y se limitan al máximo las iniciativas estatales autónomas a nivel nacional.

Es el escenario “típico-ideal” para la mayor confluencia entre componentes contrainsurgentes y antinarcóticos, con expresiones como el escalamiento de la confrontación armada en las principales regiones productoras de hoja de coca y amapola, la militarización de la erradicación forzosa de cultivos grandes y pequeños, y el ingreso desbocado del paramilitarismo como instrumento ilegal contrasubversivo. Los actores armados, sin excepción, estarían interesados en estabilizar los circuitos económicos del narcotráfico —producción de materia prima, procesamiento y tráfico—, para recaudar los recursos que tensionen sus respectivos aparatos militares.

#### IV. ¿Principios o acciones?

Ninguna de las agendas comunes o particulares presentadas hasta el momento han logrado desmenuzar el temario hasta los acuerdos de corto, mediano y largo plazo. El nivel de las proposiciones se centra en los principios, aunque todos tengan claro que mientras se crean las condiciones para arribar a los consensos generales, que son los más importantes, primero

tendrá que avanzarse sobre lo concreto, inmediato y verificable.

Los participantes de las audiencias públicas que se realizan en Los Pozos (Caquetá) tampoco escapan al dilema de dibujar la mejor de las sociedades posibles o aliviar las necesidades particulares más inmediatas, sean estas de cooperativistas, desplazados o invidentes. En los dos casos, quienes han entregado sus propuestas suponen la existencia de cuatro condiciones óptimas que los analistas no ven por ninguna parte: soberanía para decidir, voluntad política en el establecimiento para adelantar las reformas estructurales que se requieren; crecimiento económico para generar riqueza y distribuirla más equitativamente, y holgura fiscal para subvencionar los costos de la paz negociada.

Mientras se discute cómo alcanzar dicho umbral, es inevitable pensar en tres posibles niveles de acuerdo, dos de ellos referidos a presupuestos de política pública a consagrar por el nuevo poder constituyente, y uno a compromisos concretos bajo la responsabilidad de las partes negociadoras:

— Principios de política sobre drogas ilícitas y narcotráfico.

— Presupuestos de política agraria, desarrollo alternativo y sustitución de cultivos.

— Acuerdos parciales inmediatos para ejecutar y verificar en áreas delimitadas.

#### V. Propuesta de Agenda

La “Agenda de Negociación por el Cambio hacia una Nueva Colombia” es el resumen genérico de los principales problemas estructurales que originaron y alimentan el conflicto armado en el país. A partir de ese primer acuerdo básico, gobierno y FARC sitúan la negociación en un nivel sustancial que si bien fue planteado por los grupos insurgentes en episodios anteriores —Tlaxcala y Caracas— no tuvo la fuerza necesaria para imponerse y definir los contenidos de los pactos de paz que se firmaron entre 1984 y 1993.

*El Secretariado Nacional de las FARC, quien optó por colocarse en el filo de la navaja para mejorar —ilusoria o realmente— su capacidad de interlocución con el tema del narcotráfico y los cultivos ilícitos, intenta ahora debilitar a marchas forzadas la estrategia norteamericana con dos tentadoras ofertas: la tregua armada nacional y un proyecto piloto de sustitución de cultivos en Cartagena del Chairá, un municipio importante por su producción de hoja de coca y el control cuasiestatal que la insurgencia tiene sobre el territorio. De negarse, las FARC quedarían prácticamente orilladas a levantarse de la mesa e iniciar una ofensiva frontal en el plano militar, y el gobierno colombiano en serias dificultades para explicar su negativa a una propuesta que allana la solución política al conflicto armado.*

Ello no significa que exista acuerdo sobre el diagnóstico de los problemas y mucho menos sobre las soluciones de fondo para resolverlos, lo que augura un largo y tortuoso camino por recorrer. En este sentido es imprescindible confeccionar agendas específicas, que contribuyan no sólo a ordenar la discusión sino a precisar los consensos y los disensos para cada uno de los puntos. Las propuestas sobre política antidrogas, desarrollo alternativo y sustitución de cultivos que se presentan a continuación trata de llenar, así sea de manera parcial, con ese vacío:

### ***1. Presupuestos de política nacional sobre drogas ilícitas y narcotráfico.***

**a) Reformulación integral de la política nacional sobre drogas tipificadas como ilícitas,** con base en principios como soberanía, corresponsabilidad, multilateralidad, transparencia, sentido social, respeto a los derechos humanos y protección del medio ambiente. A partir de estos criterios, Colombia redefinirá sus relaciones multi y bilaterales con los países centro de la demanda y con el conjunto de naciones que comparten una problemática similar de producción y tráfico de estupefacientes.

**b) Nuevo diseño institucional** que ponga fin a la fragmentación de los centros de decisión en materia antinarcóticos y a la desordinación y duplicación de esfuerzos en el trabajo interinstitucional. Las propuestas van desde el reperfilamiento del Consejo Nacional de Estupefacientes como la instancia rectora de la política, hasta la creación de un instituto descentralizado con capacidad real para coordinar y evaluar los diferentes planes y programas que se implementen en el sector.

**c) Reforma a la Ley 30 de 1986.** Conceptualización y tratamiento diferenciado de los componentes criminales, socioeconómicos, culturales y de salud pública inmersos en el circuito de las drogas, evitando la uniformidad criminalizadora del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Quiere esto decir, aplicar una lógica represiva contra el negocio empresarial del narcotráfico, y una lógica promoción personal, comunitaria y

regional en los polos sociales de la cadena: el cultivo de la materia prima y el consumo de estupefacientes.

**d) Reconocimiento de legalidad al cultivo de la coca por parte de las comunidades** indígenas para usos ancestrales de tipo religioso, comunitario y medicinal.

**e) Eliminación de las condiciones políticas, institucionales, socioeconómicas y éticas que favorecen el surgimiento del narcotráfico,** tanto en su expresión criminal orgánica como en la implantación de actividades económicas ligadas a la producción y tráfico de estupefacientes. Esas "ventajas comparativas" están relacionadas con tres dinámicas específicas: uno, la complacencia social e institucional para la inserción de los empresarios ilegales en el sistema social, económico y político establecido; dos, la persistencia de un modelo de desarrollo excluyente e inequitativo que empuja a grupos amplios de la población a la actividad económica ilegal; tres, la actitud pragmática de los grupos armados anti y contraestatales para permitir que la infraestructura de procesamiento de estupefacientes funcione en los territorios bajo su control.

Según el tipo de dinámica a intervenir se adoptarán medidas diferenciadas, en especial las siguientes: a) restricción de las facilidades jurídicas y fiscales para repatriar y legalizar las ganancias ilícitas; b) construcción de un modelo de desarrollo que amplíe la escala de oportunidades entre los sectores más pobres; c) solución política negociada al conflicto armado interno que eleve los niveles de gobernabilidad democrática en las regiones con cultivos ilícitos y presencia de actores armados.

**f) Separación conceptual y práctica entre el conflicto armado interno y la estrategia antinarcóticos** como dos fenómenos que aunque interrelacionados responden a actores, motivaciones y causalidades históricas distintas. Bajo esta óptica, el escenario de guerra antinarcóticos con guerra contrainsurgente previsto en el "Plan Colombia", lejos de acabar con los grupos insurgentes y el narcotráfico, repercutirá negativamente sobre la viabilidad del pro-

ceso de paz, la estabilidad democrática del país y la vigencia de los derechos humanos en las regiones objeto de la ofensiva militar.

### **Política de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos**

**a) Definición del Desarrollo Regional y el Desarrollo Rural Alternativo como los ejes de articulación** de la política sobre sustitución de cultivos ilícitos, por encima de las consideraciones represivas que buscan contraer la oferta de drogas a partir de la destrucción física de las hectáreas cultivadas, el empobrecimiento de los productores primarios y la dispersión de sus comunidades.

**b) Reforma Agraria Integral** que distribuya la tierra improductiva, subutilizada y/o adquirida por medios ilícitos entre campesinos, indígenas y colonos, bajo los criterios de fortalecimiento de la economía campesina, sustentabilidad económica, sostenibilidad ambiental e inserción competitiva en el mercado. Para disminuir la presión sobre las puntas de colonización, el reparto agrario tendrá como epicentro el interior de la frontera agrícola y se complementará con el saneamiento de títulos, la devolución expedita de las propiedades adquiridas por medios coercitivos directos o indirectos, la extinción de dominio a bienes del narcotráfico y la expedición de normas fiscales y penales que desestimen la concentración indebida e improductiva del suelo.

**c) Reordenamiento territorial** que delimite las áreas ocupadas y protegidas, fortalezca la economía campesina en las regiones de colonización consolidada y sustraiga los territorios de colonización cocalera sin perspectivas para una reconversión productiva sostenible. Los programas de relocalización de población que de allí se deriven tendrán un carácter voluntario y gradual, previa oferta de garantías para una vida digna y segura en los sitios de llegada.

**d) Promoción de pactos ambientales multisectoriales** entre el Estado, las comunidades locales, los grupos económicos, los actores armados y la comunidad in-

ternacional para la protección, restauración y adecuada explotación de los ecosistemas intervenidos por los cultivos ilícitos. La conservación de cuencas hidrográficas y bosques altoandinos y de selva húmeda tropical permitirá la aplicación efectiva del principio de corresponsabilidad por parte de los países industrializados, principales responsables de la destrucción de la capa de ozono y el cambio climático mundial.

**e) Distinción entre cultivos empresariales y cultivos campesinos y aplicación de estrategias diferenciadas para cada uno de los casos:** erradicación sin compensación para las grandes extensiones, y sustitución gradual y concertada para las siembras medianas y pequeñas. Los parámetros regionales y subregionales de clasificación tendrán en cuenta los patrones históricos de distribución de la propiedad rural, las actividades económicas predominantes, y los niveles promedio de ingreso, productividad y calidad del suelo, entre otros.

**f) Moratoria a la erradicación agroquímica o biológica** que por su carácter invasivo, forzoso e indiscriminado, afecte la estabilidad de las comunidades, la biodiversidad, las fuentes de agua, la economía lícita y la salud de la población. Nos referimos específicamente a tres temas: a) la fumigación aérea con el herbicida glifosato; b) la aplicación experimental a campo abierto de granulados más potentes como el imazapir y el thebuthiuron, y c) los acuerdos bi y multilaterales en marcha para establecer en Colombia proyectos pilotos de control biológico con el hongo *fosarium oxysporum*.

**g) Marco macroeconómico favorable a la economía agraria, la producción campesina y los programas de sustitución de cultivos.** Ello implica revisar el modelo de apertura comercial indiscriminada; proteger la producción agrícola nacional con créditos blandos, subsidios directos, asistencia técnica e infraestructura física, y obtener mediante el mecanismo de las preferencias arancelarias, precios competitivos para los productos de sustitución en el mercado internacional.



*Ninguna de las agendas comunes o particulares presentadas hasta el momento han logrado desmenuzar el temario hasta los acuerdos de corto, mediano y largo plazo. El nivel de las proposiciones se centra en los principios, aunque todos tengan claro que mientras se crean las condiciones para arribar a los consensos generales, que son los más importantes, primero tendrá que avanzarse sobre lo concreto, inmediato y verificable. Los participantes de las Audiencias Públicas que se realizan en Los Pozos (Caquetá) tampoco escapan al dilema de dibujar la mejor de las sociedades posibles o aliviar las necesidades particulares más inmediatas, sean éstas de cooperativistas, desplazados o invidentes. En los dos casos, quienes han entregado sus propuestas suponen la existencia de cuatro condiciones óptimas que los analistas no ven por ninguna parte: soberanía para decidir, voluntad política en el establecimiento para adelantar las reformas estructurales que se requieren; crecimiento económico para generar riqueza y distribuirla más equitativamente, y holgura fiscal para subvencionar los costos de la paz negociada.*

**h) Formas asociativas campesinas** que permitan al pequeño y mediano productor, con el criterio de "cadenas productivas", participar del valor agregado en las fases de poscosecha, procesamiento y comercialización de los productos primarios. Los proyectos productivos que se planteen deben respetar las expectativas de las comunidades sobre calidad de vida, nivel de ingresos y seguridad alimentaria, eliminando imposiciones monoproduktivistas hipotéticamente rentables en el mercado mundial pero de alto riesgo para la estabilidad de la economía campesina.

**i) Políticas de desarrollo social, empleo y capacitación de carácter preventivo** que contengan tanto la expansión de los cultivos ilícitos, como la expulsión neta de población hacia los principales centros de producción de hoja de coca o amapola. Los programas que se diseñen tendrán como prioridad los grupos de la población rural o urbana que se vinculan a las faenas de cultivo y cosecha como jornaleros agrícolas itinerantes.

**j) Mecanismos ágiles y eficaces para la tramitación de demandas de reparación económica** por daños causados por las operaciones antinarcóticos a la población civil y/o la naturaleza. Se propiciará la formación de Veedurías Ciudadanas Regionales para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

**k) Creación de una Auditoría Ambiental que garantice el ejercicio imparcial de las funciones para la cual fue creada**, eliminando los vínculos económicos y políticos ostensibles con los entes nacionales e internacionales comprometidos con la política de erradicación agroquímica.

## 2. Relación proceso de paz - sustitución de cultivos

**Generar un clima de confianza entre el Estado y las comunidades** que permitan adelantar los proyectos de desarrollo alternativo en un contexto de participación, concertación y corresponsabilidad. La legitimidad estatal pasa por la descriminalización

de los pequeños productores, por su reconocimiento como sujetos sociales válidos para la interlocución con el Estado y por cumplimiento estricto de los acuerdos que se suscriban en materia de desarrollo regional y sustitución concertada de cultivos.

**Propiciar el logro de pactos locales de gobernabilidad** que permitan reconstruir el tejido social deteriorado por el narcotráfico, el conflicto armado y la represión contra la población civil asentada en regiones con cultivos ilícitos. Ello sólo será posible si se asumen compromisos colectivos serios para respetar los espacios de participación democrática y resolución pacífica de los conflictos, incluidos aquellos que se originan en la producción de plantas con propiedades narcóticas o sicoactivas.

**Construir los escenarios de concertación para la sustitución de cultivos según las condiciones político-militares de cada región**, cuidando el necesario balance entre las comunidades locales, los actores armados y el Estado, como factores de reconversión hacia la economía lícita y la convivencia pacífica.

**Inicio de una discusión franca y responsable sobre la magnitud de los recursos que los actores armados derivan de sus vínculos directos e indirectos con la economía de la droga** y la manera como se procedería a la progresiva desvinculación de esa fuente de financiamiento.

*Independientemente de lo que se haga o diga en el Caguán, el Plan Colombia se compromete a disminuir, en un plazo de seis años, el de 50% la siembra y el procesamiento de narcóticos a través de una presión militar y policial conjunta en tres epicentros secuenciales: primera fase en Putumayo (un año); segunda fase en el sureste y partes centrales del país —léase Caquetá, Guaviare, Tolima, Huila, Cauca y Nariño— (dos años) y tercera fase en todo el país (tres años). Una ofensiva militar así planteada complicará aun más el proceso de paz, la situación general de los derechos humanos y el conflicto social en las regiones productoras.*



**Delimitar y establecer “Laboratorios de Desarrollo Alternativo, Paz y Protección Ambiental”**, mediante el acuerdo tripartito del Estado, las comunidades locales y la insurgencia, para la reconstrucción política, socioeconómica, ética y ambiental de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos y el narcotráfico.

**Creación de una Comisión Internacional de Verificación** para realizar seguimiento a los siguientes compromisos asumidos por cada una de las partes:

**Por parte del Estado colombiano:**

— **Cesar las operaciones militares** ofensivas de carácter contrainsurgente y/o antinarcóticos en las áreas delimitadas.

— **Suspender las fumigaciones aéreas** contra los cultivos ilícitos e **Implementar acciones de erradicación manual o mecánica no contaminante de los grandes cultivos** con la participación de comunidades, insurgencia y/o desmovilizados.

— **Compensar económicamente a los campesinos** por el desmonte gradual de los cultivos ilícitos clasificados como de subsistencia y mientras comienza la fase productiva de los cultivos o actividades de sustitución.

— **Reconocer subsidios económicos a la insurgencia** por su desmovilización armada y su desvinculación de las fuentes de financiamiento relacionadas con la economía de las drogas.

— **Otorgar garantías jurídicas, económicas y de seguridad** para la participación o la coparticipación de la insurgencia en los proyectos agropecuarios, silvopastoriles, agroindustriales y ecológicos que se desarrollen.

— **Implementar los principios de política** sobre drogas ilícitas, narcotráfico y cultivos ilícitos enunciados como base de las negociaciones de paz.

**Compromisos de las comunidades locales:**

— **Estabilizar los cultivos ilícitos y disminuirlos gradualmente** de acuerdo al estricto cumplimiento de un cronograma de compensaciones monetarias e inversiones

sociales y productivas acordadas con el Estado.

— **Definir metas colectivas de sustitución y ejercer control social** para evitar la reincidencia en la siembra, el tráfico y el consumo.

— **Durante el tiempo previsto para la sustitución, promover pactos comunitarios para la protección del medio ambiente** mediante el uso técnico adecuado de químicos y herbicidas.

— **Promover los procesos de participación y concertación** relacionados con el proceso de paz y la sustitución de cultivos.

**Compromisos de la insurgencia**

— **Cesar las acciones militares ofensivas** en y desde las áreas definidas como “Laboratorios de Paz, Desarrollo Alternativo y protección Ambiental”.

— **No incentivar ni presionar la expansión de los cultivos ilícitos** entre las comunidades campesinas.

— **Desvincularse de los servicios de protección a la infraestructura de producción y comercialización de narcóticos**, contribuir a su desinstalación y no intervenir en procesos de acopio e intermediación de pasta básica o clorhidrato de cocaína.

— **Respetar las formas organizativas, mecanismos de concertación y decisiones** que se acuerden con la comunidad y/o el Estado.

— **Incentivar la vinculación laboral de sus combatientes y/o desmovilizados** en los proyectos productivos, ambientales, sociales y de infraestructura que se acuerde ejecutar en los “Laboratorios de Construcción de Paz, Desarrollo Alternativo y Protección Ambiental”.

— **Facilitar el trabajo de las entidades** nacionales y de cooperación internacional cofinanciadoras y corresponsables de los proyectos.

Ludolfo Paramio  
Director del Centro de Estudios Avanzados de  
España, Unidad de Políticas Comparadas CSIC

# La crisis de la política en América Latina \*

Ludolfo Paramio

La vinculación causal entre desarrollo económico y democracia, convertida en un lugar común a partir de Lipset (1959), hizo que durante la década de los años 80, tras la crisis de la deuda y los ajustes económicos consiguientes, se extendiera un cierto pesimismo sobre el futuro de la democracia en América Latina, precisamente en un momento en el que los regímenes autoritarios de la década anterior estaban dando paso uno tras otro a una restaurada democracia. Muchos observadores temieron que la crisis económica y sus regresivas consecuencias sociales harían imposible el mantenimiento de regímenes democráticos en la región.

En el período transcurrido desde entonces ese temor se ha disipado en buena medida. La norma sigue siendo en América Latina los regímenes democráticos, pese al alto precio social pagado por la crisis y los ajustes y reformas posteriores, y el propio régimen mexicano, siempre considerado un caso anómalo, afronta las elecciones presidenciales del año 2000 con serias garantías institucionales de un proceso competitivo y transparente. No obstante, la



discutible reelección del presidente Fujimori en Perú, y la concentración de poder en la presidencia de Chávez, en Venezuela, arrojan serias sombras sobre la institucionalidad democrática en ambos países. Y, por otro lado, el intento de golpe —y el desplazamiento del presidente Mahuad— en Ecuador y el estado de sitio en Bolivia, han mostrado en los primeros meses de 2000 que las tensiones sociales pueden crear serios problemas para la gobernación democrática.

\* Una versión del presente artículo fue publicada en la revista *Praxis Sociológica*, No. 5, 2000, Madrid, España.

De esta forma reaparece la cuestión social como clave del futuro de la democracia: ¿hasta qué punto puede asentarse la democracia en sociedades marcadas por altos niveles de pobreza y creciente desigualdad? El problema sería saber qué variable explica la permanencia o la fragilidad de los regímenes democráticos cuando se parte de situaciones de fuerte desigualdad social o de crisis económica profunda. El recuerdo próximo de un régimen autoritario o la dramática memoria de un conflicto civil pueden ayudar a que las instituciones democráticas se mantengan para evitar el regreso hacia ese pasado indeseable. Pero además cabe imaginar que algunas características de las instituciones democráticas pueden favorecer especialmente su duración, motivando que los ciudadanos mantengan su confianza en ellas. La primera de estas características sería, en buena lógica, la capacidad para satisfacer las demandas de los electores.

### Insatisfacción y desconfianza: el problema general

El sentimiento de insatisfacción respecto a los resultados de la democracia es un fenómeno casi universal, si bien en general los ciudadanos afirman preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Los gobernantes, los partidos y los políticos en su conjunto, son valorados negativamente, incluso en casos en que se les reconoce una gestión eficaz (Maravall, 1995). Lo más llamativo es que algunas de las razones que explicarían esta insatisfacción no parecen responder a la realidad. Por ejemplo, la idea —muy extendida en los países desarrollados— de que los partidos no siguen en su política las preferencias expresadas por los electores: por el contrario, los programas se diseñan casi siempre en estricto seguimiento de tales preferencias (Biorcio y Mannheim, 1995; Fuchs y Klingemann, 1995).

Lo que podría explicar el sentimiento opuesto, sin embargo, sería la peculiar distribución de las preferencias de los electo-

res. Se viene sosteniendo que desde los años 70 han emergido nuevos valores y preferencias (posmaterialistas) distintos de los expresados por los electores durante el período de posguerra: frente a las demandas de empleo, mejoras salariales y servicios públicos, los nuevos valores apuntarían a la calidad de vida, el medio ambiente, la paz y los derechos individuales, en particular la igualdad entre hombres y mujeres (Inglehart, 1977, 1990 y 1997; Abramson e Inglehart, 1995). Normalmente se entiende que esto se traduce en una segmentación del electorado, que obligaría a los partidos a buscar fórmulas de conciliación (*trade-off*) entre los nuevos y los viejos valores para obtener apoyo mayoritario.

Desde este planteamiento los partidos tendrían un problema para reformular sus discursos y sus estrategias: los partidos socialdemócratas europeos, en particular, oscilarían entre la tentación de aferrarse a su público tradicional, renunciando a las nuevas demandas sociales, y la de intentar satisfacerlas corriendo el riesgo de perder el apoyo de los trabajadores identificados con las viejas demandas materialistas (Kitschelt, 1994). Pero no se plantea otro problema distinto: que la contradicción entre viejos y nuevos valores suponga la coexistencia en los propios electores de dos o más ejes de preferencias distintos, no agregables, y que por tanto las mismas políticas que susciten su apoyo les puedan dejar insatisfechos en alguna medida.

La idea de que los electores se manejan a la vez en varios ejes de preferencias, es en realidad muy anterior a la entrada en escena de la *nueva política* (Stokes, 1966), pero entonces se planteó más bien como un reto al modelo espacial de la competencia electoral (Downs, 1957). Paradójicamente, sin embargo, el modelo espacial —y en particular el teorema del votante mediano— puede salvarse en un espacio de dos o más dimensiones: para competir por la mayoría los partidos deberán concentrar sus propuestas en un conjunto de posiciones (*uncovered set*) en el que se aglutinan la mayoría de los electores (McKelvey, 1986; Ordeshook, 1986).

*Inicialmente hubo serios temores, sustentados en estallidos sociales aislados, de que los ajustes y reformas estructurales que siguieron a la crisis de la deuda provocaran un creciente malestar social y pusieran en peligro la estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina. Que el deterioro social no se haya traducido en mayor conflictividad tiene varias explicaciones. La primera se refiere a la propia lógica de la acción social: un colectivo que se ha visto gravemente afectado en sus intereses sólo se movilizará si cuenta con los recursos organizativos necesarios para ello. Los sectores populares más afectados por la crisis carecen a menudo de organización y dirección que les permitan movilizarse, y la protesta de las clases medias pasa normalmente por la política democrática, en forma de voto de castigo a los gobiernos o de voto frustrado a candidatos excéntricos.*



El problema de la insatisfacción de los electores, en cambio, sólo se ha planteado a partir de la posibilidad de una distribución bimodal de las preferencias sobre un mismo eje (Miller y Listhaug, 1998). Es evidente que en este caso una política (centrista) que responda a las preferencias del votante mediano será la que obtenga mayor apoyo —o menor rechazo—, pero a la vez creará una insatisfacción mayoritaria. Lo que no es tan obvio es que, cuando se definen políticas para atender a demandas sobre dos o más ejes de preferencias, las metapreferencias de los electores —su ordenación relativa de estos ejes— difícilmente corresponderán a las prioridades de la agenda política desarrollada por los gobiernos, por lo que la insatisfacción de los electores crecerá incluso si sus demandas son atendidas en mayor o menor medida (Paramio, 1999a).

Una vez que se admite la existencia de más de un eje de preferencias, se puede hablar de un eje de metapreferencias: si sobre éste existiera una distribución unimodal de los electores, la posición del votante mediano sobre este eje correspondería a la política —al orden de prioridades— que minimizaría la insatisfacción de los electores. Pero si no existe tal distribución unimodal, sino que las metapre-

ferencias están distribuidas aleatoriamente o de forma  $n$ -modal, ninguna política mayoritaria podrá dejar de suscitar insatisfacción en los mismos electores a cuyas demandas se pretende ofrecer solución, independientemente de que cada demanda en sí pueda considerarse razonablemente satisfecha. La insatisfacción de las *prioridades* (metapreferencias) sería vivida por los electores, paradójicamente, como insatisfacción de las *demandas*.

Se podría suponer que la nueva situación de insatisfacción generalizada ante la política refleja, en este sentido, una ruptura de la ordenación de las prioridades sociales propia de las décadas de posguerra. No habría existido quizá nunca una época en la que las preferencias políticas se distribuyeran sobre un único eje, pero sí habría habido un número limitado de metapreferencias proyectables sobre un eje ordenado transitivamente en términos ideológicos. Cada posición sobre este eje de las metapreferencias (cada ordenación de las preferencias) tendría su equivalente en una identidad partidaria. Las prioridades de los distintos partidos —por ejemplo, redistribución frente a crecimiento de las ganancias— serían opciones sobre las que se decantarían los electores, en función de sus propios intereses.

En teoría los electores deciden su voto calculando los beneficios que pueden obtener de un gobierno de uno u otro partido. En la práctica, dado que la información sobre los programas y sus posibles repercusiones, la competencia de los candidatos y la sinceridad de sus intenciones, excede a la que puede reunir y analizar cualquier elector común, los electores utilizan lo que podemos llamar atajos informacionales: la ideología o identidad partidaria es el fundamental de estos atajos. Sobre esa base los electores construyen vínculos de identificación que tienen una componente valorativa y otra afectiva: la decisión de votar, cuando los beneficios esperables de ese voto son remotos, se explica en buena medida por la carga expresiva que conlleva el hecho de votar (Riker y Ordeshook, 1968), por ejemplo, al hacerlo por un partido con el que el elector se siente identificado.

Se suele aceptar que el auge de los medios audiovisuales ha disminuido el papel de los partidos políticos como canales de información y formación de opinión política, y que en la misma medida, al hacerse menos relevantes los partidos en la vida social, los vínculos de identificación partidaria se han debilitado (Wattenberg, 1998). Eso no tendría que haber afectado necesariamente al papel de las identidades o ideologías partidarias como atajos informacionales, aunque erosionara la relación afectiva entre los electores y los partidos, y en lógica consecuencia disminuyera la lealtad de los primeros hacia los segundos. Pero, si efectivamente se ha producido en paralelo la aparición de nuevas preferencias en los electores, las identidades partidarias anteriores no tendrán inicialmente valor informacional sobre estas nuevas preferencias. Por tanto, el eje ideológico sobre el que se alineaban las identidades partidarias se mostrará ahora no sólo menos relevantes, sino también insuficientes para ordenar las prioridades (metapreferencias) en el nuevo espacio *n*-dimensional de las demandas sociales.

En todo el razonamiento anterior se parte de la hipótesis de que existen unas preferencias o demandas tradicionales, respecto a las cuales los partidos representan identi-



dades o posiciones ideológicas claras, y que el único cambio lo representan las nuevas preferencias o demandas que traducen los valores posmaterialistas. No es así, sin embargo. Como es bien sabido, desde los años 80 se ha producido en todo el mundo, y en América Latina de forma más marcada, un cambio en las reglas de juego de la economía, como consecuencia del auge de unos mercados financieros globales caracterizados por una extraordinaria movilidad. Esos cambios han provocado una modificación de las políticas posibles para los gobiernos, y esto a su vez ha supuesto una alteración de las identidades partidarias: los partidos que antes se identificaban con la redistribución ahora deben asumir políticas de ajuste con resultados sociales regresivos, al menos a corto plazo.

Por tanto, junto con la pérdida de valor de las identidades partidarias para ordenar las metapreferencias, al desarrollarse nuevas demandas y preferencias sociales se produce también un cambio de dichas identidades partidarias, cambio que será percibido por sus electores tradicionales como un desdibujamiento y causa previsible de desconfianza. Lo esperable entonces será no sólo que se debiliten o disminuyan los vínculos de identificación entre los ciudadanos y los partidos, sino que caiga drásticamente la funcionalidad de los partidos para agregar las preferencias sociales sobre un único eje de metapreferencias. La consecuencia será que las políticas capaces de obtener el apoyo de la mayoría serán, simultáneamente,

*Los regímenes democráticos atraviesan en todo el mundo un proceso de adaptación a dos cambios fundamentales. Por un lado los cambios en los valores y demandas de los ciudadanos, que a su vez se relacionan con una pérdida de peso de los partidos políticos, y de la identificación con ellos: la consiguiente individualización de la política provoca probablemente una visión más crítica de los partidos y de los gobiernos. Por otro lado, los cambios en la economía, que afectan a las políticas y resultados posibles de los gobiernos, que tienen así más dificultad para satisfacer las demandas sociales y, sobre todo, para ajustarse a las prioridades de los electores en el diseño de sus políticas. Estos cambios explican probablemente que en todos los países democráticos exista un clima de relativa insatisfacción y desconfianza hacia los partidos políticos y hacia los resultados de los gobiernos.*

incapaces de satisfacerla: los partidos podrán ganar las elecciones, pero no la confianza de los electores, en la medida en que éstos no reconozcan ni hagan suyas las prioridades de los partidos. Crecerá, por el contrario, la distancia entre la lógica de la gobernación y la lógica de las demandas individuales.

No es evidente, sin embargo, que este proceso deba considerarse irreversible, al contrario de lo que sugiere la mayor parte de los estudios. En el caso norteamericano se puede sostener que el peso en el voto de las identificaciones partidarias ha recuperado en las elecciones presidenciales el nivel de posguerra en la década de los 80, y ha crecido posteriormente (Bartels, 2000). Se puede pensar que la causa es el realineamiento ideológico que se ha producido en Estados Unidos durante las presidencias de Reagan y Clinton, pero el hecho es que en general puede considerarse factible que la capacidad de los gobiernos para ofrecer de forma duradera resultados coherentes se traduzca en un reforzamiento de las identificaciones partidarias. El proceso implicaría la satisfacción de las demandas inmediatas de los ciudadanos dentro del orden de preferencias fijado por los partidos, lo que haría aceptable esa ordenación para los electores.

### La frustración de las expectativas en América Latina

La situación se complica considerablemente si recordamos que en América Latina la alta movilidad de los mercados financieros no sólo limita las posibilidades de actuación de los gobiernos, sino que también ha producido drásticos retrocesos en los resultados obtenidos por ellos. Los ejemplos más notorios los ofrecen la devaluación catastrófica de diciembre de 1994, en México, y el impacto subsiguiente del *efecto tequila* sobre la economía argentina, en 1995, y las secuelas de las crisis asiática y rusa en Brasil, a comienzos de 1999. En todos estos casos los ciudadanos sentían que se habían superado —con alto coste social— la crisis de la deuda y sus secuelas, incluyendo la

hiperinflación en Argentina y Brasil, y que los sucesivos ajustes y reformas estructurales habían logrado poner a los respectivos países en una senda estable de crecimiento económico. Las nuevas crisis supusieron, por tanto, una fuerte frustración de expectativas, independientemente de la mayor o menor responsabilidad que los ciudadanos atribuyeran a los gobiernos en el origen y manejo de la coyuntura adversa.

En los modelos económicos de voto se supone que los electores castigan a los gobiernos por los reveses económicos en su gestión —voto retrospectivo— o bien que deciden si las expectativas más favorables de comportamiento futuro de la economía las



ofrece la continuidad del partido en el gobierno o, por el contrario, la llegada a éste del (principal) partido de oposición (Fiorina, 1978 y 1981; MacKuen et al., 1992). En los tres casos mencionados (México, Argentina y Brasil) se daba, sin embargo, una paradoja: castigar al partido en el gobierno suponía favorecer a partidos que no prometían mejores perspectivas para el futuro, por haber tenido recientes experiencias negativas de gobierno o por no contar con una reputación favorable en la gestión de la economía, al no haber gobernado previamente o mantener un discurso poco creíble en este campo.

En una situación así cabe hablar de frustración de los electores: una vez que ha fallado la única opción que garantizaba resultados económicos positivos no existen alternativas racionales, y en lo sucesivo el com-



portamiento electoral oscilará entre el voto aleatorio y el simple voto agresivo hacia los gobernantes en las convocatorias cuyo resultado no pueda agravar en exceso la situación ya existente. Esta conducta frustrada es la esperable una vez que los cálculos racionales no han logrado conducir a los resultados deseados (Eckstein, 1991). La frustración no tiene por qué convertirse en un patrón estable de conducta, ya que cambios posteriores en la oferta partidaria pueden significar la reaparición de alternativas y cálculos racionales. Pero lo más probable es que un caso grave de frustración de expectativas induzca en los electores una desconfianza duradera hacia los resultados de la política.

Puede ser útil contraponer la experiencia de Argentina con la de Venezuela, donde la frustración se ha agravado hasta afectar seriamente a la legitimidad del sistema político. En Argentina, la Alianza que derrotó al peronismo a finales de 1999 no despertaba grandes expectativas, sino que se limitó a presentarse como una alternativa racional a la forma de gobierno de Menem, conservando las reformas económicas de mercado introducidas por éste, pero haciendo hincapié en la restauración de la transparencia y las normas del Estado de derecho, tras diez años de una gestión poco escrupulosa. En suma, el programa de la Alianza proponía mayor atención a la educación y a la política social —pero reconociendo un es-

caso margen de actuación y sin ofrecer milagros— y una gestión más austera y responsable de la economía, manteniendo básicamente el modelo heredado de los gobiernos anteriores.

Que esta oferta modesta y racional obtuviera el apoyo de la mayoría fue el resultado de varios factores. El primero es la propia reducción de expectativas de los electores: la crisis de 1995, bajo el impacto del *efecto tequila*, disipó las ilusiones económicas creadas por el éxito del primer gobierno de Menem desde la fijación de la paridad del peso por ley. Olvidado el triunfalismo de aquel momento, unas expectativas más realistas permitieron a los electores valorar positivamente las propuestas de la Alianza. El segundo fue la recuperación de la credibilidad de la oposición como gestora de la economía, superando el recuerdo del final hiperinflacionario del gobierno de la UCR con Raúl Alfonsín. A esta superación contribuyeron a su vez varios factores, entre ellos el perfil positivo como gestor del candidato presidencial Fernando de la Rúa, pero quizá el sustancial fue la recomposición de la oferta partidaria que condujo a la formación de la Alianza.

El Frepaso (Frente por un País Solidario) surge, a partir del Frente Grande, como una escisión del justicialismo en protesta por las reformas neoliberales emprendidas por Menem. El discurso del Frepaso pasa pron-

*Pero los problemas más acuciantes para la gobernación democrática en la región tienen mayor relación con fenómenos específicos: las limitaciones de la oferta partidaria y los resultados insuficientes de los gobiernos en las nuevas circunstancias creadas por la globalización de los mercados financieros. La aparición de nuevos partidos y canales de representación de los intereses populares puede resolver el primer problema y conducir a alternativas verosímiles frente a la frustración de los electores. Pero el segundo remite a situaciones de desigualdad social y falta de desarrollo económico seriamente agravadas desde la crisis de la deuda, especialmente en los países que no han conseguido realizar las reformas estructurales o que, pese a haberlas realizado, no han logrado volver a entrar en un camino de crecimiento sostenido.*

to a centrarse en la defensa de los derechos individuales y sociales, y en la denuncia de la corrupción, abandonando toda nostalgia del modelo económico anterior, a la vez que se corta la tentación de convertir a la organización en polo de atracción para los sucesivos disidentes del menemismo dentro del justicialismo. Ese proceso de *modernización* política culmina con el acuerdo para la constitución de la Alianza con la Unión Cívica Radical.

De esta forma se introducen en la agenda de la oposición las demandas de la clase media urbana simpatizante de la izquierda y del peronismo, y a la vez la oposición recupera una imagen de alternativa de gobierno en torno al perfil de gestor honesto y eficaz de De la Rúa. El Frepaso supera así su *marginalidad* inicial, y la UCR las hipotecas adquiridas por la catástrofe hiperinflacionaria del final del gobierno de Alfonsín, por el mal comprendido pacto de Olivos —con el que se hace posible la reelección de Menem—, y por las divisiones internas que había conducido a la UCR a la contradicción de estar de acuerdo en principio con las reformas económicas de Menem, pero no con la forma en que éste las introducía y, sobre todo, con la deservoltura de su gestión y sus aspectos colaterales (incluyendo las sospechas de corrupción).

En Venezuela Carlos Andrés Pérez llegó por segunda vez a la presidencia, tras las elecciones de diciembre de 1988, con un aura de impulsor de prosperidad procedente de su primer período (1974-79), que había estado marcado por la riqueza petrolera y la ampliación de la actuación económica del Estado. Sin embargo, Pérez optó por un giro radical para lograr sanear unas finanzas públicas al borde de la bancarrota, anticipando las consecuencias futuras de esta situación y probablemente influido por las políticas de reforma aplicadas en años anteriores por los gobiernos socialistas español y francés. El choque entre las expectativas populares y la inmediata realidad de una drástica reducción de subsidios, que afectaba duramente a las clases bajas y medias bajas, se tradujo en febrero de 1989 en una explosión social, el *caracazo*, reprimida además de forma sangrienta.

En 1992, tras dos años de recuperación económica, el teniente coronel Hugo Chávez intentó un golpe de Estado que no triunfó, pero le convirtió en héroe popular de los sectores sociales frustrados por la presidencia de Carlos Andrés Pérez, induciendo una preocupante tolerancia entre los electores hacia la intervención militar como vía para la reafirmación de la voluntad popular. Pérez fue removido de la presidencia ya en el final de su mandato, acusado de mal uso de fondos públicos, y, en medio de la crisis de Acción Democrática, el ex presidente Rafael Caldera, que había abandonado el otro gran partido (Copei), regresó a la presidencia apoyándose en un movimiento propio (Convergencia Nacional) y una coalición con el MAS y una ristra de pequeños partidos.

Tras un breve ensayo de retorno al populismo debió volver a la ortodoxia económica, provocando una nueva frustración y abriendo así la puerta al triunfo democrático de Hugo Chávez, convertido en presidente y vencedor arrollador en la convocatoria de una Asamblea Constituyente destinada a acabar con el anterior sistema de partidos y con el conjunto de las instituciones democráticas que Chávez y sus seguidores asocian con la partidocracia y su corrupción. La diferencia con el caso argentino debería ser obvia: en Argentina, la disconformidad con las reformas abre el paso a una recuperación de la credibilidad de la oposición partidaria. En cambio, en Venezuela, esa disconformidad, a través de la experiencia de Caldera, supone la definitiva pérdida de credibilidad del conjunto del sistema de partidos.

Un primer factor para explicar las distintas trayectorias es la inevitabilidad de las reformas económicas (Paramio, 1999b). Si éstas resultaban forzosas —independientemente de que las razones fueran internas o externas—, una nueva fuerza política que tratara de eludirlas, como el movimiento encabezado por Caldera, estaba condenada a ofrecer un balance negativo y a acentuar el descrédito de la política partidaria. Un segundo factor sería la percepción social en Venezuela de la corrupción como un fenómeno generalizado, mientras que en Argentina la Alianza del Frepaso y la UCR ofreció

*De esta forma reaparece la cuestión social como clave del futuro de la democracia: ¿hasta qué punto puede asentarse la democracia en sociedades marcadas por altos niveles de pobreza y creciente desigualdad? El problema sería saber qué variable explica la permanencia o la fragilidad de los regímenes democráticos cuando se parte de situaciones de fuerte desigualdad social o de crisis económica profunda. El recuerdo próximo de un régimen autoritario o la dramática memoria de un conflicto civil pueden ayudar a que las instituciones democráticas se mantengan para evitar el regreso hacia ese pasado indeseable. Pero además cabe imaginar que algunas características de las instituciones democráticas pueden favorecer especialmente su duración, motivando que los ciudadanos mantengan su confianza en ellas. La primera de estas características sería, en buena lógica, la capacidad para satisfacer las demandas de los electores.*

la imagen de una alternativa honesta y regeneracionista. Pero quizá un tercer factor fuera el decisivo: la división interna de los grandes partidos en Venezuela. Caldera se presenta contra Copei, su partido de origen, y AD no consigue resolver las divisiones abiertas por la presidencia de Carlos Andrés Pérez y su traumático final.

## Oferta partidaria y resultados de los gobiernos

La misma combinación de frustración de expectativas y división de la oposición (Izquierda Unida) podría explicar el irresistible ascenso de Fujimori en 1990 y la prolongada irrelevancia de los partidos en la política peruana desde entonces, aunque merecería capítulo aparte la situación del APRA por las acusaciones pendientes sobre el ex presidente Alan García. Pero hay otro tipo de situaciones que llama la atención a comienzos del año 2000: los movimientos de protesta social en democracias ya razonablemente duraderas, como Ecuador o Bolivia, que reabren la posibilidad de crisis profundas de gobernación.

Inicialmente hubo serios temores, sustentados en estallidos sociales aislados, de que los ajustes y reformas estructurales que siguieron a la crisis de la deuda provocaran un creciente malestar social y pusieran en peligro la estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina. Que el deterioro social no se haya traducido en mayor conflictividad tiene varias explicaciones. La primera se refiere a la propia lógica de la acción social: un colectivo que se ha visto gravemente afectado en sus intereses sólo se movilizará si cuenta con los recursos organizativos necesarios para ello. Los sectores populares más afectados por la crisis carecen a menudo de organización y dirección que les permitan movilizarse, y la protesta de las clases medias pasa normalmente por la política democrática, en forma de voto de castigo a los gobiernos o de voto frustrado a candidatos excéntricos. En cuanto a los sindicatos, su debilitamiento a causa de la crisis, los incentivos selectivos ofreci-

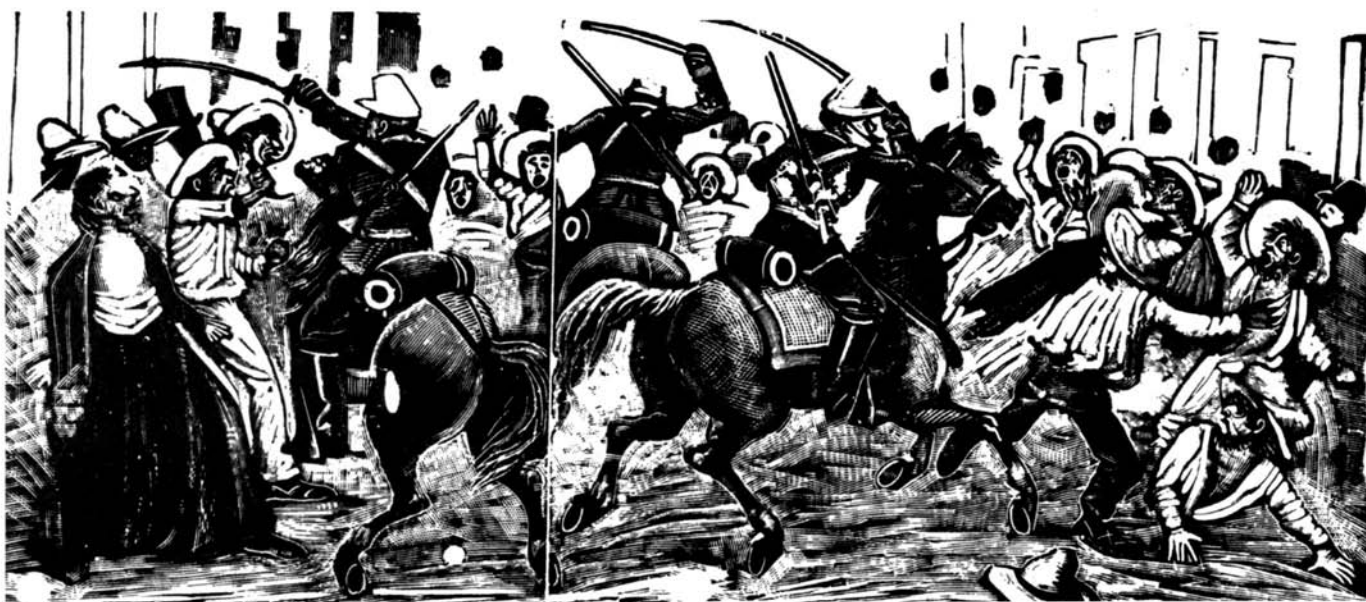
dos a sus dirigentes, y el juego estratégico derivado de sus relaciones con los partidos, se han combinado para reducir su movilización frente a las reformas económicas (Astudillo, 1999; Murillo, 2000).

Una segunda explicación es que los actores sociales golpeados por la crisis y las reformas económicas se han visto limitados a menudo por la conciencia social de la gravedad de la situación, gravedad que deslegitimaba cualquier intento de defensa del *statu quo*. Esta conciencia no sólo les obstaculizaba una posible confrontación abierta con los gobiernos que introducían las reformas económicas de mercado, sino que les dificultaba seriamente el establecimiento de coaliciones para dar una respuesta coordinada a la crisis: cada uno de los actores reclamaba protección o mejoras de los gobiernos, pero sin poder presentar propuestas alternativas a las reformas ni hacer frente común con los restantes en torno a un programa común.

La novedad del escenario en que se producen las protestas sociales actuales es que no se plantean sólo en contra de las reformas económicas, sino también en denuncia de sus promesas incumplidas. El caso boliviano es ejemplar en este sentido, ya que se suele considerar que es uno de los países que ha ido más lejos en el proceso de reformas: las demandas salariales se han combinado con la oposición a una privatización del suministro de agua que suponía un aumento de su precio para los actuales usuarios. En cambio, Ecuador está más próximo al caso de Venezuela: reiterados intentos de reformas de mercado que no han llegado a culminar pero han discurrido en paralelo a un imparable deterioro social, con fuerte crecimiento del desempleo y de la pobreza a consecuencia de la inflación. La cuestión es saber por qué, ahora, estas protestas pueden —al menos en Ecuador— llegar a poner en cuestión las instituciones de gobierno.

En realidad la respuesta en el caso ecuatoriano es muy simple: la movilización indígena condujo a la salida del presidente Mahuad porque dentro de la propia clase política y del ejército ya existían proyectos

*Se parte de la hipótesis de que existen unas preferencias o demandas tradicionales, respecto a las cuales los partidos representan identidades o posiciones ideológicas claras, y que el único cambio lo representan las nuevas preferencias o demandas que traducen los valores posmaterialistas. No es así, sin embargo. Como es bien sabido, desde los años 80 se ha producido en todo el mundo, y en América Latina de forma más marcada, un cambio en las reglas de juego de la economía, como consecuencia del auge de unos mercados financieros globales caracterizados por una extraordinaria movilidad. Esos cambios han provocado una modificación de las políticas posibles para los gobiernos, y esto a su vez ha supuesto una alteración de las identidades partidarias: los partidos que antes se identificaban con la redistribución ahora deben asumir políticas de ajuste con resultados sociales regresivos, al menos a corto plazo.*



para sustituirlo. En un contexto, además, en el que el respeto a la estabilidad institucional no es precisamente la norma, como se había puesto de relieve en su momento con el desplazamiento del presidente Bucaram y el confuso proceso de su sustitución. Quizá la verdadera pregunta no es entonces la que se refiere al impacto de las protestas, sino a su alcance: ¿cuál es la razón de que las movilizaciones sociales adquieran estas dimensiones en regímenes democráticos razonablemente asentados?

La primera tentación sería buscar una respuesta en las deficiencias de la democracia o de los gobernantes, por ejemplo en el hecho de que el general Banzer, en Bolivia, tenga un pasado de gobernante autoritario. Pero, yendo más al fondo de la cuestión, parece lógico preguntarse por las posibilidades de representación política eficaz que el sistema democrático ofrece a quienes se movilizan en defensa de sus intereses. Y esta cuestión, a su vez, tiene dos partes: la oferta partidaria —si existen partidos que representen las demandas de estos grupos— y la capacidad del sistema político para ofrecer respuestas satisfactorias a estas demandas. Estamos ahora muy lejos del problema de la insatisfacción ante gobiernos que atienden realmente las demandas sociales, pero cuyas prioridades no se ajustan a las

expectativas de los electores, y ante un problema mucho más palpable e inmediato: la existencia o inexistencia de resultados.

Con ello llegamos al terreno de la política económica en contextos de drástica limitación de las opciones de los gobiernos, y en los que, además, la estructura económica de partida condiciona fuertemente los resultados a los que los gobiernos pueden aspirar. La existencia de extensas capas indígenas, vinculadas a la agricultura de subsistencia o a la economía informal, no admite un tratamiento rápido para la mejora de las condiciones sociales cuando el Estado ha visto reducirse drásticamente sus recursos y el dinamismo del sector exportador es insuficiente para impulsar un crecimiento económico global. Si además los problemas estructurales permanecen irresueltos, y las reformas se han traducido en la formación de oligopolios privados sin beneficios para la mayoría, los resultados de los gobiernos serán insatisfactorios en el sentido más literal del término.

Se abre entonces la posibilidad de que los sectores más desprotegidos lleguen a organizarse localmente para protestar contra medidas concretas —el encarecimiento del agua, en Bolivia— y que la acumulación de protestas, en una situación de estabilidad económica, pueda traducirse en un frente de rechazo a las políticas del gobierno, aunque

éste cuenta con respaldo parlamentario. Además, la baja participación —un tercio de los potenciales electores no están registrados— pone en cuestión la representatividad democrática de las instituciones, mientras las élites políticas mantienen un amplio consenso sobre el modelo económico y, dadas las características del sistema de partidos, participan o han participado casi sin excepciones en sucesivos gobiernos que no han resuelto los problemas populares (Ibáñez, 1999). La falta de desarrollo social, combinada con una fuerte autoexclusión popular de la participación política, fruto a su vez de la marginalidad de la población indígena respecto a los partidos tradicionales (Van Cott, 2000), no permite descartar un desbordamiento de las instituciones democráticas.

En Ecuador, por el contrario, existen canales para la representación política de los grupos indígenas y del campesinado, pero el sistema de partidos no ha conducido a coaliciones que traduzcan los intereses de estos grupos en políticas concretas. El éxito de Bucaram provino de aparecer como representante de la gente de la calle frente a *la gente*, las élites sociales y políticas con las que se identifica el sistema de partidos (De la Torre, 1997). Tras el desplazamiento de Bucaram, Mahuad vino a encarnar una vez más a esas élites, y en su propio derrocamiento convergieron las demandas de los sectores populares e indígenas con los intereses de quienes —dentro de los grupos dominantes y del sistema político— le veían cada vez más prisionero de una trama de pactos e irregularidades que le impedían gobernar la economía. Su sustitución por el vicepresidente Noboa respondió a las exigencias de la gobernación, pero fue una burla a los ojos de los sectores populares que poco o nada esperan de la dolarización y de sus deseados efectos estabilizadores de la economía.

Si la crisis económica se ha dado por cerrada —el caso boliviano—, o si nunca parece terminar —como en Ecuador—,



la fuerza disuasoria de la crisis desaparece y la protesta social puede generalizarse entre los excluidos. La pregunta que se plantea a partir de los hechos de Ecuador y Bolivia en los primeros meses de 2000 es doble. En primer lugar, si el sistema político es capaz de dar cabida a las demandas de los grupos más pobres y evitar la tentación de reducirse a canal de representación de las demandas de las clases medias y de los grupos dominantes. En segundo lugar, si existen las condiciones para ofrecer resultados políticos positivos a las demandas populares en el contexto de la economía globalizada, y desde gobiernos con recursos limitados.

Las respuestas podrían ser positivas, pero hay una cuestión de tiempo: frente a la impaciencia de los más pobres la legitimidad de las instituciones democráticas podría estar agotándose o haberse agotado, y estar cobrando nueva fuerza el sueño de regímenes populistas al servicio de la mayoría. El ejemplo de Venezuela, con sus tintes de régimen personalista y de liquidación de la clase política tradicional, podría ser una tentación para las mayorías sociales de otros países andinos, pese a las dificultades que Chávez o Fujimori puedan encontrar para mantenerse en el poder.

*La novedad del escenario en que se producen las protestas sociales actuales es que no se plantean sólo en contra de las reformas económicas, sino también en denuncia de sus promesas incumplidas. El caso boliviano es ejemplar en este sentido, ya que se suele considerar que es uno de los países que ha ido más lejos en el proceso de reformas: las demandas salariales se han combinado con la oposición a una privatización del suministro de agua que suponía un aumento de su precio para los actuales usuarios. En cambio, Ecuador está más próximo al caso de Venezuela: reiterados intentos de reformas de mercado que no han llegado a culminar pero han discurrido en paralelo a un imparable deterioro social, con fuerte crecimiento del desempleo y de la pobreza a consecuencia de la inflación. La cuestión es saber por qué, ahora, estas protestas pueden —al menos en Ecuador— llegar a poner en cuestión las instituciones de gobierno.*

## Conclusiones

Los regímenes democráticos atraviesan en todo el mundo un proceso de adaptación a dos cambios fundamentales. Por un lado, los cambios en los valores y demandas de los ciudadanos, que a su vez se relacionan con una pérdida de peso de los partidos políticos, y de la identificación con ellos: la consiguiente individualización de la política provoca probablemente una visión más crítica de los partidos y de los gobiernos. Por otro lado, los cambios en la economía, que afectan a las políticas y resultados posibles de los gobiernos, que tienen así más dificultad para satisfacer las demandas sociales y, sobre todo, para ajustarse a las prioridades de los electores en el diseño de sus políticas. Estos cambios explican probablemente que en todos los países democráticos exista un clima de relativa insatisfacción y desconfianza hacia los partidos políticos y hacia los resultados de los gobiernos.

En buena lógica, este clima no puede dejar de afectar a las democracias de América Latina. Pero los problemas más acuciantes para la gobernación democrática en la región tienen mayor relación con fenómenos espe-

cíficos: las limitaciones de la oferta partidaria y los resultados insuficientes de los gobiernos en las nuevas circunstancias creadas por la globalización de los mercados financieros. La aparición de nuevos partidos y canales de representación de los intereses populares puede resolver el primer problema y conducir a alternativas verosímiles frente a la frustración de los electores. Pero el segundo remite a situaciones de desigualdad social y falta de desarrollo económico seriamente agravadas desde la crisis de la deuda, especialmente en los países que no han conseguido realizar las reformas estructurales o que, pese a haberlas realizado, no han logrado volver a entrar en un camino de crecimiento sostenido.

En este punto los problemas del sistema político pasan a ser problemas del Estado para cumplir su función, y el reto para los partidos no es sólo ya representar las demandas sociales, sino encontrar un nuevo modelo de Estado que permita ofrecer soluciones: reconstruir el Estado en las nuevas circunstancias de la economía mundial (Banco Mundial, 1997), crear las condiciones para entrar en una nueva fase de desarrollo (Stiglitz, 1998).

## Referencias

- Abramson, P.R., e Inglehart, R. (1995), *Value change in global perspective*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Astudillo, J. (1999), "Élites políticas, sindicatos y reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta*, No. 88-89, pp. 75-139.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Bartels, L.M. (2000), "Partisanship and voting behavior, 1952-1996", *American Journal of Political Science*, No. 44, pp. 35-50.
- Biorcio, R., y Mannheim, R. (1995), "Relationships between citizens and political parties", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, compiladores, *Beliefs in government*, vol. 1, Citizens and the state, pp. 206-226, Nueva York, Oxford University Press.
- De la Torre, C. (1997), "Populism and democracy: political discourses and cultures in contemporary Ecuador", *Latin American Perspectives*, No. 94, pp. 12-24.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper & Row [*Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973].
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K.R. Monroe, compilador, *The economic approach to politics*, pp. 74-93, Nueva York, Harper Collins.

### Referencias (continuación)

- Fiorina, M.P. (1978), "Economic retrospective voting in American national elections: a microanalysis", *American Journal of Political Science*, No. 22, pp. 426-443.
- Fiorina, M.P. (1981), *Retrospective voting in American national elections*, New Haven, Yale University Press.
- Fuchs, D., y Klingemann, H.D. (1995), "Citizens and the state: a relationship transformed", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, compiladores, *Beliefs in government*, vol. 1, Citizens and the state, pp. 419-443, Nueva York, Oxford University Press.
- Ibáñez, E. (1999), "El consenso sin alternativa: los partidos políticos en la transición boliviana", *Zona Abierta*, No. 88-89, pp. 141-173.
- Inglehart, R. (1977), *The silent revolution: changing values and political styles among western publics*, Princeton, Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991 [*Culture shift in advanced industrial society*, Princeton, Princeton University Press].
- Inglehart, R. (1997), *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998 [*Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press].
- Lipset, S.M. (1959), "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, No. 53, pp. 69-105.
- Kitschelt, H. (1994), *The transformation of European social democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maravall, J.M. (1995), "Democracias y demócratas", *Working Paper*, No. 65, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.
- MacKuen, M.B., Erikson, R.S., y Stimson, J.A. (1992), "Peasants or bankers? The American electorate and the US economy", *American Political Science Review*, No. 86, pp. 597-611.
- McKelvey, R.D. (1986), "Covering, dominance, and the institution-free properties of social choice", *American Journal of Political Science*, No. 30, 283-314.
- Miller, A.H., y Listhaug, O. (1998), "Policy preferences and political distrust: a comparison of Norway, Sweden and the United States", *Scandinavian Political Studies*, No. 21, pp. 161-187.
- Murillo, M.V. (2000), "From populism to neoliberalism: labor unions and market reforms in Latin America", *World Politics*, No. 52, pp. 135-174.
- Ordeshook, P.C. (1986), *Game theory and political theory: an introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paramio, L. (1999a), "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", *Revista Española de Ciencia Política*, No. 1, pp. 81-95.
- Paramio, L. (1999b), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta*, No. 88-89, pp. 5-74.
- Riker, W.H., y Ordeshook, P.C. (1968), "A theory of the calculus of voting", *American Political Science Review*, No. 62, pp. 25-42 ["Una teoría del cálculo de votar", en J.M. Colomer, compilador, *Lecturas de teoría política positiva*, pp. 299-338, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991].
- Stiglitz, J.E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico*, No. 38 (151), pp. 691-722.
- Stokes, D.E. (1966), "Some dynamic elements in contests for the presidency", *American Political Science Review*, No. 60, pp. 19-28.
- Van Cott, D.L. (2000), "Party system development and indigenous populations in Latin America: the Bolivian case", *Party Politics*, No. 6, pp. 155-174.
- Wattenberg, M.P. (1998), "Turnout decline in the US and other advanced industrial democracies", *Research Paper*, Irvine, Center for the Study of Democracy, University of California at Irvine.

Fabio López de la Roche, historiador,  
Profesor Instituto de Estudios Políticos y  
Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Colombia

# Comunicación, procesos culturales y política en América Latina

Fabio López de la Roche

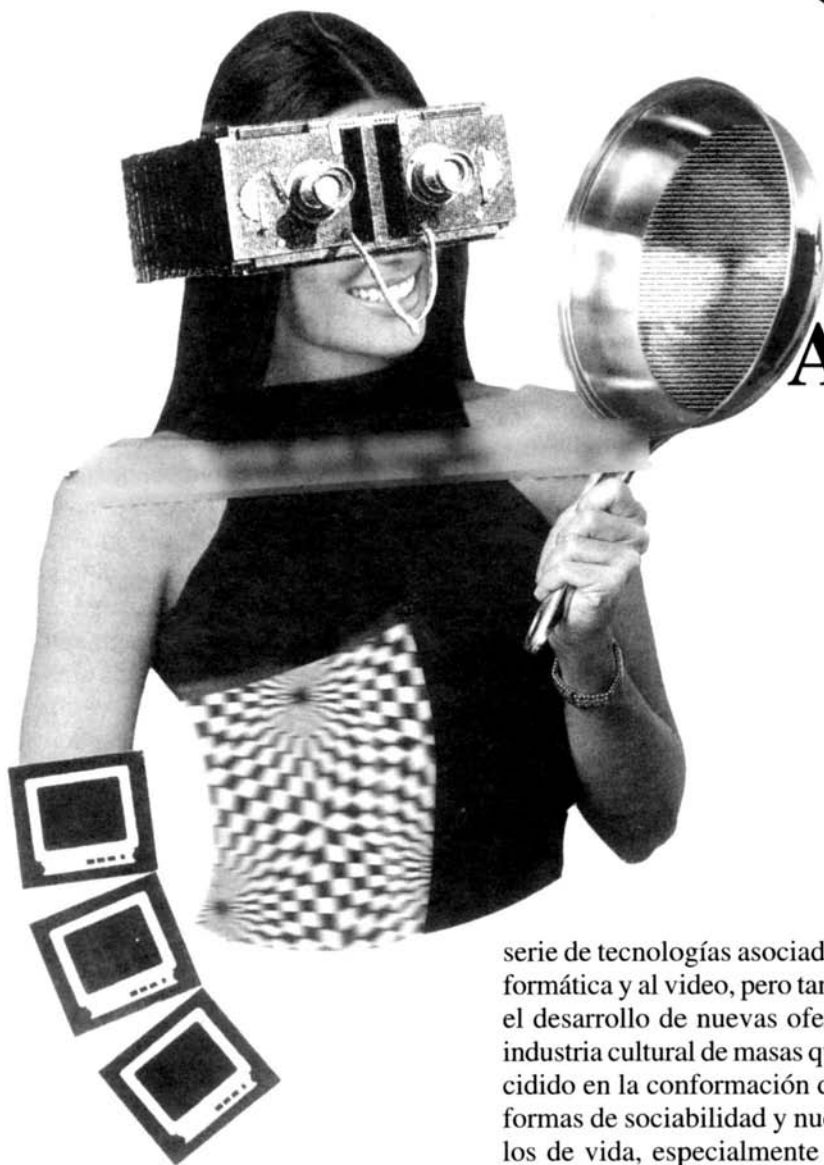
rencias y citas de autores latinoamericanos con el fin de mostrar algunas líneas centrales del debate contemporáneo sobre la relación entre medios, industrias culturales y sociedad y los procesos de conformación de culturas mediáticas en las sociedades latinoamericanas de fin de siglo.

América Latina asiste desde la segunda mitad de los años ochenta y particularmente en la última década, a la expansión de una cultura caracterizada por una fuerte presencia de los medios masivos de difusión y de nuevas tecnologías de comunicación e información. La expansión de la televisión y del video, de las videograbadoras y videocámaras, de las antenas parabólicas y de la televisión por cable, de las emisoras FM, de los videogames, de los computadores y de los usuarios de redes de intercambio de información como Internet, constituyen algunos de los más importantes procesos tecnológico-culturales incidentes en el desarrollo de una profunda transformación informática en las relaciones sociales e institucionales, y en la creación de

serie de tecnologías asociadas a la informática y al video, pero también por el desarrollo de nuevas ofertas de la industria cultural de masas que han incidido en la conformación de nuevas formas de sociabilidad y nuevos estilos de vida, especialmente perceptibles en los grupos juveniles. Trataremos de mostrar la interrelación e interdependencia entre estas influencias de los medios de comunicación y un conjunto complejo de transformaciones estructurales en la cultura que las sociedades latinoamericanas, y entre ellas la colombiana, han venido experimentando en las tres últimas décadas, asociadas a los procesos de modernización y urbanización. El trabajo incorpora un amplio conjunto de refe-

**E**l presente trabajo intentará mostrar un conjunto de procesos relacionados con la incidencia de los medios de comunicación en las sociedades latinoamericanas a partir de la década de los años 80 y las transformaciones culturales que tal incidencia ha venido desencadenando. Se trata de ver el impacto cultural y estético producido por la difusión de una

Collage de Mauricio Suárez Acosta



escenarios y pautas de comportamiento que conforman una experiencia socio-cultural nueva que varios autores han denominado *cultura mediática*.

Usaremos la expresión *cultura mediática* en este ensayo haciendo antes la precisión de que culturas o por lo menos subculturas mediáticas, producidas en buena parte por la incidencia de los medios de comunicación masiva, han existido en América Latina mucho antes de los años 80, asociadas a la expansión de la radio desde los años 30, del cine y de la prensa popular de masas en las décadas siguientes. La diferencia de esta cultura mediática de los años 80 hasta hoy estaría en la diversidad de influencias tecnológicas que se conjugan en ella, en su operancia en un contexto de crisis de los metarrelatos de la modernidad ("razón", "revolución", "vanguardia", "progreso"), y en la pérdida o erosión sustancial de la centralidad de la cultura letrada.

Estos cambios culturales asociados a la incorporación y difusión de nuevas tecnologías están afectando los modos de conocer, las costumbres y las formas de sociabilidad, la relación padres-hijos y maestros-alumnos, el diálogo entre las generaciones crecidas bajo los parámetros de la cultura letrada y las más recientes, levantadas en contextos de predominio del nuevo espacio audiovisual. Así mismo, están incidiendo en la transformación de las funciones de instituciones centrales en los procesos de integración y de reproducción social como la escuela y la familia.

Nos parece importante detenernos en la descripción de algunas de estas transformaciones tecnológicoculturales no sólo porque merecen atención en sí mismas, en la medida en que están afectando los mecanismos de integración y de cohesión social de nuestras sociedades, sino también porque ellas están interviniendo

en la conformación de los contextos ideológicos, culturales y valorativos dentro de los cuales se desenvuelve la acción política contemporánea, incidiendo decisivamente en los procesos de descubrimiento y conformación de nuevas identidades socio-culturales.

Es conveniente precisar que los fenómenos culturales y tecnoperceptivos a los cuales nos referiremos a continuación se expresan de manera diferencial en las distintas regiones, ciudades y localidades, en dependencia de las características específicas del desarrollo sociodemográfico y de los distintos ritmos en los procesos de urbanización y secularización. Esta presencia diferencial de los fenómenos asociados a la cultura mediática se relaciona además, con niveles diferentes de desarrollo de las industrias culturales y de la oferta de bienes simbólicos en las distintas zonas de nuestra geografía, con la persistencia de desequilibrios y brechas sociales que generan nuevos sectores integrados y nuevos marginados de los bienes de la información y la comunicación globalizadas, y con la diversidad de temporalidades socio-culturales que coexisten actualmente en las sociedades latinoamericanas (en las costumbres, tradiciones religiosas y lingüísticas, valores, matrices culturales, niveles diferentes de internacionalización, presencia dominante o marginal de la cultura letrada, de oralidades y visualidades domeñadas o no domeñadas por la alfabetización letrada, etcétera).

### **Las características de la estética televisiva actualmente hegemónica**

Abordaremos inicialmente algunos aspectos relacionados con la estética televisiva contemporánea, en particular con los lenguajes y los géneros televisivos.

Refiriéndose a la afirmación del espacio audiovisual en los años 80, Oscar Landi ha llamado la atención acerca del proceso de constitución durante esos años, de nuevos circuitos, lenguajes y géneros de la comunicación, y consecuentemente, de nuevas sensibilidades a ellos asociadas:

"El ciclo de democratización política que protagonizaron diversos países latinoamericanos a lo largo de la década de los años 80, fue precedido y acompañado por significativas transformaciones en los circuitos, lenguajes y géneros de la comunicación social. Cuando la apertura y la liberalización comenzaron a conformar nuevos escenarios políticos, la televisión de estos países ya había conquistado públicos masivos con los cuales compartía nuevas claves de desciframiento de imágenes, indicios, gestos y palabras, el gusto por la mezcla de géneros estéticos, el hábito del fragmento y los tiempos cortos. La tribuna electoral se las tuvo que ver entonces con el predominio cultural del espacio audiovisual, que generaba en la gente nuevas formas de percepción y reconocimiento de los discursos que la poblaban. La política partidaria reaparece en medio de una nueva civilización de la imagen y la mirada".<sup>1</sup>

Además de los nuevos circuitos de comunicación arriba anotados, que aparecen y amplían su presencia en la vida social y cultural latinoamericana durante los ochenta y los noventa, nos encontramos con un rico proceso de evolución de los géneros y los lenguajes de la comunicación, enmarcado en un cuadro general de constitución

<sup>1</sup> Landi, Óscar, "Proposiciones sobre la videopolítica", pp.37-38, en Schmucler, Héctor y María Cristina Mata, *Política y Comunicación. ¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?*, Universidad Nacional de Córdoba, Catálogos Editora, Buenos Aires, 1992.

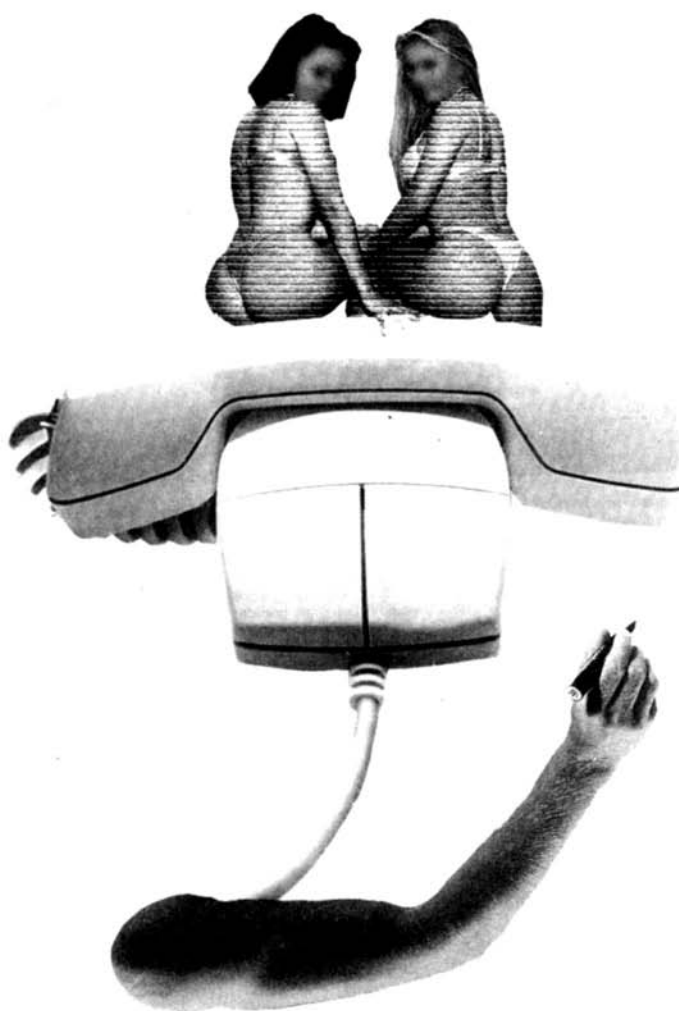
de la estética televisiva como estética hegemónica en la sociedad contemporánea. A diferencia de la estética moderna centrada en la idea de vanguardia y de ruptura, de la obra única e irrepetible y en la consecuente negación de la serialidad, la sensibilidad posmoderna estimula el goce y disfrute de las *estructuras de repetición*, de la *serialidad*. Esta comunicación seriada —tan poco cara en su tiempo a Adorno y Horkheimer— estimula un tipo de creación televisiva dentro de las estructuras de repetición, los géneros. La situación contemporánea nos muestra un cierto declive del concepto de autor en beneficio del género. Los géneros constituyen estructuras relativamente cerradas, que se trabajan con pequeñas variaciones, y gustan a los espectadores en la medida en que expresan ciertos universales o arquetipos, les proveen de mecanismos de identificación y estimulan su capacidad de anticipación a los desenlaces. Los géneros televisivos han experimentado desde los años ochenta un proceso de hibridación y mezcla y de diversificación temática dentro de los mismos (dentro del género policíaco, por ejemplo, aparece el subgénero “policías en la playa” con notoria figuración del cuerpo femenino, del cual sería representativo “Guardianes de la Bahía”, o como en “Medias de Seda”, el género policíaco de pareja). Se produce al mismo tiempo, una cierta inversión o trastocamiento de funciones entre algunos formatos, como bien lo muestra la actual programación televisiva colombiana: los noticieros como espacios clásicos de la información y de la figuración seria de la realidad, experimentan un proceso creciente de farandulización.<sup>2</sup> Mientras la nota frívola, los chismes del mundo del espectáculo, las “colas” de modelos y reinas de belleza o los atributos físicos de las presentadoras ganan mayor espacio en ellos, los espacios humorísticos terminan muchas veces asumiendo la crítica de

la sociedad, al punto que un reconocido analista de medios define al humorístico “Quac” como el mejor espacio de opinión. También las telenovelas y dramatizados, durante muchos años sinónimo de “culebrones”, historias rosas y melodramáticas, de un tiempo para acá han empezado a abordar —en un fenómeno que se insinúa como una tendencia actualmente en América Latina y que la revista *Time* ha denominado como “telenovela de ruptura”— situaciones álgidas de la vida nacional como la corrupción, los asesinatos políticos, el narcotráfico, la crisis carcelaria, el secuestro y las crudas realidades de la guerra.<sup>3</sup> En Colombia aparecen como claramente

expresivos de esa tendencia los dramatizados “Tiempos difíciles”, “Fuego verde”, “Perfume de agonía” y “La mujer del presidente”.

<sup>2</sup> Véase al respecto la entrevista a la presentadora del noticiero QAP Viena Ruiz, (“Periodismo Viena-riba”) en *El Espectador*, domingo 9 de marzo de 1997, p.11A, así como el artículo de Alberto Saldarriaga “La noticia como espectáculo” en *El Espectador*, domingo 13 de abril de 1997, p. 4E.

<sup>3</sup> Véase al respecto el interesante artículo de José Fernando Hoyos y Víctor Manuel García, “Telenovelas, el crudo espejo de un país”, *El Tiempo*, domingo 22 de junio de 1997, pp.1B y 3B.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

La presencia de magazines, programas *ómnibus* o misceláneas del tipo de "Panorama" donde coexisten sin problema temas *light*, "colas" y tangas con entrevistas breves a militares y altos funcionarios del gobierno, es otro rasgo del paisaje televisivo contemporáneo, que parecería ratificar la actual erosión de las viejas jerarquías temáticas, pero sobre todo la pérdida de centralidad de la política

en la vida social que estaría caracterizando nuestro tiempo, bajo el efecto de la lógica mercantil por supuesto, pero también del repliegue de la crítica social y de ciertas transformaciones de las sensibilidades políticas no atribuibles solamente al mercado.

En cuanto a la evolución de los lenguajes de la comunicación social hay que anotar los cambios introducidos en el régimen de lo visible, en la articulación entre lo visual y lo audio, en los procesos perceptivos como también en los de la expresión, asociados al videoclip y al *zapping* (uso del control remoto). El videoclip nace como innovación tecnológica en 1980 como respuesta a las necesidades de la industria disquera norteamericana afectada por una fuerte caída en sus ventas.<sup>4</sup> El videoclip como lenguaje recurre a planos fragmentados y en ese sentido su narración está íntimamente relacionada con una estética de la fragmentación, de lo discontinuo. El videoclip supone una narración elíptica, discontinua, no lineal, la cual implica a menudo una ruptura de los tiempos cronológicos. Su otra característica definitoria es la de constituir un formato de alta velocidad y por ello mismo de difícil retrolectura que implica la manipulación veloz y acumulativa de una gran cantidad de planos.<sup>5</sup>

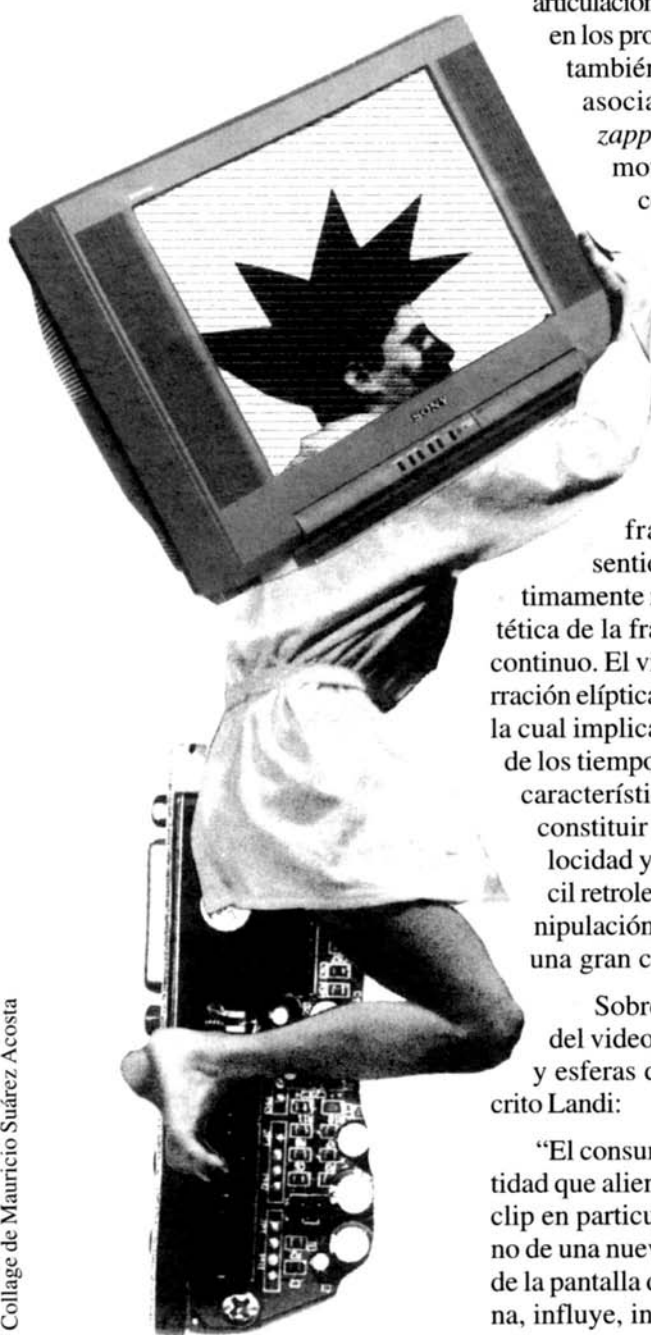
Sobre la influencia estética del videoclip en distintos grupos y esferas de la vida social, ha escrito Landi:

"El consumo de imágenes en cantidad que alienta la TV en general y el clip en particular, constituye el terreno de una nueva estética que trasciende la pantalla del televisor y condiciona, influye, infiltra las otras artes. Se

escribe y se pinta como en videoclip: van apareciendo las primeras generaciones audiovisuales de escritores y pintores que utilizan espontáneamente gramáticas de la imagen y el fragmento y, de tal modo, introducen diferencias estéticas con las generaciones anteriores de artistas. La circulación y combinación permanente de lenguajes y formas expresivas establece cruces entre los géneros de la literatura: ya es casi inconcebible un puro policial, una pura ciencia ficción, una novela romántica, o psicológica, o de ideas puras. La política misma nos muestra los clips electorales que compiten entre sí por obtener la simpatía del votante para un candidato u otro. La mutua influencia entre el cine y los clips, además, hace que los videos musicales apelen cada vez más a la narración clásica y el cine incorpore secuencias enteras que tienen la cadencia y el montaje más estereotipado del clip".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Landi, Oscar, *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*, Planeta-Espejo de la Argentina, Buenos Aires, 1993, p. 37.

<sup>5</sup> Para ver dos aproximaciones estético-políticas diferenciadas al fenómeno del videoclip puede consultarse a Sarlo, Beatriz, *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1994, especialmente el Capítulo II, "El sueño insomne", y Landi, Óscar, *Devórame otra vez...*, pp. 35-41 ("El videoclip, lenguaje fin de siglo"). Algunas de las ideas sobre el videoclip como lenguaje se alimentan de una entrevista realizada a Fernando Ramírez, realizador de cine y televisión.



## La televisión como factor de modernización y espejo de las transformaciones de la sociedad

La expansión y desarrollo de la televisión ha sido, sin duda, uno de los procesos tecnológico-culturales más decisivos e impactantes en la configuración del nuevo espacio audiovisual. Desarrollo de ella como conjunto de temáticas y como sistema de géneros televisivos, pero también como expansión de su cubrimiento regional y del número de televisores per-cápita en campos y ciudades. La expansión de la televisión en zonas rurales ha sido uno de los factores estimulantes de la urbanización cultural del campo, del creciente peso allí de valores, modas, temas, actitudes y cosmovisiones de ascendencia urbana e internacional. Pensemos en todo lo que va, socioculturalmente hablando, del campo colombiano tradicional y religioso donde a comienzos de los años setenta apenas empezaba a llegar a algunos municipios la televisión en blanco y negro, generalmente instalada en la casa cural del pueblo o en las de algunos habitantes pudientes, al campo de nuestros días, donde en miles de municipios y veredas se ha expandido la televisión a color (inaugurada en Colombia en 1979) y se difunden y reciben propuestas como las de "Clase de Beverly Hills", "La Otra Mitad del Sol" o "Los Victorinos", con su muestra compleja de situaciones, dilemas y conflictos de la vida urbana nacional e internacional contemporánea. Es evidente que mucho ha cambiado la sociedad, y la evolución de los géneros y temáticas de ello es testimonio, en el proceso que va de Los Picapiedra a Los Simpson o de Simplemente María y Esmeralda a Hombres y Señora Isabel.

El desarrollo de la televisión pero también de la radio, el cine, la prensa y otros medios de comunicación po-

dría ser estudiado entonces en su compleja interrelación con importantes procesos y transformaciones socio-culturales, así como político-culturales, que la sociedad colombiana ha venido experimentando en las últimas tres décadas, en su dinámica de urbanización y modernización. La secularización, los procesos de individuación, la eclosión contemporánea de la diversidad y el descubrimiento de nuevas identidades socioculturales (étnicas, religiosas, regionales, de género, etáreas, sexuales), la emancipación de la mujer y las transformaciones en los roles de género y en la relación de pareja, los cambios en las relaciones entre lo público y lo privado, las nuevas formas de organización familiar, son sólo algunos de los procesos que han encontrado expresión en la evolución de las temáticas y de los géneros televisivos o radiofónicos como espacios de representación de la realidad nacional. Pero si de un lado los medios han expresado las variaciones estructurales de la cultura y los avatares de nuestra modernización periférica, ellos mismos han jugado un papel estructurante de las representaciones que los colombianos hemos construido de sí mismos, de nuestra historia, conflictos y problemas, nos han provisto de esquemas de com-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

prensión de la realidad e incluso de modelos de comportamiento para asumir la vida cotidiana y las relaciones interpersonales.<sup>7</sup> Resulta necesario por ello avanzar desde las ciencias

<sup>6</sup> Landi, Óscar, *Devórame otra vez...*, pp 38-39. Sobre la relación de los jóvenes colombianos con las nuevas tecnologías y la gestación de nuevas sensibilidades y procesos tecnoperceptivos, véase Ramírez, Sergio, "Culturas, tecnologías y sensibilidades juveniles", en revista *Nómadas*, No. 4, dedicada a "Jóvenes, Cultura y Sociedad", Departamento de Investigaciones Universidad Central, Bogotá, marzo-septiembre de 1996.

<sup>7</sup> Sobre esto véase Martín-Barbero, Jesús y Sonia Muñoz (coordinadores), *Televisión y melodrama*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

sociales y las humanidades (la historia social y de la cultura, la sociología y la antropología cultural, la psicología, los estudios culturales, la historia de la literatura y la crítica literaria) en el estudio de esas interrelaciones entre medios y sociedad. Los estudios culturales británicos (Raymond Williams, Stuart Hall, Graham Murdock, David Morley, William Rowe) y la tradición latinoamericana de investigación en torno a la relación comunicación-cultura (Néstor García-Canclini, José Joaquín

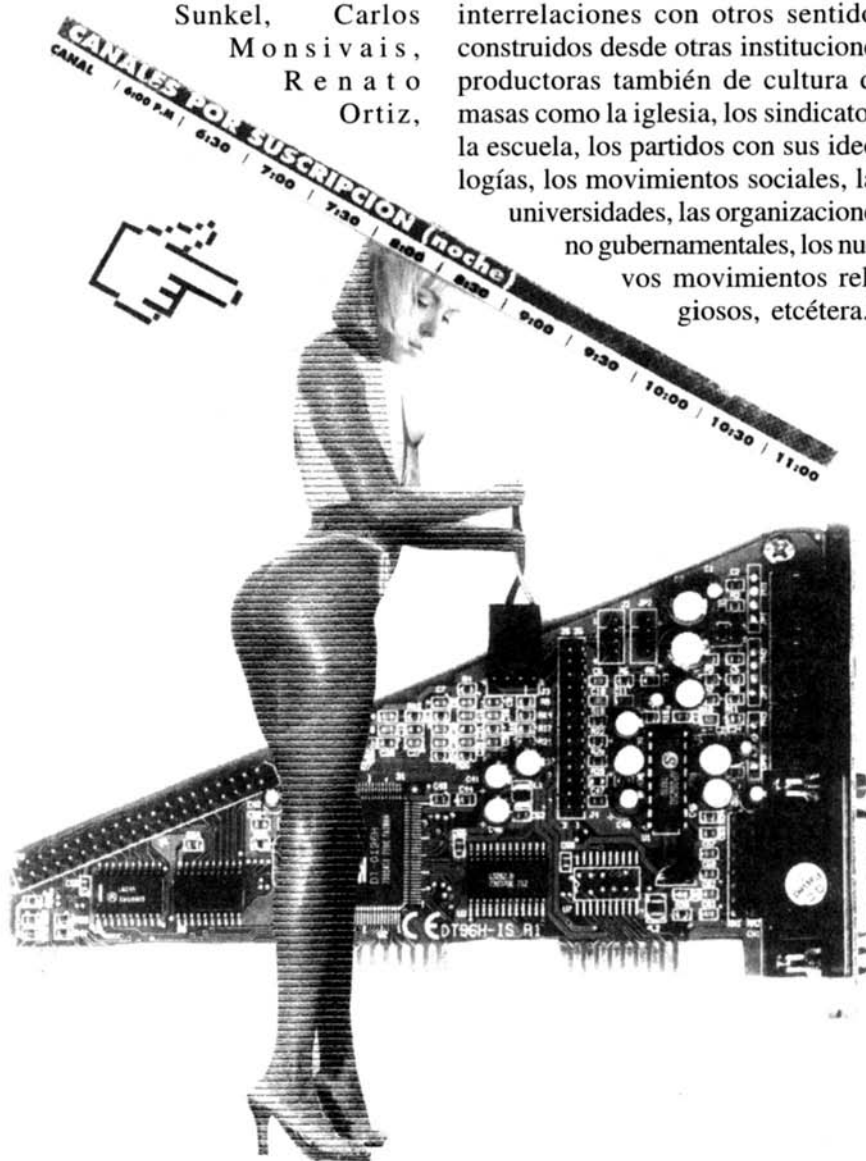
Brunner, Jesús Martín-Barbero, Beatriz Sarlo, Guillermo Sunkel, Carlos Monsivais, Renato Ortiz,

Nelly Richard, entre otros) constituyen dos tradiciones investigativas que han prestado especial atención a las interrelaciones e influencias mutuas entre medios, comunicación y sociedad, y que hoy día ejercen una creciente influencia en la aproximación interdisciplinaria a los fenómenos culturales en Colombia y en general en América Latina. Desde estas dos tradiciones investigativas se ha criticado la visión de los medios como productores omnipotentes de significaciones sociales, mostrando cómo los sentidos producidos por los medios de comunicación de masas establecen complejas interrelaciones con otros sentidos construidos desde otras instituciones productoras también de cultura de masas como la iglesia, los sindicatos, la escuela, los partidos con sus ideologías, los movimientos sociales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, los nuevos movimientos religiosos, etcétera.<sup>8</sup>

## El consumo y el desplazamiento de los viejos lugares públicos de encuentro

Otro fenómeno central en la conformación de los escenarios y las nuevas expresiones de cultura mediática es el peso creciente que a partir de los años 80 y más claramente en los 90 adquieren las industrias culturales y el consumo cultural en la conformación de las culturas juveniles. Los centros comerciales se convierten en lugares centrales de la sociabilidad no sólo de los jóvenes, sino también de los adultos, desplazando los viejos lugares públicos de encuentro y evidenciando una creciente incidencia del mercado en la regulación de las relaciones sociales:

<sup>8</sup> Véanse de Morley, David, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1996; Williams, Raymond, *Sociología de la cultura*, Paidós, Barcelona, 1994; Rowe, William y Vivian Schelling, *Memoria y modernidad, Cultura popular en América Latina*, Grijalbo, México, 1993. También García-Canclini, Néstor (compilador), *Cultura y pospolítica. El debate sobre la modernidad en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995; Brunner, José Joaquín, *Un espejo trizado*, Flacso, Santiago de Chile, 1988; Martín-Barbero, Jesús, *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, Gustavo Gili, México, 1991, y *Pre-textos. Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*, Universidad del Valle, Cali, 1995; Ortiz, Renato, *A moderna tradicao brasileira*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1988, y *Mundializacao e cultura*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1994.



“Las marcas y etiquetas que forman el paisaje del *shopping* reemplazan al elenco de viejos símbolos públicos o religiosos que han entrado en su ocaso (...) La velocidad con que el *shopping* se impuso en la cultura urbana no recuerda la de ningún otro cambio de costumbres, ni siquiera en este siglo que está marcado por la transitoriedad de la mercancía y la inestabilidad de los valores. Se dirá que el cambio no es fundamental ni puede compararse con otros. Creo, sin embargo, que sintetiza rasgos básicos de lo que vendrá o, mejor dicho, de lo que ya está aquí para quedarse: en ciudades que se fracturan y se desintegran, este refugio antiatómico es perfectamente adecuado al tono de una época. Donde las instituciones y la esfera pública ya no pueden construir hitos que se piensen eternos, se erige un monumento que está basado precisamente en la velocidad del flujo mercantil. El *shopping* presenta el espejo de una crisis del espacio público donde es difícil construir sentidos; y el espejo devuelve una imagen invertida en la que fluye día y noche un ordenado torrente de significantes”.<sup>9</sup>

Tendencias similares de relegamiento de los espacios públicos de encuentro y de repliegue hacia el espacio doméstico observamos actualmente en Bogotá y otras ciudades del país, donde varias de las grandes salas de exhibición de cine han debido cerrar y readecuarse como salas de billares o sitios de reunión de grupos cristianos (obsérvese por ejemplo, la “toma” de tradicionales salas de cine en la capital como lugares de reunión del grupo “Oración fuerte al Espíritu Santo”), ante el creciente consumo de cine y video a domicilio por la expansión en los hogares de las videocaseteras y por el crecimiento de la oferta de los videoclubes y videotiendas.

El desarrollo de las emisoras de Frecuencia Modulada FM, configurando una amplia gama de propuestas

retóricas, estético-musicales, humorísticas e informativas llamadas a satisfacer los gustos y demandas de una amplia variedad de audiencias, ha conducido a que estas emisoras conquisten amplios públicos juveniles y a que el consumo de radio ocupe un lugar central en la rutina diaria y en el disfrute del tiempo libre de jóvenes y adolescentes.<sup>10</sup> La popularización de los grandes conciertos, ampliamente publicitados por las emisoras juveniles ha sido un factor adicional de mediatización de la cultura y de convocatoria cultural a los jóvenes. Como resultado de todos estos procesos tecnológico-culturales que hemos venido describiendo, hemos asistido a la conformación de nuevos espacios de encuentro y nuevas formas de la sociabilidad juvenil que ahora parece realizarse a través de la pertenencia a múltiples tribus expresivas de variaciones en las preferencias estéticas y musicales. Las culturas juveniles contemporáneas aparecen hoy día como fuertemente universalizadas y proclives a una expresión que trasciende muchas veces las tradicionales identidades de clase.

### Los medios y la desestructuración de las viejas culturas populares y de élite

Una de las influencias más importantes de los medios de comunicación en las transformaciones culturales contemporáneas tiene que ver con el papel jugado por ellos en la alteración de las percepciones antes hegemónicas acerca de la sociedad, sus clases y sus grupos. Los medios han producido, en palabras de Óscar Landi, un desordenamiento cultural del mundo, o en términos de Beatriz Sarlo, un efecto de desestructuración de las viejas culturas populares, así como de las tradicionales culturas de élite:

“La televisión ha reorganizado la esfera de la imaginación y de lo simbólico, hasta un punto que hace difícil responder con alguna seguridad a preguntas clásicas del tipo: ¿popular, a qué se opone? ¿A partir de la cultura electrónica han entrado en crisis las formas de pensar las distinciones entre lo popular y lo culto? En principio porque la cultura *massmediática* y la cultura juvenil difícilmente puedan describirse según estas categorías, que han pasado a ser categorías históricas: con ellas se puede pensar lo que fue (la cultura obrera vinculada al libro y al sindicato; las culturas campesinas; la cultura escolarizada de las capas medias) y no lo que es”.<sup>11</sup>

Esta desestructuración de las viejas culturas populares no es un proceso exclusivamente *massmediático*, sino que en ella actúan como factores dinámicos los efectos desestructurantes de los medios aunados a otros factores estructurales como la desindustrialización, la flexibilización del trabajo, el desempleo, la informalización, la creciente urbanización de las sociedades nacionales y la mundialización de la cultura:

“Se ha dicho que el interés por las culturas populares es contemporáneo al momento de su desaparición. Antropólogos, historiadores, sociólogos, críticos, estudian algo que ya casi

<sup>9</sup> Sarlo Beatriz, *Escenas de la vida posmoderna*, pp.22-23

<sup>10</sup> Los estudios de Germán Muñoz sobre consumo cultural de los adolescentes y jóvenes en Bogotá sugieren que en promedio ellos estarían escuchando seis horas de música en la radio al día.

<sup>11</sup> Sarlo, Beatriz, “Estética y política: la escena *massmediática*”, en Schmucler, Héctor y María Cristina Mata, *Política y comunicación. ¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?*, Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, 1992, p.52

no existe como existió en un pasado no demasiado remoto: no hay culturas campesinas o, por lo menos, no hay culturas campesinas incontaminadas, salvo en regiones extremadamente pobres donde el capitalismo se ha dedicado sólo al usufructo y la destrucción. Las culturas urbanas son una mezcla dinámica, un espacio barrido por los vientos de los mass-media; lo que, en algunos países, fue cultura obrera, ha sido erosionada por las transformaciones productivas, los sindicatos de nuevo tipo, el desempleo, la conversión de miles de obreros en empleados de servicios y, por supuesto, el denominador universal de los medios de comunicación. Culturas populares: no existe ese artefacto en estado puro. “Hibridación”, “mestizaje”, “reciclaje”, “mezcla”, son las palabras que se usan para describir el fenómeno. Los sectores populares ya no viven limitados al espacio físico del barrio, de la villa miseria o de la fábrica. Por encima de las casas, en las pendientes barrosas ocupadas por las favelas, a lo largo de los pasillos de las villas, en los monobloques deteriorados, las antenas de televisión tienden las líneas imaginarias de una nueva cartografía cultural. El hermetismo de las culturas campesinas, incluso la miseria y el aislamiento de las comunidades indígenas, ha sido roto: los indígenas han aprendido velozmente que, si quieren ser escuchados en la ciudad deben usar los mismos medios por los cuales ellos escuchan lo que sucede en la ciudad. Vestidos con sus trajes tradicionales modernizados por el nylon y el jean, calzando zapatillas y protegiendo sus sombreros con bolsas de plástico, protestan en la plaza pública pero llaman a la televisión para que su protesta sea vista. Hay que descartar toda idea que asimile lo que está sucediendo a lo que ocurrió en el pasado: si es cierto que difícilmente se pueda evocar una época en que las culturas populares vivían en universos absolutamente clausurados, lo que hoy está

sucedendo tiene una aceleración y una profundidad desconocidas”.<sup>12</sup>

También las viejas y rancias culturas de élite sostenidas durante muchas décadas en los criterios letrados de la alta cultura como factor fundamental de distinción y de prestigio resienten el impacto erosionador de la massmediatización y del auge de las industrias culturales sobre los viejos criterios de diferenciación social. En Colombia hemos visto en la experiencia de los conciertos masivos de Luciano Pavarotti y Plácido Domingo esta erosión de las viejas formas de concebir las distinciones entre lo popular y lo culto que está siendo propiciada por la cultura electrónica de masas. No obstante las críticas autorizadas y respetables de nuestro clavicembalista Rafael Puyana contra estos conciertos masivos, que en su opinión constituirían una masificación y tecnologización indebida de un arte hecho para otro tipo de recintos y de experienciación, la crítica cultural reconoció la importancia de estos eventos como posibilidad de acceso de millares de personas a una experiencia estético-musical tradicionalmente asociada en cuanto a su disfrute por élites ilustradas y ubicadas en los parámetros de la *cultura culta*. Analizando estos eventos culturales de Pavarotti y Domingo en nuestro país podríamos preguntarnos, siguiendo la propuesta de García-Canclini de mirar “culturas híbridas”, hasta qué punto estos fenómenos conducen a que “lo culto” se vuelva “masivo” y a que, si no se vuelve “popular”, por lo menos lo culto se *popularice*.<sup>13</sup>

La erosión relativa de los modelos de distinción y de obtención de estatus social asociados a la alta cultura corre paralela con la pérdida de la centralidad de la cultura letrada en la sociedad, y se alimenta adicionalmente de la masificación del consumo de bienes simbólicos y de la universalización de sus imágenes:

“Los símbolos del mercado, que son igualmente accesibles para todos, tienden a borrar los símbolos de la vieja dominación basados sobre la diferencia y el establecimiento de límites infranqueables. Lo que se consideraba, en el pasado, cultura letrada (que era la única cultura legítima, por lo menos para los letrados) ya no organiza la jerarquía de las culturas y subculturas”.<sup>14</sup> Es por ello que Sarlo nos propone —y nos parece una sugerencia muy valiosa para pensar el funcionamiento contemporáneo del poder y la dominación, pero también de las opciones alternativas— que “en consecuencia, ya no puede hablarse sólo de una hegemonía cultural de las clases dominantes ni de una autonomía sólo respecto de la cultura impuesta por las élites. Hoy toda probabilidad de iniciativa cultural independiente pasa por el modo en que diferentes grupos sociales estén en condiciones de mezclar sus propios instrumentos culturales, los de la cultura letrada y los de los medios de comunicación. Según como se relacionen estas tres dimensiones (elementos propios identitarios, cultura institucional escolar, cultura de los medios) se producen configuraciones diferentes e inestables, que pueden cambiar según las coyunturas políticas y la temperatura social”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Sarlo, Beatriz, *Escenas de la vida posmoderna*, capítulo III, “Culturas populares, viejas y nuevas”, pp.109-110

<sup>13</sup> García-Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo-Conaculta, México, 1990. Véase a este respecto especialmente el aparte “Ni culto, ni popular ni masivo” en la Entrada, así como el Capítulo VI, “Popular, popularidad: de la representación política a la teatral”.

<sup>14</sup> Sarlo, Beatriz, *Escenas ...*, p.120

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 117-118.

Los medios de comunicación de masas han jugado también un papel importante en la profundización de la secularización y de los procesos de individuación, contribuyendo de la misma manera a la erosión de los viejos referentes de la autoridad:

“Las culturas populares ya no escuchan, como privilegiada voz externa, a las autoridades tradicionales: la Iglesia o los sectores dominantes más en contacto con el mundo popular, intelectuales de viejo tipo, políticos paternalistas, caudillos, patrones semif feudales. El agrietamiento de las tradiciones tiene un efecto liberador, democrático y laico respecto de autoridades y rasgos culturales arcaicos. Los curas y los señores tuvieron que competir primero con los sindicatos, con la escuela y con los políticos; hoy todos tienen que competir entre sí y con los mass-media. La Iglesia se preocupa por los pastores electrónicos, que llegan adonde no llegan sus ministros, y por las sectas que operan con el estilo y el *appeal* de la televisión; los políticos tradicionales se preocupan por el creciente escepticismo con que sus palabras son recibidas en las comunidades donde antes dictaban la ley, porque los medios han permitido escuchar otras palabras y ver otras caras”.<sup>16</sup> Pensemos en el efecto crítico y desacralizador que pudo haber jugado recientemente en su audiencia el programa de humor político “Quac” poniendo en escena personajes como Godofredo Cínico Caspa (el tinterillo autoritario al servicio de los de arriba, elitista y profundamente prejuiciado hacia lo popular), John Lenin (el *compañero* de retórica ideológica y populachera codificada para su aplicación rutinaria ante distintas situaciones) o Carlos Mario Gilinski (el empresario individualista y desalmado), para no hablar de la ironía corrosiva desde la que muchas veces se mofaron de

actitudes y declaraciones de altos funcionarios públicos y dirigentes de los partidos.

Volviendo a la cuestión del papel de los medios en la desestructuración de las viejas culturas populares, de clases medias y de élite, hay que anotar que además de esa función desestructurante y erosionadora de viejas lealtades y prototipos sociales, ellos también producen un efecto de reordenamiento del mundo proponiendo nuevos temas y sentidos alrededor de los cuales se construyen las nue-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

vas pautas de integración y de cohesión social. Por eso ha anotado un estudioso del rock y las culturas juveniles que “creemos que la televisión y la música no son puro ruido; juegan importante papel en la estructuración de las identidades, lógicas y comportamientos. Asumen funciones que tradicionalmente le correspondían a los mitos y rituales: integración en un or-

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 110.

den social, propuesta de valores dominantes, modelos de pensamiento, formas de vida".<sup>17</sup>

Los analistas de la relación comunicación-ciudad han puesto de presente cómo hoy en las metrópolis y grandes ciudades prácticamente inabarcables para el peatón y aun para los conductores en virtud de las grandes distancias, los flujos informativos mediáticos y las imágenes televisivas sobre la ciudad, son sustanciales para el conocimiento y la orientación de los ciudadanos en ella. De la misma manera, la integración nacional tampoco puede prescindir hoy de la función conectora y unificadora de los medios masivos.

Concluyendo este aparte sobre el desordenamiento cultural estimulado por los medios masivos y las industrias culturales, quisiéramos reiterar que la massmediatización de la cultura no es un proceso unilineal y omnipotente que expanda su influencia sin resistencias ni transacciones. Las diferencias entre las grandes ciudades, las regiones y las localidades con sus desfases en cuanto a lenguajes hegemónicos, culturas políticas y ritmos de la modernización, las desigualdades de acceso a las tecnologías y bienes simbólicos, las diferencias en cuanto a capital escolar y capital cultural de parte de los distintos estratos de población, las herencias culturales populares, mesocráticas y de élite que así sea con perfiles menos nítidos continúan ejerciendo una influencia importante en el juego social y político, son algunos de los factores con los cuales debe interactuar y transar la expansión de la cultura mediática en la sociedad. La cultura letrada por su parte, mantiene funciones como las que cumple el periodismo escrito en la construcción de la agenda pública y sobre todo en la alimentación de los procesos de decisión burocrática, en los cuales resulta por ahora insustituible.

### **Las ciencias sociales y los nuevos ejes de interés alrededor de los medios, las industrias culturales y el consumo**

La desestructuración de las viejas distinciones entre lo popular y lo culto y de las anteriores percepciones que la sociedad tenía de sus estamentos y grupos sociales tal vez haya sido estimulada también por el hecho de haberse producido profundas transformaciones en las teorías políticas y sociales hegemónicas a finales de los años 60 y durante los 70, que socializaban determinadas miradas sobre la realidad y producían unas sensibilidades políticas de masas y unos idearios a ellas asociadas. Me refiero a las distintas variantes de la teoría de la dependencia y del imperialismo, a las visiones althusserianas de la cultura desde la ideología y los aparatos ideológicos de Estado, a las diversas versiones del materialismo histórico y dialéctico, a la centralidad de la idea de la lucha de clases en las visiones de la historia y la sociedad, como también al carácter instrumental de la investigación en ciencias sociales, donde a menudo, las caracterizaciones de la sociedad (si eran formaciones sociales feudales, precapitalistas o burguesas), estaban íntimamente ligadas a la necesidad de establecer, consecuentemente, por qué tipo de revolución social había que propender (si antifeudal, anticapitalista, etc.).

Reconociendo el papel de denuncia de los mecanismos de inequidad y de dominación económica y política a nivel nacional e internacional que jugaron estas teorías en su momento, así como su contribución a la conformación de las identidades sociales de los sectores subalternos, podemos también ver hoy las limitaciones derivadas de la ideología que ellas entrañaban para una comprensión más desprejuiciada de las

relaciones sociales y los procesos comunicativos.

Ya desde finales de los años 70 y comienzos de los 80, en la investigación sobre comunicación empiezan a hacer crisis las visiones instrumentales y conspirativas de los medios masivos con su retórica denunciante, la crítica ideológica a los *comics* y a los productos de la cultura de masas como instancias de alienación, la concepción de la semiología como un instrumento revolucionario, y en general una percepción marxista-funcionalista de la relación medios-sociedad bastante extendida por aquellos días.<sup>18</sup>

De manera concomitante con el nuevo interés por los fenómenos culturales y político-culturales estimulado por las transiciones a la democracia en los países del Cono Sur, y con el crecimiento y acelerado desarrollo tecnológico de los medios de comunicación en los países de la región, se desarrollan en los años 80 y los 90 dos nuevas direcciones de la investigación

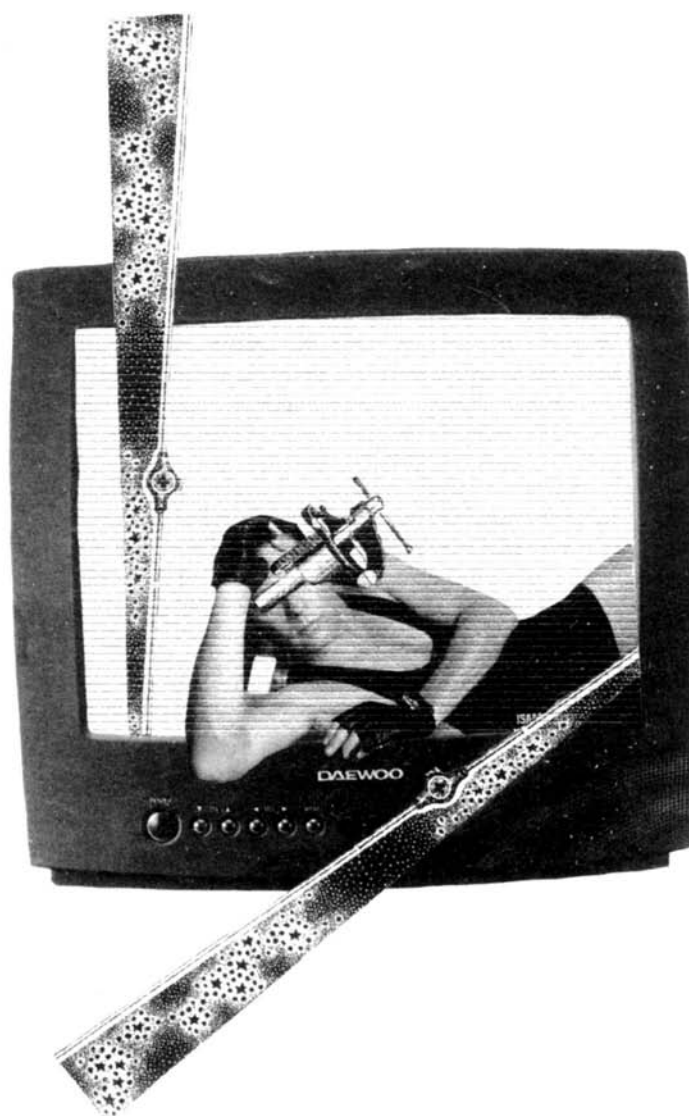
<sup>17</sup> Muñoz, Germán, "La mutación como alma de la investigación", en revista *Nómaditas* No. 4, dedicada a Jóvenes, Cultura y Sociedad, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central, marzo-septiembre de 1996.

<sup>18</sup> Para una visión de las distintas escuelas y paradigmas que orientaron los estudios de comunicación entre los años 50 y los 90 en América Latina, puede consultarse Catalán, Carlos y Sunkel, Guillermo, "La tematización de las comunicaciones en América Latina", Documento de Trabajo Flacso-Programa Chile, Serie *Educación y Cultura*, No. 6, Santiago, marzo de 1991. También, de Carlos Mangone, Silvia Méndez y Mariano Mestman, la entrevista a Héctor Schmucler "Estudios de comunicación en América Latina: del desarrollo a la recepción", en revista *Causas y Azares*, No. 1, Buenos Aires, Primavera 1994.

en comunicación-cultura, cuales son los estudios de recepción de medios y las investigaciones sobre consumo cultural. Nutrida por los trabajos fundadores de Pierre Bourdieu y sus conceptos "campos culturales", "habitus", "prácticas de distinción", "capital cultural", "capital escolar", "capital simbólico" y otros<sup>19</sup>, se desarrolla en México bajo la orientación de García Canclini un trabajo colectivo de investigación sobre consumos culturales, que integra de manera creativa el pensamiento de Bourdieu a la tradición gramsciana de investigación cultural consolidada algunos años atrás en América Latina.<sup>20</sup> También en Chile las investigaciones desarrolladas desde Flacso sobre educación, medios de comunicación, industrias culturales y consumo, muestran una notoria influencia del pensamiento de Bourdieu.<sup>21</sup> La teoría sociológica de este pensador francés tiene que ver con un desarrollo ecléctico y heterodoxo del pensamiento marxista en cuanto al estudio de la relación de las clases sociales con las prácticas de consumo y distinción social, que no habían interesado particularmente a Marx, centrado en el estudio de la producción social. Retomando algunas ideas centrales de Bourdieu sobre el gusto y las disposiciones estéticas como vínculo y separación entre las clases sociales, sobre el consumo como sistema de integración y comunicación, García-Canclini y otros analistas de la región toman distancia de la visión instrumental y denunciista del consumo que lo equipara a consumismo, para ubicarse en una perspectiva más ecuánime, plural y comprensiva del fenómeno:

"¿Qué consecuencia tiene todo esto al estudiar las clases sociales? Significa que para conocerlas no es suficiente establecer cómo participan en las relaciones de producción; también constituyen el modo de ser de una clase o una fracción de clase el barrio

en que viven sus miembros, la escuela a la que envían a sus hijos, los lugares a los que van de vacaciones, lo que comen y la manera en que lo comen, si prefieren a Bruegel o a Renoir, el Clave bien temperado o el Danubio Azul. Estas prácticas culturales son más que rasgos complementarios o consecuencias secundarias de su ubicación en el proceso productivo; componen un conjunto de "características auxiliares" que, a modo de exigencias tácitas, pueden funcionar como principios de selección o de exclusión reales sin ser jamás formalmente enunciadas (es el caso, por ejemplo, de la pertenencia étnica o sexual)".<sup>22</sup>



Collage de Mauricio Suárez Acosta

<sup>19</sup> Véase fundamentalmente Bourdieu, Pierre, *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid, 1988. Para una aproximación integral al pensamiento de Bourdieu, véase: Bourdieu, Pierre y Loic J. D. Wacquant, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.

<sup>20</sup> García Canclini, Néstor (coordinador), *El consumo cultural en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1993. Sobre la articulación Bourdieu-Gramsci, véase García Canclini, Néstor, "Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular", en revista *Nueva Sociedad*, No. 76, Caracas, marzo-abril de 1984.

Las mismas definiciones de “consumo” que se empiezan a manejar muestran el interés de ver en el fenómeno otras facetas y otros sentidos además de las lógicas del mercado y de los intereses de los productores de bienes de consumo: “El consumo es el conjunto de procesos socio-culturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos”.<sup>23</sup>

Habría que anotar que no obstante la pertinencia de una mirada menos ideologizada y más atenta sobre las industrias culturales y acerca de los usos y sentidos que la gente confiere a los objetos materiales y simbólicos que adquiere, en los estudios sobre consumo cultural muchas veces ha faltado una perspectiva más crítica sobre el poder y la dominación y la relación del mercado de bienes materiales y simbólicos con ellos. Tal vez la intención revisionista de los viejos modelos ideológicos desde los cuales muchas veces se leyó sesgadamente la realidad, aunada al repliegue político de las izquierdas, marxistas y no marxistas, y del pensamiento crítico en general, en una época de crisis de los modelos sistémicos anticapitalistas y de desconcierto y perplejidad política, expliquen esas ausencias. Sin embargo, tenemos que reconocer que en el desarrollo actual de los estudios sobre medios, industrias de bienes simbólicos y construcción de hegemonía, el péndulo está volviendo de nuevo, renovado y enriquecido, a pensar las cuestiones del poder y la dominación en una época marcada por la centralidad del consumo y las industrias culturales.

Algo similar ha pasado con la teoría de la recepción y el estudio crítico de las audiencias. Luego de haberse afirmado —en distanciamiento claro con las teorías más instrumentales sobre los efectos de los medios en la sociedad— unas

perspectivas que trataron de mostrar las distintas mediaciones sociales de los procesos comunicativos (la mediación de género, de etnia, de clase social, regional, etc.)<sup>24</sup>, la actividad y la disposición crítica de los receptores, las prácticas decodificadoras de las audiencias con respecto a las lecturas inducidas desde el poder y los textos dominantes, y de haberse llegado, en algunos casos, a optimismos políticos exagerados en términos de la existencia de una *democracia semiótica* como práctica generalizada de la gente; todo parece indicar que en la teoría de la recepción y los estudios empíricos sobre audiencias, también el péndulo regresa hacia la reconsideración enriquecida del poder textual, de las lecturas inducidas y de la dominación.<sup>25</sup>

En un reciente artículo crítico sobre consumo de medios, donde en su introducción se nos dice justa y lúcidamente que “los medios y el consumo son, también, lo que de ellos se hace desde la producción intelectual”, María Cristina Mata, citando a Beatriz Sarlo, plantea así la problemática cuestión de la construcción de los públicos desde las lógicas del mercado:

“Los mensajes de los *massmedia* —ha señalado Beatriz Sarlo— circulan en un espacio donde se producen procesos de mezcla e hibridación, intercambios, resignificaciones, desplazamientos de los sentidos, reciclajes y refuncionalización de los temas, géneros y formas. La idea es sugerente mientras no se la exagere y se la convierta en el inverso simétrico de la manipulación y mientras no se caiga en la prisión de la circularidad que la amenaza. La hermenéutica indica que el sentido se construye en la intersección del horizonte del texto y el horizonte del receptor, pero quién constituye el horizonte del receptor?”. “Se trata, -agrega Mata-

<sup>21</sup> Véase el libro de Brunner, José Joaquín, Alicia Barrios y Carlos Catalán, *Chile: transformaciones culturales y modernidad*, Ediciones Flacso, Santiago de Chile, 1989. Sobre la investigación cultural en América Latina en los años 80 y 90 y las demandas de colaboración interdisciplinaria que experimentan la sociología y la antropología para poder dar cuenta de nuevos temas y problemas de investigación, véase García-Canclini, Néstor, “Los estudios culturales de los 80 a los 90: perspectivas antropológicas y sociológicas en América Latina”, en Herlinghaus, Hermann, y Mónica Walter (Editores), *Posmodernidad en la periferia. Enfoques latinoamericanos de la nueva teoría cultural*, Editorial Langer Verlag, Berlín, 1994.

<sup>22</sup> García Canclini, Néstor, “Introducción: La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu”, en Bourdieu, Pierre, *Sociología y cultura*, Grijalbo-Conaculta, México, 1990, pp.16-17

<sup>23</sup> García Canclini, Néstor, *El consumo cultural en México*, p.24

<sup>24</sup> Un texto clave en ese proceso es el de Jesús Martín-Barbero, *De los Medios a las Mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, Gustavo Gili, México, 1991. También los estudios de recepción desarrollados y publicados por Guillermo Orozco en la Universidad Iberoamericana de México.

<sup>25</sup> Para una visión panorámica del desarrollo de la teoría de la recepción en Europa y Estados Unidos, sus conceptos básicos y sus significaciones políticas véase: Morley, David, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, especialmente la “Introducción” y la Primera parte (“Los marcos teóricos”).

en medio de ese pensamiento fascinado por el objeto que desea aprehender, de una pregunta crucial para recolocar el debate acerca de los medios masivos de comunicación en el terreno del poder, es decir, en el terreno de los conflictos por la producción de un pensar hegemónico que actúa como principio de inteligibilidad y justificación de lo real. Supone, a nuestro entender, la necesidad de desnaturalizar los públicos revelando su condición de contruidos. De producto resultante de dos movimientos: el que se genera desde las estrategias industriales de producción cultural y el que resulta de las actividades de consumo que, por sobre las diferenciadas atribuciones de sentido que pueden operarse en relación a lo obtenido y utilizado, siempre suponen algún grado de adhesión a las proposiciones interactivas diseñadas desde los medios, los productos, el mercado y sus agentes. Es esa adhesión, que niega cualquier pretensión autonomista, la que debe problematizarse evitando a su vez el riesgo culturalista de negar al consumo -entendido como práctica significativa- su carácter de práctica inscrita en el mercado, espacio regido por la necesidad de obtener ganancias para asegurar su reproducción y expansión. En ese sentido, ser público no es una mera actividad; es una condición que se funda en la aceptación de un rol genérico diseñado desde el mercado mediático que abre sus escaparates para diversificadas elecciones y usos de sus productos, con arreglo a normas y competencias que él mismo provee y que se entrecruzan con las adquiridas por los sujetos en otros ámbitos de la vida social. Lo que marca el carácter construido del público es, justamente, la adopción de ese rol que constituye un nuevo referente identitario. Desde él -en convergencia o conflicto con otros referentes- los individuos actúan. No sólo consumen medios".<sup>26</sup>



Collage de Mauricio Suárez Acosta

### Medios de comunicación y deterioro de la función socializadora de la escuela y la familia

Tanto la literatura europea sobre comunicación y educación como la latinoamericana, subrayan el deterioro que se ha venido produciendo de la función socializadora central que antes jugaban la escuela y la familia, en beneficio de los medios de comunicación y de los grupos de pares. Michael Green nos habla de un fenómeno ampliamente extendido entre padres y educadores: "el temor de que las percepciones por parte de los grupos sociales tanto de ellos mismos como del mundo se encuentran ahora esencialmente formadas por y a través de

los medios de comunicación en lugar de serlo a través de los padres o de la escolarización".<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Mata, María Cristina, "Interrogaciones sobre el consumo mediático", en revista Nueva Sociedad, No 140, (número temático dedicado a "Computadoras, Televisores y Política(s)", Caracas, noviembre-diciembre 1995, pp. 95-96. La cita de Sarlo es de su artículo "Estética y política: la escena massmediática" en H. Schmucler y M.C. Mata (coords.), Política y comunicación. Hay un lugar para la política en la cultura mediática?, Catálogos- Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, 1992.

Collage de Mauricio Suárez Acosta

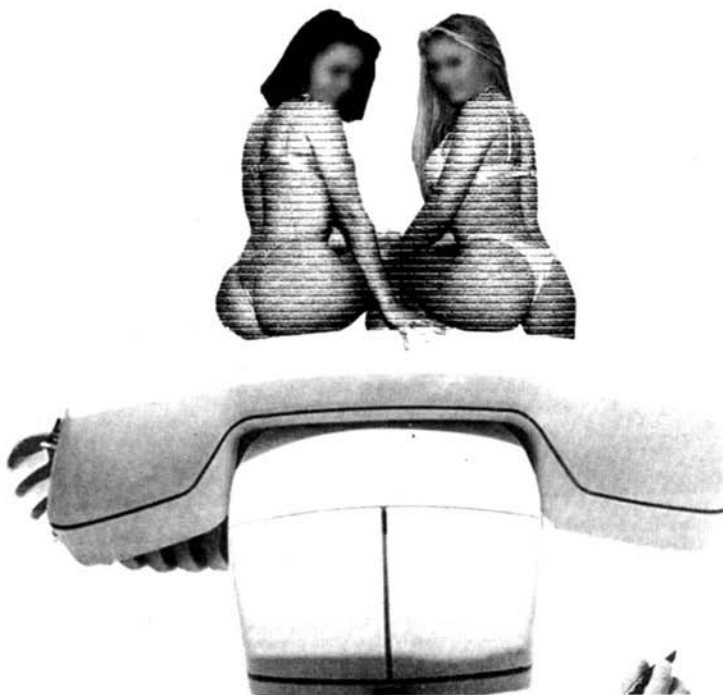
Héctor Castillo, Sergio Zermeno y Alicia Ziccardi anotan también, para el caso de México, el deterioro en los últimos años de “la función contenedora” que anteriormente tenían la familia y la escuela en la socialización de los niños y jóvenes de sectores populares:

“La familia parece debilitarse frente a la imposibilidad de ofrecer a sus miembros jóvenes un espacio de socialización primaria fuerte, contenedor, capaz de orientar, como lo hizo tradicionalmente, una de las etapas más difíciles del ser humano: la juventud”.<sup>28</sup>

La literatura latinoamericana sobre el tema se refiere también al empobrecimiento material y simbólico de la escuela, sobre todo la pública, que contrasta con la riqueza simbólica de la oferta cultural de los medios de comunicación y las industrias culturales.

La deserción escolar aparece como un resultado lógico de ese empobrecimiento simbólico y de las dificultades de la institución para reconvertirse desde los códigos dominantes de la cultura letrada a un manejo creativo de los medios que haga de ellos antes que un enemigo un aliado en el proceso cognoscitivo, educativo y formativo. Pero la deserción se ve también estimulada por el reconocimiento de que la escolaridad en condiciones de desempleo creciente no garantiza el acceso de los jóvenes al mercado laboral y por ende la satisfacción de muchas de sus expectativas de consumo:

“El mercado toma el relevo y corteja a la juventud después de haberla instituido como protagonista de la mayoría de sus mitos. La



curva en la que se cruzan la influencia hegemónica del mercado y el peso descendente de la escuela representa bien una tendencia: los “jóvenes” pasan de la novela familiar de una infancia cada vez más breve al folletín hiperrealista que pone en escena la danza de las mercancías frente a los que pueden pagárselas y también frente a esos otros consumidores imaginarios, esos más pobres a quienes la perspectiva de una vida de trabajo y sacrificio no interpela con la misma eficacia que a sus abuelos, entre otras cosas porque saben que no conseguirán en ella ni siquiera lo que sus abuelos consiguieron, o porque no quieren conseguir sólo lo que sus abuelos buscaban”.<sup>29</sup>

Sarlo nos ofrece algunas valiosas pistas para pensar políticas educativas que restituyan la función orientadora y democratizadora de la escuela en la sociedad:

“La debilidad actual de la escuela, que no puede distribuir saberes básicos de modo mínimamente aceptable, es uno de los peores obstáculos

para la construcción de una cultura común que no se apoye solamente en la comunidad imaginaria que producen los medios de masas”. En otro aparte nos dice que: “si las políticas culturales quedan a cargo del mercado capitalista, los procesos de hibridación entre viejas tradiciones, experiencias cotidianas, nuevos saberes cada vez más complejos y productos audiovisuales, tendrán en el mercado su verdadero ministerio de planificación”. Por último, subraya la autora la necesidad de garantizar ciertas permanencias indispensables e irremplazables asociadas a la cultura le-

trada, en medio de la creciente massmediatización de la cultura:

“La escuela (se dice) podría beneficiarse y aumentar su eficacia reutilizando las destrezas que sus alumnos han aprendido en otra parte: la velocidad del *feeling* adquirida en el videogame; la capacidad de comprensión y respuesta frente a una superposición de mensajes; los contenidos familiares y exóticos proporcionados por los medios. Sería absurdo

<sup>27</sup> Green, Michael, “Medios de comunicación, educación y comunidades”, en el libro de Jensen, K.B. y N. W. Jankowski, *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas*, Bosch Comunicación, Barcelona, 1993, p. 263.

<sup>28</sup> Zermeno, Sergio, y Alicia Ziccardi, “Juventud popular y bandas en la ciudad de México”, en García-Canciani, Néstor (compilador), *Cultura y Pospolítica*, Conaculta, México, 1994.

<sup>29</sup> Sarlo, Beatriz, *Escenas...*, p. 42.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

discutir sobre estos datos y, sin embargo, todavía deberíamos poder constatar si tales destrezas y saberes son suficientes para considerarlos herramientas decisivas en la adquisición de otros saberes y destrezas vinculados, todavía hoy, a la palabra, al razonamiento lógico y matemático abstracto, al discurrir lingüístico y a la argumentación, indispensables, hasta nuevo aviso, en el mundo del trabajo, de la tecnología y de la política”.<sup>30</sup>

### Medios, nuevos lenguajes hegemónicos y dificultades en el diálogo intergeneracional

La creciente influencia que a partir de los años 80 han cobrado los nuevos lenguajes audiovisuales y multimediáticos, especialmente en niños, jóvenes y adolescentes, que constituyen los grupos sociales que han crecidos bajo el imperio del nuevo espacio audiovisual, está planteando dificultades adicionales a las que tradicionalmente se presentaban en el diálogo intergeneracional. La crisis de la escuela expresa, en parte, como hemos tratado de mostrarlo arriba, las dificultades

de adecuación de ella a los nuevos lenguajes y a las nuevas sensibilidades por ellos estimuladas. En la docencia universitaria, también estamos experimentando dificultades relacionadas con la adecuación de anteriores métodos pedagógicos a las nuevas características culturales y tecnoperceptivas del estudiantado. Dificultades para la lectura de textos de cierto nivel de complejidad teórica por parte de los estudiantes; demandas fuertes de incorporación de textos donde además del elemento crítico-reflexivo esté presente también la dimensión simbólico-expresiva; necesidad de manejar las posibilidades cognoscitivas de los materiales audiovisuales integrando éstos al trabajo en el aula; demandas de salidas de campo con miras a realizar sobre el terreno aplicaciones prácticas del saber teórico; distanciamiento del estudiantado de la clase magistral como forma hegemónica en el desarrollo de los cursos, son algunos de los problemas y retos que estamos actualmente experimentando en la docencia universitaria.

Concluyendo este ensayo nos parece importante anotar que para varios analistas de los medios y la cultura,

estos procesos relacionados con la creación de sociedades informatizadas y de escenarios y actitudes de cultura mediática tendrían que ver con un *cambio epocal* que caracterizaría nuestro presente, con la constitución de una *cultura de época* que estaría actualmente configurándose, con distintos ritmos y peculiaridades, en prácticamente todas las naciones del planeta.<sup>31</sup> Podríamos entonces concluir, expresando con Beatriz Sarlo, que “lo que se ha producido es una verdadera revolución cultural, aunque el sentido de esta revolución no satisfaga a quienes encontramos todavía un conjunto de valores en la cultura basada en la alfabetización y en el paradigma pedagógico”.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 112, 130 y 123, respectivamente.

<sup>31</sup> Véase Schmucler, Héctor y Mata, María Cristina, (coordinadores), *op. cit.*, “Presentación”, p.10.

<sup>32</sup> Sarlo, Beatriz, “Estética y política: la escena massmediática”, en Schmucler y Mata, *op. cit.*, p.53



# Foro Nacional por Colombia

La Fundación Foro Nacional por Colombia es una entidad no gubernamental sin ánimo de lucro, cuya misión institucional es contribuir al fortalecimiento de la democracia en la sociedad y el Estado colombianos. En sus dieciocho años de existencia ha acumulado, a través de la ejecución de sus programas, una larga experiencia en procesos de sensibilización y formación de muy diversos sectores en temas como la democracia, la participación, el liderazgo, el desarrollo institucional, la planeación participativa, el seguimiento a la gestión pública, la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La Fundación es una entidad descentralizada que cuenta con cuatro capítulos regionales en Bogotá, Atlántico, Valle y Tolima. Estos capítulos tienen personería jurídica propia, asamblea de socios y contribuyen a desarrollar los programas y las apuestas de la Fundación en las diversas regiones o áreas de influencia.

Desde su nacimiento **FORO** se ha planteado básicamente alrededor de cuatro grandes líneas de acción: (1) la descentralización y la democratización del poder público en Colombia, (2) el apoyo a los movimientos sociales de los sectores excluidos, (3) la formación y cualificación del liderazgo alternativo y (4) la cultura política democrática. Más recientemente ha incluido la perspectiva de género en todo su trabajo buscando reivindicar la problemática de las mujeres en el conjunto de su actividad. **FORO** participa también en la concertación de ONGs que han hecho posible Viva la Ciudadanía, considerado uno de los proyectos de formación ciudadana de mayor reconocimiento en el país.

Ha sido muy importante la labor de divulgación y de publicaciones que **FORO** ha realizado durante estos casi 20 años de existencia. Más de 40 títulos de libros publicados, 40 ediciones de la **Revista Foro**, separatas de la misma, así como boletines especializados, separatas en grandes diarios, etc. son una real contribución a la formación de una cultura democrática y significan una efectiva presencia de **FORO** en la brega por incidir en la transformación del pensamiento democrático.

Actualmente, Foro desarrolla cuatro Programas: **Gestión Pública y Participación Ciudadana; Fortalecimiento de los Movimientos Sociales y las Organizaciones Populares; Cultura Democrática y Derechos Humanos; y Educación para la Democracia.**

Jordi Borja,  
Urbanista y planificador urbano



# Ciudadanía y espacio público

Jordi Borja

## 1. La agorafobia urbana

Aunque a los urbanistas-cívicos nos complazca recordar aquello que “el aire de la ciudad nos hace libres”, la realidad urbana actual más bien nos lleva a citar lo de “malos tiempos para la lírica”. Ya no es original titular el “*the hell is in the city*” (el infierno está en la ciudad) o “*la ville partout, partout en crise*” (la ciudad en todas partes, en todas partes en crisis), como hicieron *The Economist* y *Le Monde Diplomatique* hace algunos años. Todos lo hacen. Las prácticas sociales parecen indicar que la salida es hacerse un refugio, protegerse del aire urbano no sólo porque está contaminado sino porque el espa-

cio abierto a los vientos es peligroso. En las grandes ciudades se imponen los *shopping centers* con “reservado el derecho de admisión” y los *ghettos* residenciales cuyas calles de acceso han perdido su carácter público en manos de policías privados.

Hay un temor al espacio público. No es un espacio protector ni protegido. En unos casos no ha sido pensado para dar seguridad sino para ciertas funciones como circular o estacionar, o es sencillamente un espacio residual entre edificios y vías. En otros casos ha sido ocupado por las “clases peligrosas” de la sociedad: inmigrantes, pobres o marginados. Porque la agorafobia es una enfermedad de clase de la que parecen exentos aquellos que viven la ciudad como una oportunidad de supervivencia. Aunque muchas veces sean las principales víctimas, no pueden permitirse prescindir del espacio público.

Nuevamente, como en todos los momentos históricos de cambios sociales y culturales acelerados, se diagnostica la “muerte de la ciudad”. Es un tópico recurrente. Unos ponen el asunto en la tribalización. Las “hordas” están en las puertas de la ciudad (por ejemplo, *grandes ensembles* conflictivos), pero también en su corazón, en los centros históricos degradados.

Kingali, la capital de Ruanda, compartimentada por tribus que se odiaban, no sería un fenómeno primitivo solamente. También, una prefiguración de pesadilla de nuestro futuro urbano. Un futuro ya presente en Argel, Estambul o El Cairo,



\* Documento presentado por el autor en el seminario *Ciutat Real Ciutat Ideal*, realizado en Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea, 1997.

con ejércitos protegiendo los barrios “civilizados” frente a la “barbarie” popular.

Otros, más optimistas, nos dicen que la ciudad moderna es otra ciudad, la que se puede observar en los límites de la ciudad actual, en sus periferias suburbanas, en sus entradas. *The Edge City* (USA), o la exposición *Les entrées de la ville* (París), el auge de las teorías del caos urbano, expresan esta mitificación de la ciudad “desurbanizada” o de la urbanización sin ciudad. Entendiendo por ciudad este producto físico, político y cultural complejo, europeo y mediterráneo, pero también americano y asiático, que hemos caracterizado en nuestra ideología y en nuestros valores como concentración de población y de actividad, mixtura social y funcional, capacidad de autogobierno y ámbito de identificación simbólica y de participación cívica. Ciudad como encuentro, intercambio, ciudad igual a cultura y comercio. Ciudad de lugares y no simple espacio de flujos.

Si la agorafobia urbana es una enfermedad producida por la degradación o la desaparición de los lugares públicos integradores y protectores pero también abiertos a todos, la terapéutica y la alternativa parecen ser la instalación en los flujos y en los nuevos ghettos (residenciales, centros comerciales, áreas de terciario, de excelencia, etc.). En esta nueva ciudad las infraestructuras de comunicación no crean centralidades ni lugares fuertes, más bien segmentan o fracturan el territorio y atomizan las relaciones sociales. Otra manifestación de agorafobia. Pero, ¿es inevitable que sea así?

¿Es el fin de la ciudad que hemos conocido históricamente? ¿Son reversibles y reutilizables estos procesos?

## 2. Sobre la muerte de la ciudad y el punto de vista del espacio público.

¿Ha muerto la ciudad? ¿Está en crisis? ¿La ciudad de la calle y de la plaza, del espacio público y cívico, la ciudad abierta, de mezclas y contactos, es un residuo del pasado, objeto de melancolía de urbanistas maduros?

Es fácil argumentar que la historia de las ciudades ha vivido cambios por lo menos tan aparatosos como los actuales. O más. Por ejemplo, el tránsito de la ciudad amurallada a los ensanches modernos. O la ciudad metropolitana, con sus suburbios y su estructura política plurimunicipal, estimulada por el desarrollo del transporte masivo y del uso del automóvil. Incluso puede aducirse que estamos simplemente presenciando una nueva fase del crecimiento metropolitano.

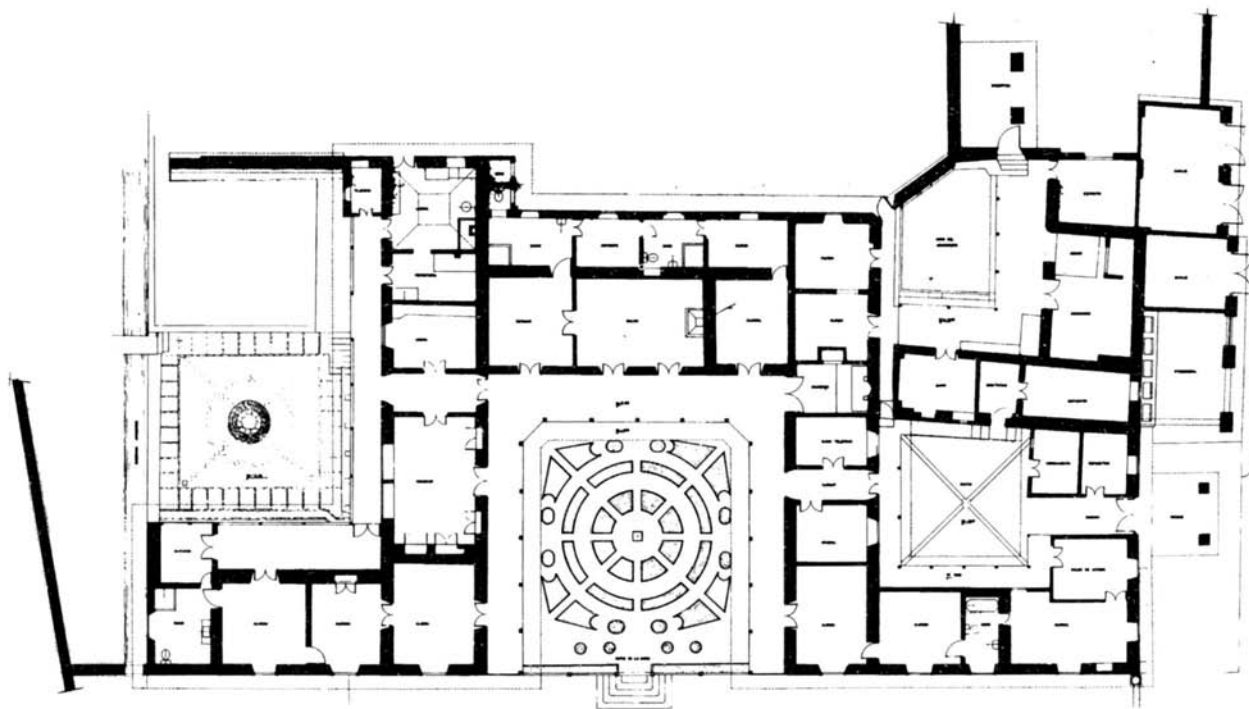
Es inevitable dar la razón a los historiadores cuando critican el simplismo de reducir la historia urbana a tres grandes etapas o edades, la primera siendo la ciudad concentrada, separada de su entorno, la segunda la ciudad metropolitana (ciudad más periferia) y la tercera, la actual, la ciudad “a repensar” en la globalización.

Sin embargo, esta distinción que molesta a los historiadores es útil a los urbanistas. Porque les estimula a focalizar su atención en las nuevas dinámicas no como una maldición fatal o la expresión objetiva de la modernidad, sino como un desafío al que se puede responder si por una parte descubrimos los elementos de continuidad posibles respecto al pasado, si por otra distinguimos lo necesario de lo excesivo o evitable en los nuevos procesos y si finalmente somos capaces de proponer nuevos modelos y proyectos que formulen respuestas integradoras.

Creemos que un ángulo interesante para analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuesta a los desafíos que nos planteamos es el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permita ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar, porque es donde se manifiestan muchas veces con más fuerza la crisis de “ciudad” o de “urbanidad”. Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de “hacer ciudad en la ciudad”. Y en segundo lugar, porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existen-

*El espacio público supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. Por ello es conveniente que el espacio público tenga algunas calidades formales como la continuidad en el espacio urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales, y la adaptabilidad a usos diversos a través de los tiempos.*



te plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las “nuevas centralidades” y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades–centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior.

### 3. El espacio público y sus avatares en la modernidad

El espacio público es un concepto *jurídico*: un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades. El espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho de edificar) y la propiedad pública (o dominio público por

subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) que normalmente supone reservar este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y cuyo destino son usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicos monumentales, etc.).

El espacio público también tiene una dimensión socio-cultural. Es un lugar de **relación** y de **identificación** de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir. Puede ser una fábrica o un depósito abandonados o un espacio intersticial entre edificaciones. Lo son casi siempre los accesos a estaciones y puntos intermodales de transporte y a veces reservas de suelo para una obra pública o de protección ecológica. En todos estos casos lo que defina la naturaleza del espacio público es el *uso* y no el estatuto jurídico.

*La agorafobia urbana es una enfermedad producida por la degradación o la desaparición de los lugares públicos integradores y protectores pero también abiertos a todos, la terapéutica y la alternativa parecen ser la instalación en los flujos y en los nuevos ghettos (residenciales, centros comerciales, áreas de terciario, de excelencia, etc.). En esta nueva ciudad las infraestructuras de comunicación no crean centralidades ni lugares fuertes, más bien segmentan o fracturan el territorio y atomizan las relaciones sociales. Otra manifestación de agorafobia. Pero, ¿es inevitable que sea así? ¿Es el fin de la ciudad que hemos conocido históricamente? ¿Son reversibles y reutilizables estos procesos?*

El *funcionalismo* predominante en el urbanismo moderno descalificó pronto el espacio público al asignarle usos específicos. En unos casos se confundió con la vialidad, en otros se sometió a las necesidades del “orden público”. En casos más afortunados se priorizó la monumentalidad, el “embellecimiento urbano”. O se vinculó a la actividad comercial. Y en casos menos afortunados se utilizó como mecanismo de segregación social, bien para excluir, bien para concentrar (por medios, por ejemplo, de la accesibilidad o de la falta de ella). En ocasiones el *juridicismo* burocrático ha llevado a considerar que el espacio público ideal es el que está prácticamente vacío, donde no se puede hacer nada. O que se lo protege tanto que no es usado por nadie (por ejemplo, cuando con las mejores intenciones se peatonalizan todos los accesos, se prohíbe todo tipo de actividades o servicios comerciales, etc.).

El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. Por ello es conveniente que el espacio público tenga algunas calidades formales como la continuidad en el espacio urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales, y la adaptabilidad a usos diversos a través de los tiempos.

El urbanismo contemporáneo, heredero de movimiento moderno fue reconstructor de ciudades después de la Segunda Guerra Mundial. Se focalizó en un funcionalismo eficientista, dotado de un instrumental separador más que integrador (*el zoning*, los modelos) acentuado por la compartimentación de las administraciones públicas y de los cuerpos profesionales (p.ej. transportes/ingenieros sin otras visiones del desarrollo y del funcionamiento urbanos). El resultado ha sido casi siempre la aplicación de políticas

sectoriales en lugar de realizar actuaciones que articulen la diversidad y la complejidad de las demandas urbanas.

Entre las grandes operaciones de vivienda (cada operación destinada a un segmento social determinado) y la prioridad asignada casi siempre a la vialidad como ordenamiento y como inversión, el espacio público pasó a ser un elemento residual.

El movimiento moderno en la primera mitad de siglo y las políticas públicas en la segunda mitad han configurado un urbanismo que se ha confundido con la vivienda y con las obras públicas (vías, puentes, accesos, etc., es decir, comunicaciones). El hacer ciudad como producto integral e integrador quedó olvidado y con ello el espacio público. O por lo menos relegado a un rol secundario.

#### 4. Urbanismo funcionalista y reacciones ciudadanas

El urbanismo funcionalista ha tenido que pagar el precio de sus limitaciones y además el de los usos perversos que se ha hecho de él. La combinación del monofuncionalismo de los programas y de sectorialización de las políticas públicas con las dinámicas del mercado en ciudades clasistas, agravadas por las rentas de posición de los “instalados” respecto a las “allegados” (inmigrados), ha dado lugar a unas situaciones urbanas insostenibles. Grupos residenciales que se degradaban rápidamente por su mala calidad, por la falta de inserción urbana, por su anomia sociocultural, por la pobreza de los equipamientos, por el círculo vicioso de la marginación física y social...

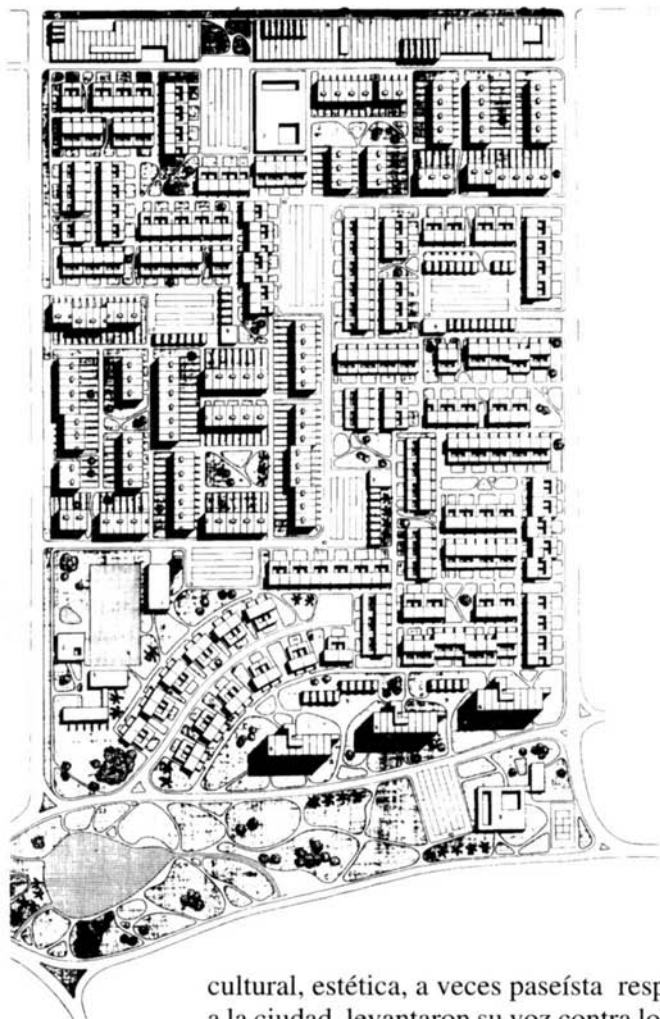
Áreas centrales congestionadas y especializadas que pierden su rol integrador en beneficio de funciones administrativas. Barrios históricos despedazados y desarticulados por actuaciones viarias, poco respetuosas con los entornos y con la calidad de la vida cotidiana de los residentes. Diseminación en el territorio metropolitano de centros comerciales, campus universitarios e industrias que ordenan la vida de los activos según la triada sarcástica del 68: *Metro, boulot, dodo* (Metro, trabajo, dormida).

Las reacciones no se hicieron esperar. En los años 60 y 70 la conflictividad urbana irrumpió en la vida política y social de la mayoría de países de Europa y América.

El movimiento moderno no era tan simplista como el urbanismo funcionalista del capitalismo desarrollista. Su preocupación por la vivienda masiva y la importancia acordada a las comunicaciones expresaba una visión productivista, no especulativa, de la ciudad, y una preocupación por las condiciones de vida de las poblaciones trabajadoras. Sus propuestas urbanas podían ser interesantes también por su completitud, por la capacidad de integrar objetivos sociales, ambientalistas y estéticos (por ejemplo, Plan Macià o de Corbusier, Barcelona 1932).

Por su parte, los movimientos sociales de los sectores populares no eran ajenos a las críticas y a las reivindicaciones urbanas. Había en las ciudades europeas ciertas tradiciones de luchas por la vivienda, por el precio de los transportes, por los servicios urbanos básicos... y también por plazas y jardines, por centros culturales y equipamientos sociales y deportivos. Y contra las expropiaciones, la corrupción y el autoritarismo, y la opacidad de las decisiones de política urbana. Los movimientos urbanos emergieron con fuerza en los 60 y 70, paralizaron actuaciones en unos casos, y en otros fracasaron. También consiguieron que se negociaran a veces los proyectos y se alcanzaran compromisos que satisfacían algunas de las reivindicaciones urbanas respecto a expulsiones, accesos, equipamientos o transportes. Incluso en ciertos casos conseguían negociar programas de vivienda, servicios y espacios públicos para cualificar áreas marginales o muy deficitarias respetando la población residente.

A las reacciones de carácter social se añadieron otras de carácter cultural y político. No sólo los profesionales herederos de movimiento moderno podrán decir al ver la evolución de los *grands ensembles*, los edificios singulares, la terciarización o la degradación de los centros, etc. "No es eso, no es eso". También otros profesionales e intelectuales, tanto de la arquitectura como de otras disciplinas, pero unidos por la preocupación



cultural, estética, a veces paseísta respecto a la ciudad, levantaron su voz contra los excesos del urbanismo desarrollista y funcionalista. En unos casos prevaleció la revalorización formal de la ciudad existente. O la mitificación de la ciudad histórica. En otras la preocupación por el ambiente urbano. Y en otras la reivindicación de un urbanismo "austero" frente al despilfarro.

La crítica política a este urbanismo recogía algunas o muchas de las críticas sociales y culturales, se apoyaba en estos movimientos, aportando un plus: contra el autoritarismo tecnocrático o corrupto, contra el sometimiento de las políticas públicas a grupos de intereses privados, por la transparencia y la participación ciudadana, por la revalorización de la gestión política local y la descentralización. En esta crítica política coincidieron los movimientos sociales urbanos y hasta cierto punto las posiciones críticas de carácter cultural con las fuerzas políticas más

democráticas o progresistas. Hay que decir también que en bastantes casos las direcciones políticas partidarias tardaron bastante en “descubrir” el potencial político de las cuestiones urbanas.

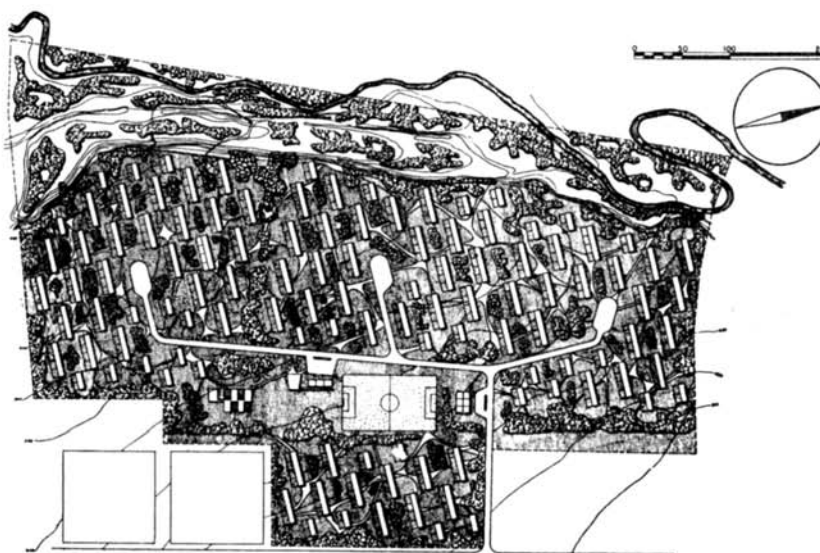
Es indiscutible la influencia que han tenido en el urbanismo de los últimos diez años la crítica, las reivindicaciones y las propuestas de las reacciones ciudadanas. La revalorización de los centros históricos, la superación de un urbanismo concebido como vivienda más vialidad, la incorporación de objetivos de destrucción social y de cualificación ambiental, etc., deben mucho a estos movimientos críticos. Y especialmente la importancia acordada a los espacios públicos como elemento ordenador y constructor de la ciudad. Pero como nada es perfecto, no es inútil señalar algunos aspectos más discutibles de estas reacciones cívicas. Citamos dos: El “conservacionismo” a ultranza de los barrios y de su población. En algunos casos los residentes se consideran los únicos “propietarios” de su barrio y se constituyen en una fuerza social contraria a cualquier cambio o transformación. Se olvida que el barrio o una área determinada forma parte de un todo, que también los usuarios, los que trabajan, consumen o le atraviezan, tienen interés y derecho a esta parte de la ciudad. En otros casos el conservacionismo es cultural y no necesariamente de los residentes. Ciertos sectores de la cultura urbana consideran intocable cada piedra y cada forma que tenga una edad respetable. Sin percibirse que no hay preservación urbana sin intervención transformadora que contrarreste las dinámicas degenerativas.

El otro aspecto discutible sobre el que conviene llamar la atención es la desconfianza o el prejuicio contrario a los grandes proyectos urbanos, presente en los movimientos urbanos o ciudadanos más críticos. Si bien es cierto que muchas veces este prejuicio estaba más que justificado por las experiencias nefastas de muchos proyectos de los años 60 y 70, con corrupciones, especulaciones, destrucciones de ambiente urbano, pérdida de espacios públicos, despilfarro, proyectos urbanos excluyentes, etc. En todo caso parece más positivo, en un marco

democrático, debatir los grandes proyectos y si es preciso proponer alternativas, evitando el fundamentalismo de que solamente lo *small is beautiful*.

De todas formas los movimientos ciudadanos de los últimos 30 años han hecho importantes contribuciones a la gestión de la ciudad y al urbanismo de este final de siglo. Citemos por lo menos tres:

a) La revalorización del “lugar”, del espacio público, del ambiente urbano, de la calidad de vida, de la dialéctica barrio-ciudad,



del policentrismo de la ciudad moderna...

b) La exigencia de la democracia ciudadana, de la concertación y de la participación en los planes y proyectos, de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana.

c) Y, como consecuencia de lo anterior, o quizás como premisa, la recreación del concepto de ciudadano, como sujeto de la política urbana, el cual “se hace” ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad. El marginal se integra, el usuario pasivo conquista derechos, el residente modela su entorno, todos adquieren autoestima y dignidad enfrentándose a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas.

## 5. La ciudad competitiva de la globalización y las respuestas del urbanismo

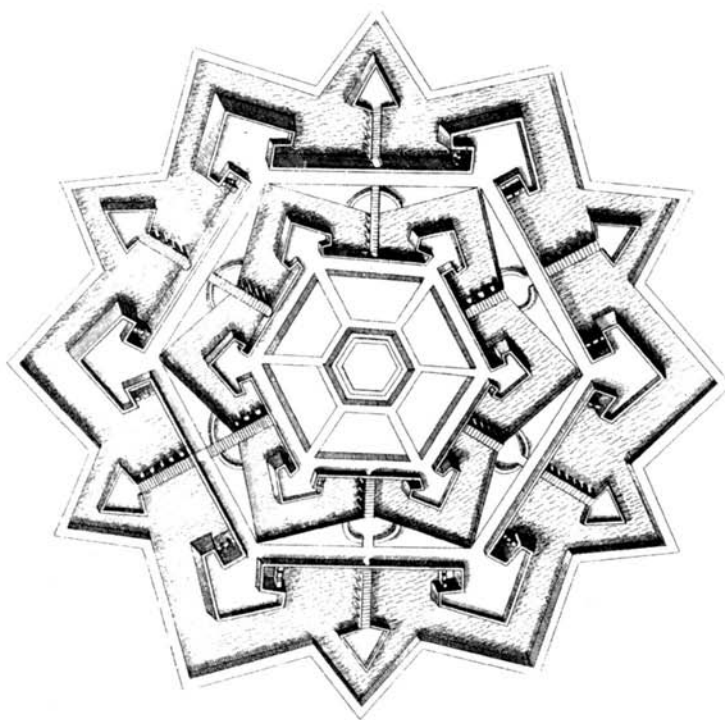
La globalización económica y la revolución informacional tienen efectos contradictorios sobre los espacios urbanos.

La ciudad se convierte en un elemento nodal de sistemas de intercambio regionales y mundiales. Pero se conecta por partes, se divide en áreas y grupos “in” y “out”. Es decir, el tejido urbano se fragmenta, se especializa funcionalmente, y la segregación social consolida la desigualdad en las regiones metropolitanas. La no-correspondencia entre el espacio urbano de los flujos y los territorios político-administrativos, así como el debilitamiento de los “lugares”, o simplemente su inexistencia (nos referimos a los puntos fuertes de densidad social e identificación simbólica), estimulan las dinámicas anómicas o tribales, fracturan la cohesión social y dificultan la gobernabilidad.

Pero también se producen tendencias de signo contrario, de revalorización de la ciudad frente a la urbanización con disolución ciudadana. El espacio urbano tiende a nuevos procesos de concentración y complejificación de actividades y usos para optimizar las sinergias. Las políticas públicas necesitan consolidar territorios gobernables mediante actuaciones positivas a favor de la cohesión social por medio de la regeneración de centros y de áreas degradadas, las nuevas centralidades, la mejora de la movilidad y de la visibilidad de cada zona de la región metropolitana, la promoción de “nuevos productos urbanos” que se verifiquen y reactiven el tejido económico y social y creen empleo y autoestima, etc.

La competitividad requiere gobernabilidad y buen funcionamiento del sistema urbano, que a su vez depende de la eficiencia de los servicios, de la seguridad ambiental, de la calidad de los recursos humanos y de la integración cultural de los que viven y usan la ciudad.

El dilema del urbanismo actual es, pues, si acompaña a los procesos desurbanizadores



o disolutorios de la ciudad mediante respuestas puntuales, monofuncionales o especializadas, que se expresan por medio de políticas sectoriales, sometidas al mercado y ejecutadas por la iniciativa privada. O si, por el contrario, impulsa políticas de ordenación urbana y de definición de grandes proyectos que contrarresten las dinámicas perversas y que se planteen el hacer ciudad favoreciendo la densidad de las relaciones sociales en el territorio, la heterogeneidad funcional de cada zona urbana, la multiplicación de centralidades polivalentes y los tiempos y lugares de integración cultural.

Una cuestión clave para evaluar las políticas urbanas y entender cómo responder a este dilema es analizar los “proyectos urbanos” y ver la consideración que merecen los espacios públicos en los mismos.

Los proyectos urbanos caracterizan el urbanismo actual. Entendemos por proyectos urbanos aquellas actuaciones estratégicas de escala variable (desde una plaza hasta grandes operaciones de varios centenares de hectáreas, como por ejemplo, un frente de mar) que se caracterizan porque dan respuesta a demandas diversas o cumplen varias funciones (aunque originariamente

fueran monofuncionales), porque engendran dinámicas transformadoras sobre sus entornos, porque pueden incluir a la vez objetivos de competitividad y de cohesión social, por la combinación entre el rol iniciador o regulador del sector público y la participación de diversos actores privados en su desarrollo, porque son susceptibles de promover un salto de cualidad en la ciudad o en una parte de ella y porque se inscriben en el tiempo (sin perjuicio de que el proyecto se concrete en unas actuaciones inmediatas con una fuerte capacidad impulsiva).

La polémica entre **planes territoriales y proyectos urbanos** diseñados no tiene mucho interés. Los planes sin proyectos ejecutables son como la fe sin obras o el sandwich de jamón sin jamón. El urbanismo actual debe dar respuestas relativamente rápidas a los desafíos de la competitividad y de la cohesión. Asimismo, debe saltar sobre las oportunidades (y si es preciso “inventarlas”), puesto que los grandes proyectos solamente son viables cuando aparece un conjunto de circunstancias favorables. Y estas circunstancias se dan también cuando es posible concertar las voluntades de un conjunto de actores públicos y privados, lo cual no es un resultado automático de la aprobación de los documentos de un plano.

Pero, por otra parte, los proyectos urbanos no tendrán valor estratégico como proyectos constructores de ciudad si no forman parte de una política de conjunto coherente, que se propone a la vez elevar la escala de la ciudad y articular la ciudad existente. Esta política global requiere instrumentos, entre ellos los planes: estratégico, de ordenación urbana, contrato-plan con el Estado, programa de grandes actuaciones concertadas con un horizonte fijo, planes sectoriales que integran varias dimensiones como transportes y circulación, medio ambiente urbano, etc. Los proyectos urbanos ciudadanos deben formar parte de un proyecto de ciudad dotado de una triple legitimidad: normativa, política y sociocultural. Es decir, una base legal (planes, leyes específicas, presupuestos, ordenanzas o reglamentos, etc.), un

acuerdo político (más exactamente conjunto de acuerdos contractuales entre Administraciones públicas) y un consenso ciudadano básico con diversos actores urbanos (empresariales, sociales, profesionales, intelectuales, medios de comunicación...).

La consideración de los espacios públicos en los grandes proyectos urbanos es un factor clave de su capacidad creadora de ciudad. Por lo menos por tres razones principales:

a) Porque el espacio público es un medio muy eficaz para facilitar la multifuncionalidad de los proyectos urbanos, pues permite diversidad de usos en el espacio y adaptabilidad en el tiempo.

b) El espacio público es así mismo el mecanismo idóneo para garantizar la cualidad relacional de un proyecto urbano, tanto para los residentes o usuarios, como para el resto de los ciudadanos. Este potencial relacional debe ser obviamente confirmado por el diseño y luego verificado y desarrollado por el uso.

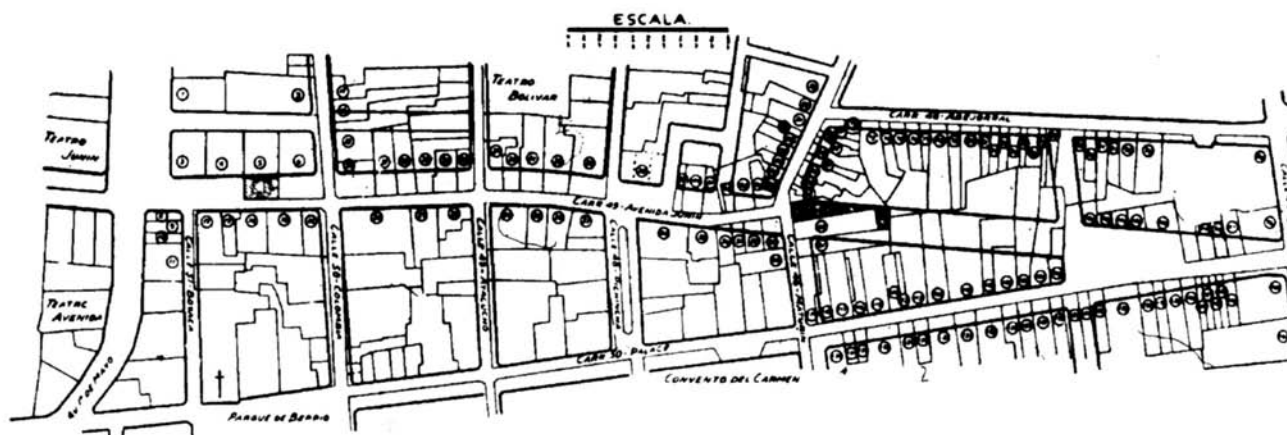
c) El espacio público es una posible respuesta al difícil y novedoso desafío de articular el barrio (o conjunto urbano más o menos homogéneo), la ciudad-aglomeración y la región metropolitana. La continuidad de los grandes ejes de espacio público es una condición de visibilidad y de accesibilidad para cada uno de los fragmentos urbanos y un factor esencial de integración ciudadana.

En resumen, al espacio público se le pide ni más ni menos que contribuya a proporcionar sentido a nuestra vida urbana.

## **6. Espacio público y ciudadanía: la dialéctica entre la condición urbana y el estatus político**

Aproximación por la vía de las anécdotas:

— “Finalmente, después de muchos años, hoy desfilando en la marcha de los parados, me he sentido ciudadano”. Un desocupado de larga duración, París, diciembre de 1997.



— “Lo peor no es nuestro nombre, o el color de nuestra piel. A pesar de que nos hayan dicho que damos el perfil para un puesto de trabajo, cuando debemos dar nuestra dirección, si es un barrio considerado “no deseable”, lo normal es que suspendan la entrevista”. De un programa de televisión (Sagacités) sobre los barrios difíciles y los jóvenes de origen inmigrado en las ciudades europeas.

- Los viernes, los sábados y los domingos, *Les Champs Elysées* se llenan de jóvenes africanos, árabes, asiáticos. Ocupan la avenida más simbólica de París, se apropian de la ciudad, se pueden sentir plenamente franceses. Pero alguien nos dijo “No son franceses como el resto” (un diputado socialista!). Aunque la mayoría de las veces hayan nacido en París y posean la nacionalidad francesa.

— “Todo el mundo tiene derecho a disponer o acceder fácilmente a una área con elementos de centralidad, a vivir en un barrio visto y reconocido por el resto de los ciudadanos, a poder invitar a comer en su casa sin avergonzarse por ello”. (Coloquio de Carros-Francia, de las intervenciones de Roland Castro y Jordi Borja).

— “Nosotros también tenemos derecho a la belleza” (Una abuela de favela, en Sao Paulo-Brasil).

La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad. Ni tampoco es suficiente tener un documento legal que acredite tal condición. Veamos algunas relaciones dialécticas entre la ciudad como espacio público y el ejercicio de la ciudadanía.

a) **Los no-ciudadanos oficiales y la ciudad ilegal.** La ciudad como espacio público, abierto, “necesita” de zonas ilegales o alegales, territorios de supervivencia, porque en ellos se puede obtener alguna protección y algunos excedentes de los bienes y servicios urbanos (zonas rojas, centros degradados) o porque se ocupan precariamente excedentes de vivienda o de suelo en los márgenes. El proceso hacia la ciudadanía requerirá un doble proceso de legalización, del habitante (papeles, empleo) y del territorio/vivienda (sea el ocupado, sea otro alternativo), pero un proceso puede dinamizar el otro o viceversa.

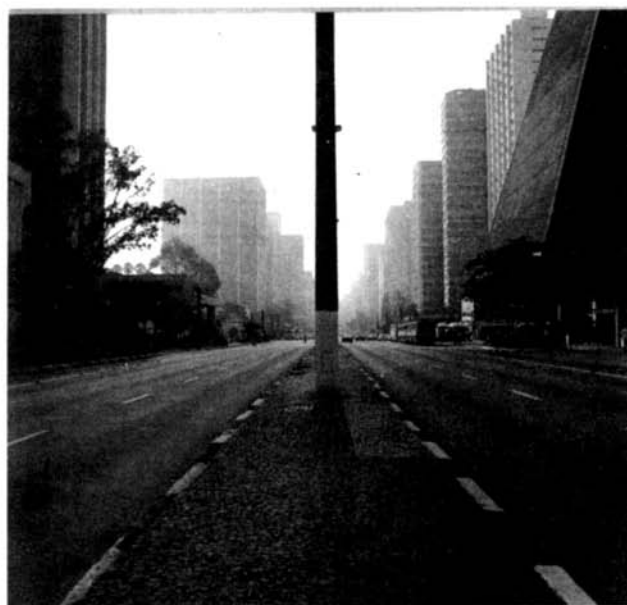
b) **El espacio público como espacio político,** de ejercicio de derechos cívicos, es un medio de acceso a la ciudadanía para todos aquellos que sufren alguna *capitis diminuto*, marginación o relegación en la anomia o la pasividad. Es la autoestima del manifestante en paro que sueña que ocupa la ciudad, que es alguien en la ciudad y no está solo.

c) La violencia urbana, la que se manifiesta en el espacio público, sea central o sea periférico es, aunque resulte paradójico, una reivindicación de ciudadanía. La violencia urbana expresa una rebelión de no ciudadano, una contradicción entre el hecho de estar y el no derecho de usar la ciudad formal y ostentosa. Se habla de violencia urbana no cuando los pobres o marginados se matan entre sí, sino cuando agreden a los ciudadanos o se enfrentan a los cuerpos del Estado. Están reclamando atención, que se reconozca su condición y/o su territorio.

d) **El espacio público** es indispensable, o por lo menos muy necesario, para desarrollar el proceso de **socialización** de los pobres y de los niños. Y de los recién llegados a la ciudad. En los espacios públicos que se expresa la diversidad, se produce el intercambio y se aprende la tolerancia. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía.

e) Hoy el funcionamiento eficaz y democrático de la ciudad se mide por la dialéctica entre **movilidades y centralidades**. La ciudadanía de todos dependerá de la universalidad de ambos componentes del sistema urbano. Movilidad y centralidad tienen un componente de espacio público en tanto que factor de ciudadanía. Una ciudad que funciona exclusivamente con el automóvil privado y con centralidades especializadas y cerradas (centros administrativos, *shopping centers* jerarquizados socialmente, etc.) no facilita el progreso de la ciudadanía, tiende a la segmentación, al individualismo y a la exclusión.

f) El espacio público, incluyendo la infraestructura y los equipamientos, puede ser un importante mecanismo de redistribución e integración sociales. Depende como se diseñen, o mejor dicho, de como se conciban las grandes operaciones urbanas. Una ronda viaria, un conjunto de equipamientos culturales, una promoción inmobiliaria de oficinas y viviendas, una renovación portuaria o ferroviaria, o un frente de agua, pueden dualizar la sociedad urbana o en cambio articular barrios y proporcionar mecanismos de integración y mayor calidad de vida a los sectores que sufren algún déficit de ciudadanía. Estos proyectos pueden ser creadores de centralidades donde no los había, facilitar más movilidades, favorecer la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados en la medida que estos objetivos y no únicamente los específicos u originarios sean tenidos en cuenta. Por ejemplo, en un centro histórico no es lo mismo hacer un gran museo, un gran estacionamiento y poner policía que plantearse paralelamente al museo la animación cultural y comercial de la zona, programas de



ocupación de los jóvenes y espacios de transición equipados con los barrios del entorno.

g) El espacio público contribuirá más a la ciudadanía cuanto más polivalente sea funcionalmente y más favorezca el intercambio. Es preciso conocer bien el uso social de los espacios públicos. Este uso dependerá de muchos factores, el diseño, la accesibilidad, la belleza, la monumentalidad, la promoción, el mantenimiento, la diversidad de usuarios posibles, etc. Queremos enfatizar la estética del espacio público. El lujo del espacio público no es despilfarro, es una cuestión de justicia social.

h) Las administraciones públicas en un Estado democrático tienen que asumir como una de las fuentes de su legitimidad el promover una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos. No son, por lo tanto, admisibles grandes proyectos urbanos que no integren objetivos sociales y ambientales que amplíen la ciudadanía en cantidad y calidad. El **planeamiento urbano** debe considerar la reversión a la ciudad de áreas ocupadas por organismos estatales o empresas de servicios que por sus condiciones materiales o localización puedan considerarse obsoletas y que pueden servir para espacios y equipamientos colectivos ciudadanos: puertos, estaciones y talleres ferro-

viarios, reservas de suelo no utilizado para obras públicas, instalaciones o de energéticos, cuarteles, edificios de oficinas públicas, etc. Los “nuevos productos urbanos” no pueden legitimarse únicamente por criterios de competitividad, ni tampoco por razones de competencia burocrática. Lo cual no elimina la inclusión en estas operaciones de promociones inmobiliarias o comerciales que además de viabilizar económicamente la operación pueden contribuir a la regeneración del tejido económico-social y urbano del entorno.

i) La renovación del **instrumental urbanístico** puede ser en sí mismo un mecanismo de progreso de la ciudadanía. Los proyectos urbanos, en tanto que son a la vez respuesta a desafíos de la ciudad y oportunidades que se presentan a algunos actores públicos o privados, son ya un momento potencial de debate, conflicto y negociación. Los planes estratégicos deberán ser un ámbito importante de participación cívica. Otros instrumentos más específicos como los contratos-programa, los planes-proyecto, los proyectos preliminares, etc., favorecen la manifestación de aspiraciones e intereses diversos, incluso de sectores cuya voz se escucha normalmente poco en la ciudad.

j) El empleo es un factor clave para el ejercicio de la ciudadanía. En unos casos porque de él depende en gran parte la consecución de un estatus legal, protección social, acceso a la vivienda digna, etc. Siempre porque es necesario para obtener reconocimiento social y evitar la marginación progresiva. Las políticas urbanas, la construcción y el mantenimiento de espacios y equipamientos públicos, son una gran oportunidad para crear empleos, tanto vinculados a los servicios urbanos, como a los llamados “servicios de proximidad”.

## 7. Ciudadanía: un desafío político para la ciudad

La ciudadanía fue en el pasado un atributo que distinguía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un estatus compuesto por un conjunto de derechos y deberes cívicos, socio-económicos y políticos, que se podían ejercer en el ámbito del territorio de la ciudad (que en muchos casos era bastante más extenso que el ocupado por el núcleo aglomerado).

Luego, a partir del siglo XVIII y sobre todo en el XIX, la ciudadanía se fue vinculando al Estado-nación. Los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado, y en tanto que tales eran titulares de derechos políticos exclusivos (participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos, ser funcionarios públicos, etc.). Los derechos sociales y cívicos de los ciudadanos también eran más amplios que los de los no-ciudadanos (extranjeros residentes o de paso), pero el concepto de ciudadanía se ha aplicado principalmente al estatus político-jurídico (sobre todo en la cultura anglosajona) en el marco del Estado. Su origen “ciudadano” se ha casi olvidado.



Sin embargo, hoy nos enfrentamos a algunos hechos nuevos que nos permiten replantear la relación ciudad y ciudadanía.

a) La reducción de la soberanía del Estado-nación por la globalización de la economía y la creación de uniones políticas supraestatales. La Unión Europea tiende a igualar los derechos y deberes de todos los ciudadanos de los países europeos. Los europeos que se instalan (o que han nacido ya) en un país que no es que les da la “nacionalidad”, se integran lógicamente con más facilidad en la “ciudad” que en la “nación”.

b) La población inmigrada o descendientes de inmigrados, que no posee la nacionalidad del país en el que vive, es en muchas ciudades relativamente importante y estable, es decir, en la mayoría de los casos no hay proyecto de retorno al país de origen. Esta población no tiene reconocido un estatus de ciudadanía, lo cual plantea a la vez un problema de política social y de gobernabilidad democrática en las ciudades. Son los llamados en Francia los *sans* (sin): sin papeles, sin trabajo, sin domicilio fijo, sin protección social, sin derechos políticos, obviamente.

c) En el marco europeo una solución que parece razonable y viable respecto a las problemáticas expuestas, es crear el estatus de ciudadano europeo, distinto al de nacionalidad. Actualmente son ciudadanos europeos los que poseen la nacionalidad de un país de la U.E. Se añadiría: también son ciudadanos europeos, con los mismos derechos y deberes, los que residen en una ciudad (o provincia, o departamento) de la U.E. en tanto que residen en ella. Las autoridades locales atribuirán la residencia legal al cabo de dos años de residencia de facto y tramitarán la ciudadanía europea, previa aceptación del interesado, a los tres años de residencia legal. La ciudad productora de ciudadanía debe garantizar la universalidad de ésta, es decir, la igualdad jurídica de todos sus habitantes. Lo contrario es legitimar la exclusión.

d) La ciudad es la mejor oportunidad de innovación política. Por la complejidad de las políticas públicas que en ella deben integrarse y por una dimensión que permite una relación más directa con la población. El ámbito regional-metropolitano, el de ciudad y el de barrio, ya requieren soluciones origina-

les, no uniformistas. Podrían experimentarse nuevos procedimientos electorales, como sustituir las listas de partidos nacionales por listas cívicas, sistemas mixtos, voto programático y obligatorio, etc. También es el lugar de innovar en las relaciones entre administración y ciudadanos, como la ventanilla única, la declaración oral con valor de documento público, etc. Otro campo en el que es imprescindible innovar es el de la justicia y el de la seguridad: justicia local, campos de seguridad por barrio y participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado, etc.

e) Hoy se habla más de participación ciudadana que de participación política. La gestión política local requiere hoy multiplicar la información, la comunicación, socializar las potencialidades de las nuevas tecnologías (que permiten el *feed-back*). Todos los ámbitos de la gestión local requieren formas de participación, a veces genéricas, muchas veces específicas: consejos, comités *ad hoc*, consulta popular, etc. La participación puede ser información, debate, negociación. También puede derivar en fórmulas de cooperación, de ejercicios o gestión por medio de la sociedad civil (asociaciones o colectivos, empresarios ciudadanos, organismos sindicales o profesionales, etc.).

f) Los déficits de la ciudad afectan de manera distinta y desigual a distintos sectores de la población. En unos casos es prácticamente global: los "sin" (sin papeles, sin trabajo, sin protección social, sin integración cultural, etc.). En otros es más específico: desocupados, viejos, niños, minorías étnicas o religiosas, etc. Una política ciudadana exige desarrollar un conjunto de "acciones positi-



vas": hacia cada uno de estos grupos. Un test de ciudadanía será medir la importancia y la eficacia de estas acciones. Por ejemplo: desarrollar el multiculturalismo, convertir las demandas de niños y viejos en criterios orientadores de los programas de espacios públicos y equipamientos colectivos, hacer la ciudad más "femenina", incorporar objetivos redistributivos y estudios de impactos sociales en todos los proyectos urbanos, etc.

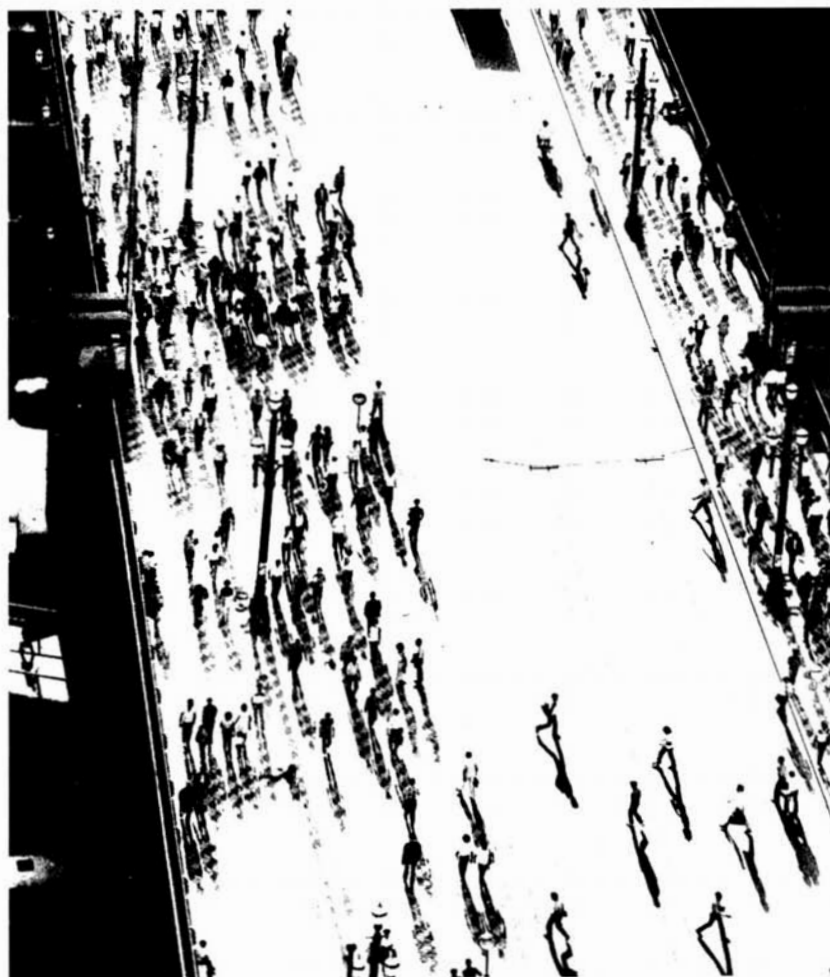
g) Los proyectos y la gestión de los espacios públicos y de los equipamientos colectivos son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y un test del desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su potencial de centralidad, su valor simbólico, su polivalencia, la intensidad de su uso social, su capacidad de crear empleo, la importancia de los nuevos públicos de usuarios, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución a dar "sentido" a la vida urbana... son siempre oportunidades que nunca se deberían desaprovechar para promover los derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) constitutivos de la ciudadanía.

El estatuto de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

**Un desafío político:** conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir o universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población. Y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos.

**Un desafío social:** promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: empleo, situación de vulnerabilidad (p.ej. niños), marginación cultural, etc.

**Un desafío específicamente urbano:** hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integra-



ción de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc., una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, el de la sociedad política (mejor que sociedad civil) que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas y aun deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

Para terminar: la responsabilidad de hacer ciudadanía también pertenece a los **profesionales del urbanismo**. En nombre de su ética y de su tecnicidad, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los profesionales del urbanismo deben reclamar autonomía intelectual frente a los políticos y a los distintos colectivos sociales, deben elaborar y defender sus propuestas, asumir riesgos ante las autoridades y "opiniones públicas" y saber renunciar públicamente antes de traicionar sus convicciones.

La reinención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor-ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido, no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

## Referencias bibliográficas

### Del autor:

Local y global, *La gestión de las ciudades en la era de la información*, coautor: Manuel Castells, Taurus, Madrid, 1997

*Informe sobre la ciudadanía europea, Eurocities/Eurocités*, Ajuntament de Barcelona, 1997

*Juventud y Ciudadanía. Causas sin rebeldes*, Revista *Prevenió*, Ajuntament de Barcelona, 1997

*Barcelona, un modelo de transformación urbana Programa de gestión urbana* (PNUD-Banco Mundial), Quito, 1995.

*La ciudad conquistada*, Revista *Claves*, Madrid, 1991.

En todos estos textos se cita bibliografía. A continuación citamos algunos libros o artículos que han sido especialmente tenidos en cuenta en algunas partes de este trabajo. No citamos la abundante bibliografía sobre Barcelona, por considerarla conocida y citada en otros textos del autor.

François Ascher, *La Metapolis*, París, 1995.

Antonio Bossolino, *La Repubblica delle Città*, Roma, 1996.

Mike Davis, *City of Quartz*, Los Angeles, 1990.

The Economist, *Turn up the Lights*, Londres, julio, 1995.

Forum Europeen de Sécurité Urbaine, *Espaces Culturels Urbains*, Rencontre Internationale de la Villette, París, 1996.

Joel Garreau, *Edge City, Life in the New Frontier*, New York, 1995.

Oliver Mongin, *Vers la troisième ville?* Preface de C. de Portzamparc, París, 1995.

Marco Venturi y otros, *La festivalizzazione de la politica urbana*, Roma, 1995.

Consultar así mismo la colección *Projet Urbain*, revista del Ministère de l'Équipement, dirigida por Ariella Masbouni (12 números publicados entre 1994 y 1997) y la serie de libros "conférences Paris d'Architectes". Editions du Pavillon de l'Arsenal. París, 1994-1997.

Y finalmente hay que citar los trabajos recientes de Nuno Portas publicados en España (Universidad de Valladolid, 1996), en Río de Janeiro (Universidad, 1997) y en Italia (*Revista Urbanística*, 1998).

Susana Hintze  
Socióloga, Vicerrectora Universidad  
Nacional General Sarmiento, Provincia  
de Buenos Aires, Argentina

# La evaluación de políticas sociales como herramienta de gestión

Susana Hintze<sup>1</sup>



En esta exposición me propongo plantear algunas hipótesis sobre las experiencias de evaluación de programas sociales<sup>2</sup> en la Argentina y sus alternativas futuras. Son hipótesis en el más estricto sentido del término: se basan en mi propia experiencia, en la de colegas argentinos y de América Latina que han trabajado en evaluaciones y en la literatura sobre el tema. Claramente no son resultado de una “evaluación de las evaluaciones” llevadas a cabo hasta ahora en el país, tarea que todavía no ha sido emprendida.

Parto de reconocer el creciente peso que ha tomado el discurso sobre la evaluación en la Argentina. Cada vez más se acepta la importancia y la necesidad de llevar a cabo evaluaciones que permitan conocer el funcionamiento y los efectos de los programas sociales<sup>3</sup>. En muchos casos —a consecuencia de la presión de los organismos técnicos y de financiamiento internacionales o del conoci-

<sup>2</sup> A efectos de agilizar la lectura, utilizo de manera indistinta los términos evaluación de políticas, programas y/o proyectos sociales.

<sup>3</sup> “Muchos organismos financieros internacionales están crecientemente exigiendo la evaluación de los recursos que prestan o donan para los programas sociales”. Argumentando a favor de la evaluación como medio de incorporar “racionalidad técnica” a

miento adquirido sobre experiencias de evaluación en otros países<sup>4</sup> aparece elevada al rango de solución de todos los problemas que aquejan a las políticas sociales. En los últimos años ha aumentado el espacio que se le dedica en encuentros políticos y académicos y el número de artículos sobre el tema. Se observa también una expansión de la oferta de cursos, seminarios y talleres sobre evaluación de programas sociales destinados a funcionarios y cuadros profesionales y técnicos de la administración pública.

Considero, sin embargo, que el peso que la evaluación está paulatinamente adquiriendo en el *discurso* de los políticos y los técnicos, guarda poca relación con la magnitud, calidad y recursos puestos en juego en este campo en la Argentina y, sobre todo, con su utilización como herramienta de gestión.

Si el éxito o fracaso de una evaluación pasa por su capacidad de incidir sobre las decisiones político-técnicas de transformación de un programa, mi hipótesis es que la mayor parte de las evaluaciones realizadas hasta ahora han fracasado; que ello se debe a las características que ha asumido y que esto seguirá ocurriendo mientras no se modifique *el sentido de los procesos de evaluación* a través de su efectiva conversión en prácticas sistemáticas, endógenas y autorreguladas<sup>5</sup> de evaluación; esto es, en verdaderas herramientas de gestión.

## Desarrollo y modalidades de la evaluación de programas sociales en la Argentina

Las evaluaciones de este tipo tienen una historia breve en la Argentina. Me voy a detener en algunos pocos hitos que, a mi entender, marcan momentos importantes en la historia de su desarrollo.

En 1985<sup>6</sup> el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES/OEA) llevó a cabo una evaluación nacional (exceptuando Capital Federal) de los comedores escolares, dependientes en ese momento del Ministerio de Salud y Acción Social de la Na-

---

los procesos de gestión de las políticas sociales en “una época donde aumentan las necesidades sociales y los recursos escasean”, Cohen y Franco (1993) señalan que “cada vez más los políticos se convencen de la conveniencia de realizar programas sociales adecuados y efectivos. Para lograrlo necesitan de la racionalidad técnica. En muchos casos, las argumentaciones de los técnicos, si es que existieran y fueran bien planteadas, serían las únicas que los políticos tomarían en consideración, entre otras razones, incluso porque el aumento de la eficiencia de los programas sociales puede contribuir a facilitar al político la satisfacción de esas otras necesidades sociales que debe contemplar... Además, buenos programas sociales dirigidos a la población con necesidades pueden ayudar incluso a conseguir votos en las elecciones.”

<sup>4</sup> Si bien no es ésta la ocasión adecuada para discutir cómo y a través de qué mecanismos se opera la difusión, Chile, por ejemplo, funciona como un caso paradigmático para la Argentina en lo que hace a políticas sociales. Respecto de la evaluación de la educación superior ha sido ampliamente difundida la experiencia canadiense.

<sup>5</sup> Sobre estos dos últimos conceptos desarrollados para la evaluación de la educación superior, ver Ezcurra, 1998.

<sup>6</sup> Para un análisis de la situación previa a esta fecha, ver el trabajo de Robirosa publicado en 1986. Es un interesante texto que muestra el limitado grado de avance alcanzado en el tiempo transcurrido. A comienzos de la década del 80, Robirosa señalaba: “Las evidencias recogidas por el autor en la Argentina y en diversos países de la región de América Latina y del Caribe demuestran que es prácticamente nula la utilización de las actividades de evaluación como alimentadoras de instancias decisionales en los procesos de gestión de programas y proyectos de acción social, por lo menos en el sector público, principal responsable de la gestión social”.



*La evaluación debe constituir una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento de los programas sociales, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien. No debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos sociales: constituye un insumo para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos. Para lograrlo debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (panacea para todos los problemas; carácter amenazante; instrumento de control político y de distribución de premios y castigos; mecanismo de racionalización del gasto, etc.).*

ción. La “Evaluación de los impactos nutricionales y educacionales y análisis costo-efectividad del Programa de Promoción Social Nutricional” se basó en un diseño “cuasi experimental” que contrastó escuelas y alumnos que participaban en el PPN (grupo experimental) con un grupo de comparación conformado por escuelas y niños no participantes con características de localización geográfica y socioeconómicas equivalentes. Constituía un estudio longitudinal programado para realizar dos relevamientos de información, de los cuales sólo se llevó a cabo el primero (Vinocour, 1990).<sup>7</sup>

El estudio, sólido ejemplo de la metodología clásica de evaluación de impacto, que mostró los serios problemas de los que adolecía (y todavía adolece) el servicio alimentario escolar en las distintas jurisdicciones del país, tuvo escaso efecto en términos de aportar a su mejoramiento. Medido por el criterio de éxito señalado más arriba, en todo caso su mayor logro se contabiliza en el campo de lo pedagógico: generaciones de estudiantes han utilizado como bibliografía las diversas versiones que circulan del informe.<sup>8</sup>

Desde 1985 hasta la fecha la situación ha sufrido modificaciones. Sobre las evaluaciones “efectivamente realizadas” distinguiría tres tipos:

<sup>7</sup> El estudio contó con financiamiento y apoyo técnico de la OPS. Los resultados del informe (cinco tomos) fueron divulgados por este organismo a través del texto “Evaluación de un programa de alimentación escolar: el caso argentino” (1990). Es probable, sin embargo, que su mayor difusión en el país y América Latina provenga de su incorporación como anexo en “Evaluación de proyectos sociales”, de E.Cohen y R.Franco (1993).

<sup>8</sup> Un ejemplo: dos años después de haberse realizado el relevamiento, buscando información para una investigación académica, tomamos contacto con el personal de la dependencia ejecutora del programa en la Provincia de Buenos Aires, el cual no conocía el estudio y menos sus resultados. Este ejemplo, a otros niveles, es extrapolable a la experiencia de evaluación de los comedores escolares realizada en 1993-94 en la misma provincia en el marco del Programa Materno Infantil y Nutrición, PROMIN. (Ver Hintze y Ciccocioppo, 1995).

● Las evaluaciones referidas a proyectos con “*racionalidad evaluativa explícita*” que corresponden, en general, a los nuevos proyectos con financiamiento externo. Básicamente son evaluaciones *ex-ante* destinadas a establecer la factibilidad de proyecto. A lo largo de la implementación, suelen limitarse al seguimiento de la ejecución en términos de cumplimiento de los desembolsos programados (y en el mejor de los casos al monitoreo de metas). Por otra parte, cuando en la formulación se previeron evaluaciones de impacto, es usual que no se realicen.

● Las que comprenden “*programas tradicionales o históricos*” (generalmente políticas universales de salud o educación). La evaluación viene ligada a la obtención de préstamos para reformas del sector y a las nuevas tendencias en gestión de políticas sociales (los operativos de evaluación de la calidad de la educación son el ejemplo más relevante).

● En otros casos aparecen ligadas a intentos de reformulación de programas focalizados, frecuentemente como consecuencia de las evaluaciones mencionadas en a) y b). Un ejemplo de este tipo lo constituyen los estudios de

comedores escolares que deben realizar las provincias que acceden al Programa Materno Infantil y Nutrición, PROMIN<sup>9</sup>, posiblemente la política asistencial nacional de mayor peso del actual gobierno.

Si —en términos comparativos con la década anterior y el escaso desarrollo que ha tenido la evaluación en la Argentina— hubo en los años 90 un “auge evaluador” éste se debió a la relevancia que tomaron las intervenciones sociales apoyadas con financiamiento externo y la presión por el incremento de la eficiencia ligada al interés por la racionalización

del gasto social. Como notas distintivas se podría señalar:

- La necesidad de la evaluación es promovida desde niveles supranacionales (en general los organismos multinacionales de financiamiento preocupados por el destino y utilización de sus préstamos).
- No hay demanda de evaluación desde los involucrados (los propios agentes institucionales, los sujetos de derecho de las políticas, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, políticos, etc.), ni es reclamada como un mecanismo de transparencia y responsabilización social.

Esto genera los siguientes efectos:

- en las experiencias de evaluación del primer tipo (los proyectos “con racionalidad evaluativa explícita”) la evaluación queda acotada a los criterios económicos de control del desembolso;
- en los restantes tipos mencionados, la evaluación aparece divorciada de la lógica con que los programas fueron diseñados y se han ido reconstruyendo a lo largo de los años. De hecho cualquier intento de evaluación debe comenzar por generar la información mínima de partida, por lo cual la producción y uso de la información pasa a conformar un problema central de la evaluación;
- los sujetos de derecho de los programas y políticas, legítimos destinatarios de las intervenciones públicas, no son incorporados a los procesos de evaluación (o lo son, en todo caso, como informantes).

A mi modo de ver, la *externalidad de la evaluación* marca lo característico del período. Externalidad que se expresa en los tres planos recién señalados, a los que se agrega un cuarto: los responsables de la realización

<sup>9</sup> Los comedores escolares, si bien no forman parte de éste, abarcan el grupo etareo posterior al cubierto por el PROMIN y constituyen las intervenciones que deberían continuar en el tiempo las de dicho programa en materia de asistencia alimentaria.



de las evaluaciones son, en altísima proporción, expertos externos de los cuales se espera racionalidad técnica y neutralidad valorativa.<sup>10</sup>

Cabe hacer todavía otra salvedad. En la segunda mitad de la década y al compás de los procesos de reforma de los estados provinciales (intento de extender el ajuste estructural más allá de la administración central) los responsables políticos y técnicos de los organismos públicos nacionales y provinciales reafirman la necesidad de evaluar los programas sociales como un mecanismo para racionalizar el gasto y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.

La externalidad de los procesos de evaluación, si bien continuó en sus rasgos básicos, ha cambiado en algunos aspectos: aunque se mantiene la externalidad respecto de la lógica de los programas tradicionales y el papel de la población destinataria, la evaluación aparece ahora como una demanda en mayor medida endógena a las administraciones, aunque todavía a un nivel alto (gobernadores, ministros nacionales y provinciales).

Posiblemente el mayor cambio se esté dando respecto de los evaluadores. En los casos en que no hay financiamiento externo, se está depositando la demanda de evaluación en los propios equipos técnicos. Proceso que usualmente no es acompañado de recursos humanos ni materiales, ni de capacitación, y tampoco de cambio en los sistemas de información.

Esto está produciendo, en muchos casos, una situación de rechazo en los niveles medios de gestión de los programas: a sus múltiples actividades se le agrega "tener" que evaluar.<sup>11</sup> En muchos casos se les pide además incluir el punto de vista de los beneficiarios, que en general es entendido como consulta: en esa línea en algunos organismos públicos se han generalizado las encuestas de satisfacción de los beneficiarios/usuarios.

A su vez, la presión hacia la evaluación suele insertarse en situaciones de escaso margen de libertad para que los que "deben" evaluar, por lo cual los involucrados te-

men a las consecuencias si manifiestan lo que efectivamente piensan o detectan a través del proceso de evaluación. Esto redundará, en el mejor de los casos, en evaluaciones no comprometidas, formales o burocráticas, donde lo que se dice es lo que *ya se sabe*. En muchos otros se las implementa simplemente como prácticas justificatorias de lo que se está haciendo.

## Sobre el carácter de la evaluación de programas sociales

Retomando el criterio de éxito mencionado en la introducción de este trabajo, cabe preguntarse: ¿por qué se realizan, más allá del discurso, tan pocas evaluaciones y cuando se realizan se utilizan tan poco sus resultados? En la bibliografía disponible pueden rastrearse diversas respuestas. Detengámonos sólo en dos, que mantienen su vigencia a través de los años.

Ya a comienzos de la década de los años 80 Robirosa (1986) ponía el acento en la inadecuación de los instrumentos de evaluación disponibles y utilizados respecto de las necesidades concretas de los tomadores de decisión. Marcaba la

---

<sup>10</sup> Una caracterización acabada de esta perspectiva se encuentra en Cohen y Franco (1993): "Los técnicos -planificadores, evaluadores- tienen por tarea maximizar la eficiencia y eficacia en la consecución de los fines políticamente establecidos",... "cuando la ideología del planificador no coincide con la predominante en la organización o gobierno para los que trabaja tiene que recurrir a la distinción weberiana entre el político y el científico, desempeñando su papel institucional como 'científico' (o como planificador-técnico-evaluador) y buscando otros espacios sociales para satisfacer su necesidad de actuación política".

<sup>11</sup> Es usual encontrarlos en cursos y talleres con angustia y preocupación buscando respuestas que permitan resolver las demandas con relativa rapidez.

factibilidad, pertinencia, comunicabilidad, credibilidad y oportunidad como las condiciones fundamentales que deberían cumplir las evaluaciones para constituirse en instrumentos de la gestión, condiciones que, a su criterio, no cumplían las evaluaciones que se realizaban en la región en aquel momento.

Por su parte Sulbrandt (1993), refiriéndose a lo que denomina “formas tradicionales de evaluación” predominantes en el campo, entre las que incluye la evaluación de metas, la de impactos y la de procesos, indicaba las siguientes críticas de las que han sido objeto: la falta de resultados concluyentes, la oportunidad (las conclusiones no se producen a tiempo para ayudar en la toma de decisiones) y el escaso grado de relevancia y utilidad alcanzado.

A partir de una revisión de la literatura, y a esta altura del debate sobre el tema, una síntesis del “deber ser de la evaluación” (reconociendo a estas virtudes como ausentes), incluiría seguramente los siguientes acuerdos:

- La evaluación debe constituir una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento de los programas sociales, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien.
- No debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos sociales: constituye un insumo para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos.
- Para lograrlo debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (panacea para todos los problemas; carácter amenazante; instrumento de control político y de distribución de premios y castigos; mecanismo de racionalización del gasto, etc.).
- Debe ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación.

La pregunta siguiente es, entonces, cuáles son los componentes constitutivos de la

evaluación que hace tan difícil poner en acto estos acuerdos discursivos.

A lo largo de la vida somos permanentemente sometidos a evaluaciones que, en general, son percibidas como acontecimientos traumáticos (exámenes en la educación primaria, secundaria y superior, evaluación de tesis, entrevistas de selección o concursos para acceder a posiciones laborales, etc.). La evaluación —efectuada por los “otros”— somete a juicio, le atribuye un valor a nuestra producción, pondera experiencias y capacidades y en ese sentido nos confronta con nuestra propia perspectiva sobre lo que somos y lo que hemos realizado.

Para extrapolar la experiencia de los sujetos sociales a los comportamientos institucionales, me interesa utilizar esta idea de confrontación para ligarla a la de conflicto. Entiendo que lo que hace tan difícil aceptar las evaluaciones es que ponen en acto, manifiestan una situación de tensión producto del conflicto que desatan.

La realización de una evaluación somete a indagación las acciones institucionales y a sus responsables y ejecutores a todos los niveles, quienes pueden sentir que lo que está en juego es, por ejemplo, su cargo, su medio de vida, su prestigio, su ubicación institucional: sus intereses y valores materiales y simbólicos.<sup>12</sup> Pueden percibir la contradicción entre el interés social (mejorar las intervenciones, objetivo que seguramente comparten) con los intereses de preservación individual.

<sup>12</sup> Un ejemplo de respuesta frente a la evaluación es la actitud de directores de escuelas privadas (en Olivos, Provincia de Buenos Aires y en San Luis) que ofrecieron a los alumnos “machetes” y apuntes con los resultados de las pruebas correspondientes a la Segunda Evaluación Nacional de Finalización del Nivel Secundario a efectos de mejorar el rendimiento del colegio (“El escándalo de los machetes. Intervienen el colegio de Olivos” y “San Luis. Por la evaluación investigan a dos colegios”, artículos de *Clarín*, 21 y 22 de noviembre de 1998,0 respectivamente).

Evaluar un proyecto o programa social implica asumir una posición, tomar partido respecto de lo que es adecuado o inadecuado: hacer público (al nivel que sea) un juicio de valor.<sup>13</sup> Esto requiere establecer “un patrón de comparabilidad” o “de deseabilidad (imagen-objetivo) hacia el cual se orienta la acción” (Cohen y Franco, 1993). El problema aquí es cuál es ese patrón, cómo se resuelve la contradicción entre perspectivas opuestas y hasta antagónicas que seguramente aparecerán en un tema tan complejo como los problemas sociales a los cuales debe dar respuesta el programa evaluado; quiénes son los actores que pueden establecer el patrón (es decir, con capacidad de incidir dentro de una determinada correlación de fuerzas), etc.

La enumeración de posibilidades de conflicto ligadas a situaciones de evaluación podría continuar extensamente y marcando aspectos diferentes según la perspectiva teórico-ideológica según la cual se la enfoque.<sup>14</sup> Lo que interesa remarcar, sin embargo, no es el espectro que abarca sino su naturaleza, su carácter constitutivo de los procesos de evaluación: el hecho que instala institucionalmente una situación de conflicto.

Este carácter constitutivo del conflicto, deviene de un aspecto que si bien es enunciado en la bibliografía, suele no aparecer posteriormente entramado en los análisis: la relación de la evaluación con el poder.<sup>15</sup>

La incidencia de los organismos técnicos y de financiamiento multinacionales, así como los restantes aspectos de la externalidad, que indiqué más arriba, expresan una determinada configuración de poder en el devenir de la evaluación en el país. Pero las relaciones de poder se juegan también de otras muchas maneras. Sin abrir juicio sobre los efectos positivos o negativos que tienen sobre los programas, se podrían plantear a título de ejemplo algunos pocos casos. Cada uno de los agentes institucionales involucrados en la gestión de un programa actúa en espacios de poder y detenta cuotas de poder: desde aquéllos que tienen capacidad de incidir sobre los objetivos y contenidos del programa (o quienes serán los proveedores in-

vitados a un concurso de precios) hasta el personal encargado de la ejecución que define en el barrio o en el centro de salud quiénes pueden acceder a una caja de alimentos y son, en última instancia, los que operativizan en la práctica cotidiana complejos criterios técnicos de focalización.

Si el conflicto y el poder son los aspectos centrales de todo proceso de evaluación y la externalidad que hasta ahora ha carac-

<sup>13</sup> Como señala Ballart (1992), el propio término “evaluación” lleva implícita “la idea de juzgar el mérito, esto es el valor o la bondad de las políticas y de los programas”. “Evaluar es fijar el valor de una cosa” (Cohen y Franco, 1993).

<sup>14</sup> Por ejemplo, Cohen y Franco (1993), distinguen el conflicto “o puntos de fricción” proveniente de las diferentes racionalidades de los actores que intervienen en la evaluación (políticos, burócratas y técnicos y eventualmente, la “población objetivo” que podría convertirse en “un grupo de presión que influya sobre las decisiones o sea consultada”); conflictos de funciones que se “producen dadas las diferentes racionalidades implicadas en el proceso de decisión, diseño e implementación de los proyectos”, conflictos entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos.

<sup>15</sup> “La investigación de evaluación es, de hecho, una actividad política, un insumo que alimenta al complejo mosaico del cual emergen decisiones sobre políticas y asignaciones de (recursos) para la planificación, diseño, implementación y seguimiento de programas dirigidos al mejoramiento de la condición humana” (Freeman, H.E., *The present status of evaluation research*, Unesco, 1980, citado por Robirosa, 1986).

“Lo característico de la evaluación es que constituye una investigación social encajada en un contexto de poder y política. Esto significa al menos dos cosas: la evaluación debe centrarse en cuestiones relativas a la aplicación de políticas y programas, es decir, debe tener interés práctico; y segundo, si se hace bien, sugerirá cambios que pueden amenazar alguna porción de quienes están relacionados con el proyecto evaluado, lo que obviamente hará que éstos resistan su realización” (Cohen y Franco, 1993).

terizado a las evaluaciones realizadas en la Argentina ha contribuido a agudizar el conflicto, ¿cuáles son los mecanismos que harían posible convertir las evaluaciones de programas sociales en prácticas sistemáticas y autorreguladas de evaluación como requisito de su utilización como verdaderas herramientas de gestión?

## Investigación participativa y evaluación

Desde la óptica metodológica la evaluación de programas sociales requiere el desarrollo de una investigación evaluativa que constituya un tipo especial de investigación social.

Sostengo la hipótesis de que la recuperación de los principios orientadores de la investigación participativa<sup>16</sup> (adaptándola a la aplicación intra-institucional) puede constituir un aporte relevante para cambiar el sentido de las evaluaciones contribuyendo a convertir a la evaluación en endógena a la lógica del diseño —cuando se la incorpora desde ese momento— y a la propia dinámica de funcionamiento del programa. Transformando la actual externalidad en un proceso autorregulado en tanto actividad autogestivamente impulsada y organizada.

En esos términos permitiría responder las preguntas clásicas de la literatura sobre evaluación: (*¿qué?*, *¿por qué?*, *¿cuándo?*, *quiénes?* *¿cómo evaluamos?*) en un proceso conjunto en que intervengan todos los involucrados (incluyendo los sujetos de derecho de los programas), que tienda a hacer efectivamente democráticas y participativas las políticas sociales.

La Investigación Participativa (IP) ha sido desarrollada con distintas variantes en América Latina desde la década de los años 60, conformando un conjunto de estilos, enfoques y modalidades de la investigación social que se han postulado como “alternativas” a la investigación tradicional<sup>17</sup>. Prácticas que en términos de Sirvent (1994) tienen en común «el concebir a la investigación y a la participación como momentos de un mismo proceso de producción de conocimientos, que se torna así práctica colectiva».

Estas diferentes variantes en que se ha plasmado la IP han partido de considerar a la apropiación colectiva del saber y de la metodología científica y a la producción colectiva de conocimientos como la “posibilidad de efectivizar el derecho que los diversos grupos y movimientos sociales tienen sobre el conocimiento, el poder y la cultura” (Sirvent, 1994)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> No es mi intención detenerme aquí en una revisión de la investigación participativa (y las innumerables variantes en que se diferencia) sobre la cual hay, a favor y en contra, una amplia literatura en América Latina, entre cuyos nombres destacados no podría dejar de mencionarse a Fals Borda, Freire, Pinto y Demo. Un análisis exhaustivo debería también considerar su tratamiento en la bibliografía no latinoamericana. Tampoco hago referencia a cuáles corrientes han desarrollado predominantemente las concepciones que menciono más adelante.

<sup>17</sup> Para una crítica de las experiencias de IP y sobre los riesgos implícitos en “lecturas caricaturizadas” de la investigación científica o tradicional realizadas desde la IP, véase Coraggio y Torres (1987), también Sirvent (1994) y Demo (1994).

Acuerdo con estos autores en la necesidad de preservar en la investigación, cualquiera sea su enfoque, el rigor científico, la búsqueda de objetividad, la preocupación por el desarrollo de teorías y metodologías sólidas. Comparto con Sirvent (1994) que la IP “no constituye por el momento un paradigma alternativo a la investigación científica, ni es la única estrategia válida” y con Coraggio y Torres la idea de que ambas modalidades pueden ser complementarias.

Su utilización instrumental para el campo de la investigación evaluativa parte de considerarla, sin embargo, “una propuesta metodológica fundamental y necesaria, siempre y cuando exista interés en cambiar la realidad» (Demo, 1994, el subrayado es mío).

<sup>18</sup> La revisión de un amplio conjunto de trabajos le permite a esta autora señalar que —coincidiendo en el punto de partida— estas prácticas alternativas han resultado en propuestas de diferente tipo: a) las que toman

*La Investigación Participativa «procura romper la dicotomía investigación-acción» en tanto la propia metodología demanda de la reflexión sobre la acción y la vida cotidiana (Sirvent, 1994). Al postular que la práctica es, también, productora de conocimiento, sostiene la valoración del saber popular y de los procesos colectivos de planeación e intervención (Demo, 1994). Al sostener el principio de “conocer para cambiar”, asume tanto funciones cognitivas como transformativas. En ese sentido, al articular conocimiento con acción social, reestructura la relación entre conocer y hacer clásica, en la cual la tarea predominante de los investigadores es «conocer» y de los decisores políticos «actuar» (Park, 1993).*

La incorporación del enfoque en este trabajo es puramente instrumental: pretende realizar una apropiación de algunos de sus principios en relación con su posible contribución a un cambio de sentido de la evaluación. Esto requiere reubicarlos en un contexto institucional y pensar a los sujetos involucrados como un conjunto amplio —y contradictorio en muchos casos— que abarca tanto agentes con diferentes niveles de responsabilidad institucional, como a aquellos a los que están destinadas las intervenciones<sup>19</sup>.

Entre los posibles aportes de la investigación participativa a la evaluación de políticas sociales me interesa destacar los siguientes:

### **1. El replanteo de la relación entre conocer y hacer**

La IP «procura romper la dicotomía investigación-acción» en tanto la propia metodología demanda de la reflexión sobre la acción y la vida cotidiana (Sirvent, 1994). Al postular que la práctica es, también, productora de conocimiento, sostiene la valoración del saber popular y de los procesos colectivos de planeación e intervención (Demo, 1994). Al sostener el principio de “conocer para cambiar”, asume tanto funciones cognitivas como transformativas. En ese sentido, al articular conocimiento con acción social, reestructura la relación entre conocer y hacer clásica, en la cual la tarea predominante de los investigadores es «conocer» y de los decisores políticos “actuar” (Park, 1993).

Desde el punto de vista de la investigación evaluativa, una extrapolación de estos planteos supone que ésta no debería ser un tema reservado a un grupo restringido (funcionarios, técnicos, evaluadores más o menos especializados) sino constituir una práctica cotidiana realizada de manera sistemática por el conjunto de los actores que a distintos niveles participan en un programa o política.

De hecho los actores involucrados, de manera intuitiva o con mayor o menor grado de reflexión, permanentemente evalúan



como eje la transformación del pueblo en sujeto político con capacidad de reivindicar de manera conciente y organizada su incidencia en las decisiones que afectan su vida cotidiana; b) las que consideran a la IP como una metodología general para la producción teórica en el campo de las ciencias sociales y en especial la educación, basada en una teoría del conocimiento donde la articulación teoría y práctica es pilar fundamental; c) las que la toman como un componente de procesos de planificación social realizados por acciones colectivas comunitarias protagonizadas por los sectores populares (Sirvent, 1994).

<sup>19</sup> Típicamente la IP ha sido iniciada por diferentes grupos de acción social, cuerpos de voluntarios, ONGs, etc. (Fals Borda y M.A. Rahman, 1991), en general organizaciones de la sociedad civil. Aquí estoy planteando la posibilidad de ponerla en práctica *dentro* del sector público.

la marcha del programa. Desde sus visiones particulares perciben los problemas y elaboran alternativas posibles de corrección que, en muchos casos, se corresponden con aproximaciones específicas a algunos aspectos del programa con el cual tienen contacto y que no lo abarcan en su totalidad. Reelaborados en un proceso conjunto de investigación, la incorporación al proceso de evaluación de este conjunto de saberes que resultan de la práctica de intervención o de la experiencia “de ser beneficiarios”<sup>20</sup> permitiría: a) detectar problemas; b) elaborar colectivamente propuestas de mejoramiento; c) definir mecanismos de monitoreo que permitan un seguimiento efectivo de lo que funciona bien y de lo que lo que se hace mal.

## **2. La articulación entre conocimiento y poder tendiente a aumentar la capacidad de decisión e intervención de los actores**

Como se señaló más arriba, la IP postula como principio que generar conocimientos no debe ser un área reservada a unos pocos sino que todos pueden desarrollar la capacidad de «investigar» sobre el quehacer cotidiano y manejar los recursos para abordar científicamente su conducta cotidiana y que, además, esto incide en la apropiación del conocimiento, el poder y la cultura (Sirvent, 1994).

En el marco de una institución que somete a evaluación un programa social (o algunos aspectos y/o componentes de éste) el desarrollo conciente de las capacidades colectivas de evaluación constituye un primer paso (posiblemente condición necesaria pero no suficiente) para avanzar hacia un mayor involucramiento del conjunto de los actores institucionales y los sujetos de derecho del programa en el control de las decisiones de mejoramiento.

La condicionalidad de este planteo deviene de una perspectiva crítica respecto de la validez de *cualquier* experiencia de participación y del rechazo al uso retórico del término, al que solemos estar acostumbrados. Como señala Menéndez, en general se reconoce que “la participación social favo-

rece/impulsa/supone la creatividad, la involucración del sujeto/grupo, la concientización: potencia la educación, la responsabilidad, la democratización, el sentido de pertenencia, la modificación del sujeto/grupo y/o de la situación”. Agrega que tales características son consideradas por algunas tendencias y organizaciones como si la participación social implicara de por sí estos rasgos, “en vez de considerarlos como *desarrollos posibles*, dependientes de las orientaciones y de las condiciones en las cuales operan” (Menéndez, 1998, el subrayado es mío).

Con todas las salvedades del caso, es altamente probable, sin embargo, que procesos evaluativos de este tipo permitan un manejo “transaccional” del conflicto y de las tensiones muy superior al tratamiento superficial y limitado (cuando es reconocido) que éste presenta en la actualidad.

## **3. La importancia conferida a la devolución y circulación de saberes y conocimientos**

Según Fals Borda<sup>21</sup>, la IP postula como un criterio metodológico la necesidad de “devolución sistemática”.

<sup>20</sup> Por ejemplo, es usual encontrar en quienes reciben alimentos en programas asistenciales, una clara percepción de cuáles son más adecuados en relación con sus hábitos alimentarios y recursos para la preparación (equipamiento para la cocción y conservación), si bien —y como es esperable— las alternativas de reemplazo que suelen proponer no se correlacionan con costos vs. aportes nutricionales, aspectos a considerar en programas de este tipo. Sobre la necesidad de una visión de conjunto que permita captar la globalidad del programa, ver más adelante el punto 4.

<sup>21</sup> “Esta devolución sistemática del conocimiento cumple con el objetivo trazado por Gramsci, el cual consiste en transformar el ‘sentido común’ en ‘buen sentido’ o conocimiento crítico, el que consistiría en la suma del conocimiento experimental con el teórico. El éxito en estas

El término ha sido utilizado por oponerse a la situación de investigación en la cual los investigadores operan como “extractores” de datos. La IP, por el contrario, propone que una vez logrado el nuevo conocimiento éste pase a ser compartido con los “proveedores” de la información en que se basa (Coraggio y Torres, 1987).

Como producto de la externalidad de los procesos de evaluación realizados en el país y en América Latina, se observa un fuerte (y en muchos casos total) desconocimiento de los resultados por parte de aquéllos que deberían utilizarlos en la toma de decisiones para la transformación del programa y los que deberían implementarla a distintos niveles. (Obviamente quienes deberían soportar o beneficiarse con los cambios, en general ni se enteran de la existencia de tales procesos).

En evaluaciones realizadas por evaluadores externos, en las cuales los agentes institucionales que intervienen en el programa operan básicamente como informantes, es usual que los informes no circulen ni sean discutidos<sup>22</sup>. Es usual también encontrar discrepancias de estos actores con respecto al uso dado a la información, los procedimientos a los que fue sometida y las conclusiones obtenidas de tales procesamientos de los datos. En los casos en que los resultados intentan ser total o parcialmente aplicados, esto contribuye a intensificar las tensiones. La participación en la investigación evaluativa, la reflexión y discusión crítica de sus conclusiones y propuestas de cambio contribuiría a una apropiación colectiva de los resultados y a su efectiva puesta en práctica.

#### 4. La relación entre investigadores/ evaluadores “internos” y “externos”

La producción y comunicación de conocimientos requiere en la IP la realización de una serie de prácticas distintivas: a) producción colectiva de conocimientos; b) análisis colectivo y crítico de la información ordenada y sistematizada, tratando de explicar los hechos en términos de causas y consecuencias y de identificar las posibilidades de acción transformadora. Ello requiere



redefinir el papel del investigador, el cual posee conocimientos teóricos y técnicos específicos y los comparte en un proceso de aprendizaje grupal con la población que es participante de la realidad que vive (Sirvent, 1994).

---

tareas requiere un código de comunicación compartido... entre los elementos internos y los agentes externos de cambio, lo cual lleva a una conceptualización y una categorización común y mutuamente comprensible” (Fals Borda y M.A.Rahman, 1991).

<sup>22</sup> Es de práctica que los informes se entreguen a quien solicitó la evaluación y que a lo sumo los resultados sean expuestos frente a los niveles altos de responsabilidad del programa y los decisores políticos.

Esto supone para Fals Borda (1994) dar respuesta: “el reto de la participación auténtica”, el cual reside “en romper el vínculo sujeto/objeto en la tarea investigativa y práctica”.

Sobre las dificultades de este reto se ha escrito ampliamente dentro y fuera del campo de la IP, sin embargo en la búsqueda de instancias de evaluación endógenamente sustentadas, me interesa rescatarlo como principio orientador, si bien incluyendo las siguientes aclaraciones:

a) el investigador/evaluador externo —aquel que no es integrante del programa ni participa en su gestión— es necesario no sólo por experticia (teórica, metodológica, técnica, respecto de experiencias similares, etc.) sino por su mayor<sup>23</sup> posibilidad de «distanciamiento» respecto a los valores, intereses, presiones políticas, conflictos y tensiones puestas en juego en la evaluación.

b) Esto debería favorecer el desarrollo de visiones de conjunto que partiendo de problematizaciones particulares del programa y sus efectos permitan verlo como totalidad inmersa en un contexto específico que actúa como condicionante o facilitador de procesos de cambio (por ejemplo, las características de las políticas sociales en un determinado momento histórico-social, las relaciones de poder entre grupos intra y extrainstitucionales, por ejemplo, los intereses político-partidarios que condicionan la implementación, la situación económica, financiera y jurídica en que se inscribe el accionar del programa, etc.).

c) En ese sentido no constituiría un simple “mediador” o “negociador”<sup>24</sup> (si bien puede cumplir ese rol) sino, también, un favorecedor/impulsor de dinámicas autogestivas de evaluación definidas y promovidas dentro del programa como una herramienta más de la gestión diaria.

d) Para que esto ocurra, la evaluación debería ser sistemática, sostenida con información confiable y válida que alimente procedimientos permanentes de monitoreo. En este marco la incorporación de evaluadores externos debería ser autorregulada desde las propias demandas de la gestión tanto por

agentes institucionales como por los beneficiarios del programa.

e) En un proceso de evaluación *compartido*, los investigadores/evaluadores externos y los actores involucrados en el programa (investigadores/evaluadores internos) definirían los alcances y el sentido de la tarea a realizar incluyendo el grado de involucramiento y responsabilidad de cada uno de ellos manteniendo —y haciendo explícito— la *especificidad* de las respectivas participaciones en el proceso.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Esto no supone desconocer el tema (ya relevado por la bibliografía sobre evaluación) acerca de la incidencia sobre los evaluadores externos de quienes “pagan” la evaluación, ni atribuirles “neutralidad valorativa”. Si bien esta discusión había ya sido realizada por otras corrientes teóricas y metodológicas en las ciencias sociales, uno de los aportes importantes de la IP es la crítica al “escamoteamiento ideológico” del positivismo y el haber colocado con propiedad el papel de la ideología, asumiéndose como “una propuesta ideológica de cambio con base científica” (Demo, 1994). “Rompe con el mito de la objetividad y la neutralidad, reivindicando la subjetividad y la emoción como inherentes al quehacer científico”; al reconocer la naturaleza ideológica de las ciencias sociales admite que si bien la ideología no puede evitarse, deben controlarse sus efectos (Coraggio y Torres, 1987).

<sup>24</sup> Como se proponen desde concepciones de evaluación opuestas a las “tradicionales o clásicas”.

<sup>25</sup> Esto es aún más necesario en evaluaciones con amplia participación, aquellas en que intervienen los agentes institucionales y los sujetos de derecho de las políticas. Para la IP los sectores populares/integrantes de la comunidad intervienen activamente en la determinación del problema, la información necesaria, los métodos y técnicas a utilizar, los procedimientos a realizar, cómo se han de analizar los datos y los criterios de validez de los mismos, qué hacer con los hallazgos y qué acciones llevar a cabo (Park, 1993).

*Retomando la hipótesis del valor de la Investigación Participativa en términos de aportar a un cambio de sentido de los procesos de evaluación, pienso que su utilización instrumental para el campo de la investigación evaluativa parte de considerarla, como dice Demo, una propuesta metodológica válida “siempre y cuando exista interés en cambiar la realidad”. Se podría objetar, posiblemente con razón, que en el actual contexto de gestión de las políticas sociales en nuestro país y América Latina, un planteo de este tipo es utópico. En todo caso es una más de las utopías sobre el papel del Estado, su relación con la sociedad civil y su responsabilidad sobre las condiciones de vida de sus ciudadanos.*

### 5. La flexibilidad metodológica:

En la IP la metodología no es entendida como una estructura rígida ni como una secuencia invariable de momentos, pasos y fases, sino como una práctica social (Sirvent, 1994). Desde esta perspectiva se considera que la objetividad del conocimiento descansa en su verificabilidad y validación social, lo cual depende del consenso en torno al método de verificación. De este modo, establecer la validez de una IP deberá ser resultado a su vez de una evaluación participativa (Park, 1993).

En general la IP se ha mostrado ecléctica en sus propuestas metodológicas y técnicas: articula lo cuanti y lo cualitativo poniendo un fuerte énfasis en la valoración de este último; combina diferentes procedimientos (observación de campo, trabajo de archivos e información bibliográfica, investigación histórica, uso de cuestionarios y entrevistas); utiliza procedimientos de movilización y animación cultural (narrativa, dramatizaciones, canciones populares); pone el acento en la recuperación de la historia y la memoria colectiva, etc.

La incorporación de este tipo de propuestas en el marco de un proceso de evaluación como el que se ha delineado más arriba, amplía y reinscribe en otro contexto posturas ya desarrolladas en la literatura sobre evaluación de programas sociales, en general en el marco de la crítica a la evaluación tradicional de corte positivista<sup>26</sup>.

Retomando finalmente la hipótesis del valor de la IP en términos de aportar a un cambio de sentido de los procesos de evaluación, pienso que su utilización instrumental para el campo de la investigación evaluativa parte de considerarla, como dice Demo, una propuesta metodológica válida "siempre y cuando exista interés en cambiar la realidad". Se podría objetar, posiblemente con razón, que en el actual contexto de gestión de las políticas sociales en nuestro país y América Latina, un planteo de este tipo es utópico. En todo caso es una más de las utopías sobre el papel del Estado, su relación con la sociedad civil y su responsabilidad sobre las condiciones de vida de sus ciudadanos<sup>27</sup>.



<sup>26</sup> Ver, entre otros, Ballart (1992), Sulbrandt (1993). También Hintze (1996).

<sup>27</sup> Refiriéndose al carácter discontinuo de las acciones, luchas, transacciones en salud colectiva, Menéndez (1998) propugna la necesidad de que "la participación social sea mantenida como un imaginario que por lo menos ideológicamente tienda a recuperar recurrentemente la idea y/o las aspiraciones individuales y colectivas hacia la autogestión o hacia la comunidad para que en determinadas coyunturas se intente realizarlas...Si recuperamos la existencia de un proceso de constante deshistorización en la constitución de los sujetos y los grupos, el referente a la participación social como imaginario colectivo e individual se convierte, aún más, en necesario. En consecuencia *el trabajo participativo no debe ser pensado exclusiva y excluyentemente en términos de acción, sino también en términos teóricos e ideológicos*" (el subrayado es mío).

## Bibliografía

- Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Franco, R. (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid.
- Demo, P. (1994), "Investigación participativa. Discutiendo éxitos y ambigüedades", *La Piragua*, Revista Latinoamericana de Educación de Adultos, Consejo de Educación de Adultos de América Latina, Santiago de Chile.
- Ezcurra, A.M. (1998), "Los procesos de evaluación en la Argentina", *Pensamiento Universitario*, año 6, No. 7, Buenos Aires.
- Fals Borda, O. (1994), "Comentarios a la Investigación Participativa según Pedro Demo", *La Piragua*, Revista Latinoamericana de Educación de Adultos, Consejo de Educación de Adultos de América Latina, Santiago de Chile.
- Fals, Borda, O. y Rahman, M.A. (1991), *Acción y conocimiento: cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*, Cinep.
- Hintze, S. y Ciccocioppo, L. (1995), "Sistema alimentario escolar: diagnóstico y propuestas", *Cuadernos de Economía*, No. 5, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Hintze, S. (1996), "Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales", en Hintze, S., *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires.
- Menéndez, E. (1998), "Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social", en *Cuadernos Médico-Sociales*, No. 73, mayo 1998, Rosario.
- Park, P. (1993), "What is Participatory Research? A theoretical and metodological perspective", en Park, Brydon-Miller, Hall and Jackson, *Voices of change. Participatory Research in the Unites States and Canada*, Bergin & Garvey, USA.
- Sirvent, M.T. (1994), *Educación de adultos: investigación y participación. Desafíos y contradicciones*, Libros del Quirquincho, Buenos Aires.
- Vinocour, P. (1990), "Metodología de la investigación evaluativa", en *Evaluación de un programa de alimentación escolar: el caso argentino*, OPS-OMS.

### **Estos son nuestros servicios ¡utilízcelos!**

- 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



Adpostal

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

## *El Malpensante\**

Gesualdo Bufalino

En opinión de Bufalino, Malpensante no son quienes piensan de modo equivocado, sino los que aborrecen la modernidad pero la soportan con humor y estoicismo

La moda de las herejías hace añorar las ortodoxias.

Nada es más peligroso que una idea cuando es la única que tenemos (Alain).

Si fuera más joven trataría de volverme amigo tuyo, pero a mi edad uno no tiene pasión ni siquiera para conseguir enemigos.



La risa, esa convulsión física que todos conocen, es producto del espectáculo inesperado de nuestra superioridad sobre los demás (Hobbes, citado por Stendhal).

Lástima que yo no sea amigo mío: hubiera tenido mayor respeto por mí.

El único consuelo, en víspera de ciertos duelos electorales entre dos candidatos, es que al menos uno de los dos perderá.

A menudo en un amigo buscamos nada más que una oreja.

Sociólogo es quien ve un partido de fútbol para mirar a los espectadores (con cariño para Uricoechea, Henao, Mera y Cubides, incansables amantes, y entendedores del fútbol. H.S).

Pero tú finalmente, ¿eres el asesino o el detective? ¿Enredas la pista o la interpretas? ¿Organizas el enigma o lo develas? (Para Alfredito, el paisano).

Y sin embargo, debió haber un día, en un poblado sobre el Inn, en el cual un niño de nombre Adolf se conmovió hasta las lágrimas con el cuento de Caperucita Roja y el Lobo.

Como todos los provincianos, me dejo abatir con facilidad por lo que no entiendo.

\* Selección tomada del libro *El Malpensante, lunario del año que pasó*, de Gesualdo Bufalino, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995.



Se requieren virtudes a granel para hacer un vicio.

Hoy en día morir en la propia cama es impopular. El público rechifla.

El pacifismo es tuerto, pero el belicismo es ciego.

La guerra, una doble violencia: no sólo nos fuerza a morir, sino incluso a matar.



Digo: «La mujer más difícil de conquistar es la tonta». Réplica que el mismo principio en el hombre funciona a la inversa.

Memoria y amor: Recordamos mucho a quienes hemos amado, y menos a quienes nos han amado. De igual modo, duran más en la mente los deudores que los acreedores.

Hay dos clases de estúpidos: los que creen en todo y los que no creen en nada. Por desgracia, yo pertenezco a los dos.

Doctor, ¿incluso ante los libros se puede sufrir de anorexia?



Dicen que el hombre de Neanderthal murió porque no sabía hablar. Nosotros moriremos por no haber sabido callar.

Cuesta una fatiga inmensa conservar una buena opinión de sí mismo. Quién sabe cómo harán algunos.

Entre todas las deformaciones repugnantes de la guerra, la que más repugna es la de subvertir una sagrada ley de la naturaleza: la que ordena a los hijos llorar a los padres y no a los padres llorar a los hijos (¿Heródoto?, ¿Tucídides?).

«La mejor forma de coger un tren es perder el anterior» (Chesterton). Lo mismo con las ideas, las ideologías.



# **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

### **Foro Centro**

Eduardo Vidal Díaz –Director–

Santa Fe de Bogotá

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

### **Foro Costa Atlántica**

Wilson Roca –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



