

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 43

Diciembre 2001-Enero 2002

Valor \$10.000

Ordenamiento Territorial: rumbos y tumbos



Revista Trimestral de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 43 \$ 10.000 Dic. de 2001 - Enero 2002

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Ricardo García Duarte
Esperanza González Rodríguez
Jorge Bernal Medina

Colaboradores Internacionales:

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

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera Díaz, 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
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

- 2 Las intervenciones del imperio

La guerra y la paz

- 4 A propósito de la «superioridad» occidental *Umberto Eco*

Ordenamiento Territorial: rumbos y tumbos

- 9 Ley orgánica de ordenamiento territorial:
un proyecto inocuo *Pedro Santana*

- 23 La construcción de un territorio posible *Humberto Molina*

- 37 El proyecto de reforma a la Ley 60 de 1993 *Ivan Jaramillo*

Las guerras de la paz

- 44 Las guerras de la negociación *Ricardo García D.*

Economía y sociedad

- 51 Globalización e ingreso de ciudadanía *Jorge A. Bernal*

Guerra y Paz

- 60 ¿Militarización en la Región Andina? *Francisco Leal B.*

Educación y Sociedad

- 70 Cultura política en el
contexto educativo *Martha C. Herrera
Alexis Pinilla*

Movimientos sociales y ciudadanos

- 81 El papel de los Movimientos Vecinales
en el nuevo orden mundial *Manuel Castells*

Editorial

Las intervenciones del Imperio

Solía escribir el poeta y ensayista, Octavio Paz, que uno de los problemas de la debilidad de nuestra democracia corría pareja con el apoyo que los Estados Unidos de Norteamérica daban y siguen dando, agregaríamos nosotros, a las fuerzas más retardatarias de América Latina. Apoyaron las dictaduras de Strossner en Paraguay, como habían apoyado las dictaduras de Trujillo en la República Dominicana y de Somoza en Nicaragua y el régimen de los coroneles en Brasil. Más recientemente no sólo apoyaron los golpes militares en Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil, sino los regímenes autoritarios de Videla y Pinochet, que emergieron de dichos golpes. Los gobernantes de los Estados Unidos suelen tener muy mala memoria, dado que, han vuelto a apoyar en años aún más recientes los autogolpes de Fujimori en el Perú como en el pasado apoyaron el golpe militar de Rojas Pinilla en Colombia o a la contra nicaragüense o a los militares violadores de derechos humanos en Guatemala o en El Salvador. Éstas son apenas unas de las pequeñas muestras de este intervencionismo, el cual ha sido nefasto para la modernidad y para la construcción, en nuestros países, de unas democracias fuertes, incluyentes, y autodeterminadas, que son en síntesis características de las democracias modernas.

Este intervencionismo suele reiterarse cuando los norteamericanos perciben que sus intereses pueden afectarse de alguna manera. En las últimas semanas hemos presenciado por ejemplo, las declaraciones del Departamento de Estado en contra de Daniel Ortega, candidato del Frente Sandinista de Liberación en Nicaragua, y hemos escuchado las declaraciones de la señora embajadora de los Estados Unidos en Colombia, Anne Patterson, sobre muchos temas a la vez, pero, y éste es el punto más nodal, sobre el llamado proceso de paz y sobre las organizaciones irregulares en Colombia.

Las tesis principales de la embajadora, expuestas en el Congreso de la Federación Nacional de Comerciantes, reunido en el mes de octubre del presente año, pueden resumirse de la siguiente manera: los ataques terroristas del 11 de septiembre demostraron la existencia de nexos entre el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado. Estos nexos se han visto claramente en Afganistán, en donde el régimen Talibán no sólo le proporcionó refugio a Osama Bin Laden y a su organización terrorista, sino que hace años ha suministrado gran parte de la heroína al mercado internacional.

Existe —prosigue la embajadora— un nexo similar en las actividades violentas de los tres grupos terroristas en Colombia. A diferencia de los terroristas de Afganistán, los grupos colombianos no tienen un alcance mundial directo. Sin embargo, cada uno de estos grupos ejerce terrorismo sobre los colombianos y

debilita las bases de la democracia más antigua de América Latina. Cada uno de estos grupos en Colombia (AUC, FARC, ELN) está profundamente involucrado en el narcotráfico. Cada uno recibe enormes ganancias del narcotráfico. Y cada uno usa las instituciones financieras legales para lavar sus utilidades y ponerlas a disposición de otros tipos de actividades ilegales.

“(...) Últimamente las Autodefensas Unidas de Colombia han tomado el mismo camino. Expertos de Estados Unidos han calculado que el narcotráfico genera varios cientos de millones de dólares anualmente sólo para las FARC. Por lo menos en Putumayo, el centro de operaciones del Plan Colombia, mientras más sabemos sobre la situación, es más claro que las FARC son una organización narcotraficante, nada más”.

“Hay todavía otra similitud entre los grupos terroristas de Afganistán y los de Colombia: su hipocresía moral y su falta de ideas... los grupos terroristas y narcotraficantes de Colombia demuestran su cinismo e hipocresía cuando afirman que buscan la justicia social para los colombianos”. (Patterson, Ann: “Las nuevas relaciones entre los Estados Unidos y Colombia”, en la Revista de *El Espectador*, domingo 4 de noviembre de 2001. Cursivas nuestras).

Ésta es una reflexión típicamente norteamericana, que no por presentarse cándidamente deja de ser cínica. El silogismo es bastante simple. Los grupos guerrilleros colombianos tienen nexos comunes en su financiamiento con los grupos fundamentalistas de Bin Laden, ambos grupos son terroristas, ambos son narcotraficantes y por ello ambos grupos deben ser combatidos militarmente. El Plan Colombia es antes que nada un proyecto militar antiterrorista que busca cortar los lazos de financiamiento y busca también combatir a los grupos terroristas en el terreno militar. Se apoya el proceso de paz del Presidente Pastrana, pero, “es hora de que las otras partes en el proceso de paz respondan de buena fe para que el proceso avance y se logre una Colombia de paz, prosperidad y justicia para todos los colombianos”.

Irritan las declaraciones de la embajadora en dos sentidos. El primero por la introducción cada vez mayor y de manera más abierta y pública en los asuntos internos del país. El proceso interno de negociación política no sólo padece de la falta de confianza de los protagonistas internos sino también de las fuertes intervenciones externas, son los gajes de la globalización, dicen algunos, pero otros creemos que también corresponde a la manera como el Estado colombiano afronta el problema de la negociación y de la participación de otros países en el proceso.

En segundo lugar, irrita que de la manera más olímpica y simplista se equipare el proceso histórico que nos ha llevado a donde estamos, por la falta de criterio y de responsabilidad de las clases dominantes y de los partidos tradicionales para abocar los procesos de reforma económica y social que requiere el país, por la falta de una verdadera reforma política, por el asesinato de líderes políticos, por la impunidad en que se mueven los grupos de autodefensa, y que todo ello, se despa-

che con una comparación simplista entre los grupos terroristas y fundamentalistas de Bin Laden y los grupos insurgentes en el país. Esto último no puede ocultar tampoco los nexos de los actores armados y particularmente de las guerrillas con los cultivos de uso ilícito y con la protección de laboratorios de procesamiento. La situación derivada de los nexos de las guerrillas con el narcotráfico debería moverlos a una reflexión seria sobre esta realidad y sobre la necesidad de dar un salto en la negociación pasando a temas duros de la Agenda sin más dilaciones. Tampoco se pueden ocultar las graves violaciones de los derechos humanos de la población civil por parte de las guerrillas que destruyen bienes públicos y que últimamente se han ensañado contra pueblos a los cuales han sometido a unos crueles e inhumanos ataques con armas no convencionales. Sin embargo, seguimos creyendo que estos grupos siguen teniendo, a pesar de todo, un carácter político, y que no son, como dice la embajadora refiriéndose a las FARC, “una organización narcotraficante, nada más”. El gobierno colombiano en actitud vergonzante, como muchas de las cosas que hace este gobierno, y a pesar de que les ha conferido carácter político a las guerrillas, mantiene un absoluto silencio frente a las declaraciones de la señora embajadora.

Pero algo que nos irrita aún más es que el discurso de la embajadora ignore que hasta hace unos cuantos años Bin Laden gozaba de los favores y de los recursos de la Central de Inteligencia Americana, CIA, y que por esos mismos años el coronel North financiaba la lucha armada de la contra nicaragüense con recursos provenientes del narcotráfico, y que el General Noriega era apoyado por los Estados Unidos a sabiendas de que negociaba con los carteles de la droga. Ésta sí es una doble moral.

Hay muchos otros asuntos del discurso que ameritarían un análisis más extenso. Sin embargo no podemos menos que asombrarnos frente a lo que anuncia y a la forma como evalúa el llamado Plan Colombia y la política antidrogas de los Estados Unidos. A pesar de los hechos, que demuestran que la política prohibicionista frente a cierto tipo de sustancias psicoactivas es un fracaso, como lo son las fumigaciones y en general toda la política frente a las mismas, la embajadora confía que fumigando campesinos arruinados que no tienen otra alternativa para sobrevivir que dedicarse a los cultivos de uso ilícito, ella confía que de esta manera se derrotará al narcotráfico. No hay consumidores, no hay ruina en el campo como producto de las políticas aperturistas impulsadas por el Estado norteamericano. Es realmente asombroso el análisis y sus conclusiones.

En nuestra casa, en Colombia, nos irrita también la actitud de una gran prensa sin ningún sentido de nación, de país. Es una prensa que no examina las graves consecuencia de una escalada del intervencionismo norteamericano con su militarismo, en contra del país y de sus gentes. Por el contrario, aplauden y se alegran de esta política imperial. ¡¡¡Que pena!!!.

Umberto Eco

Escritor y profesor titular de la cátedra
de semiótica en la Universidad de
Bolonia.

A propósito de la «superioridad» Occidental¹

Umberto Eco



Todas las guerras religiosas que han ensangrentado el mundo durante siglos, han nacido de adhesiones pasionales a oposiciones simplistas: nosotros y los otros, buenos y malos, blancos y negros. Si la cultura occidental se ha mostrado fecunda (no solamente de las Luces a hoy, más bien y sobre todo, en la época en la que el franciscano Roger Bacon invitaba a cultivar las lenguas porque, incluidos los *infieles*, nosotros tenemos cosas para aprender), es así, de esta manera, porque ella está forzada a «disolver» las simplificaciones nefastas a la luz de la investigación y del espíritu crítico.

Naturalmente, ella [la cultura occidental] no siempre lo ha hecho: incluso Hitler —quien quemó libros, condenó el arte «degenerado», asesinó las razas «inferiores»— o el fascismo —que me enseñó en la escuela a cantar «Dios maldigo a los ingleses» porque ellos eran «el pueblo de las cinco comidas por día», y en consecuencia glotones inferiores al italiano frugal y espartano— todo esto hace parte de la cultura occidental. No obstante son los mejores aspectos de nuestra cultura que debemos discutir con los jóvenes, y de todos los colores, si no queremos que nuevas noticias vuelvan a desmoronarnos, incluidos los tiempos que se vivirán después de nosotros.

Elemento de confusión: con frecuencia, no alcanzamos a entender la diferencia que existe entre la identificación y sus propias raíces, la comprensión de aquellos que tienen otras raíces, y el juicio de lo que está bien o está mal. En relación con mis raíces, si me lo preguntaran, en dónde preferiría

¹ Original publicado en la edición interactiva de *Le Monde*, del 9 de octubre de 2001. Traducido del francés por Camilo Palacios Ávila.

pasar los años de mi retiro, en un pueblo del Monferrato². Lo cual no implica, sin embargo, que juzgue otras regiones de Italia inferiores al Piamonte.

Entonces, si, por sus ideas y creencias sobre la «superioridad» de la civilización occidental, el presidente del Consejo italiano, Silvio Berlusconi, dijera que él prefiere vivir en Arcore antes que en Kabul, y hacerse tratar en un hospital milanés en lugar que en un hospital de Bagdad, estaría listo a adherirse a su opinión (dejando de lado Arcore). Inclusive si alguien me dijera que Bagdad posee el hospital mejor equipado del mundo, y no en Milán, yo me encontraría mucho mejor en casa, y eso aumentaría mis oportunidades de curación. Las raíces pueden incluso ser más profundas que las simples raíces regionales o nacionales. Yo preferiría vivir en Limoges, por ejemplo, que en Moscú. ¿Por qué? ¿Acaso Moscú no es una ciudad magnífica? Desde luego, pero en Limoges, yo comprendería el idioma.

En resumen, cada uno se identifica con la cultura en la cual ha crecido, y los casos de transplantación radical, si existieren algunos, son una minoría. Lawrence de Arabia se vestía exactamente como los árabes, pero a pesar de todo finalmente él regresó a su hogar.

Pasemos ahora a la comparación de las civilizaciones, porque es de esto de lo que se trata. Occidente, así se trate con frecuencia por razones de expansión económica, ha sido curioso de otras civilizaciones. Él las ha, muchas veces, liquidado con indolencia. Los griegos llamaban bárbaros, es decir balbucientes, a quienes no hablaban su idioma —o lo que equivalía a no hablar nada—. Pero los griegos más sabios, como los estoicos (quizás porque algunos eran de origen fenicio), rápidamente se percataron de que los bárbaros empleaban palabras diferentes a las griegas, pero refiriéndose a las mismas ideas.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la antropología cultural se desarrolló como una tentativa de curar a Occidente de los remordimientos producidos con sus comparaciones con los Otros, particularmente esos Otros que eran definidos como salva-

jes, sociedades sin historia, pueblos primitivos. El propósito de la antropología cultural era el de desmontar la existencia de lógicas diferentes de las lógicas occidentales, y que ellas debían ser tomadas seriamente en consideración y no desestimadas y reprimidas.

La verdadera lección que uno debe extraer de la antropología cultural es que, para decir si una cultura es superior a otra, se deben fijar parámetros. Una cosa es decir que se trata de una cultura, y otra decir sobre la base de cuáles parámetros la juzgamos. Una cultura puede ser descrita de una manera relativamente objetiva: estos individuos se comportan de este modo, ellos creen en los espíritus o en divinidades únicas que están esparcidas en toda la naturaleza, ellos se unen en clanes parentales según tal o cuál regla, ellos consideran que es bello tener la nariz perforada (lo que podría ser la descripción de la cultura de la juventud occidental), ellos consideran que la carne de cerdo es impura, ellos practican la circuncisión, ellos alimentan los perros para pasarlo a la olla los días festivos, o, como lo dirían incluso los norteamericanos de los franceses, ellos comen ranas.

Naturalmente, el antropólogo sabe que la objetividad es siempre derrotada en el campo por muchos factores. El año pasado, fui a la región de Dogo, y pregunte a un niño si él era musulmán. Él me contestó, en francés: «No, yo soy animista». Sin embargo, créame, un animista no se define como animista si, al menos, no ha sido diplomado en la Escuela de Altos Estudios de París, no obstante ese niño hablaba de su propia cultura sirviéndose de términos empleados por los antropólogos. Los antropólogos africanos me explicaban que, cuando un antropólogo europeo llega, los dogos, a partir de ese instan-



² Antiguo marquesado, luego ducado, de Italia, a orillas del Po, en la región de Piamonte.

te en la jugada, le cuentan lo que debe escribir, así ocurrió hace algunos años a un antropólogo, Marcel Griaule (a quien, según lo aseguran mis amigos africanos cultivados, los informantes indignados le contaron cosas medianamente deshilvanadas que seguidamente reunió en un sistema fascinante pero de una autenticidad dudosa). Sin embargo, una vez puestos aparte todos los posibles malentendidos de otra cultura, se puede obtener una descripción relativamente «neutra».

Los parámetros del juicio son otra cosa, ellos dependen de nuestras raíces, de nuestras preferencias, de nuestros usos, de nuestras pasiones, de un sistema de valores que nos pertenece. Un ejemplo: ¿consideramos que llevar la duración media de la vida de cuarenta a ochenta años es un valor? Personalmente, yo lo creo, aunque muchos místicos podrían decirme que entre un crápula que aguarda 80 años y san Luis Gonzaga, que no alcanzó los 23, es el segundo quien tuvo la vida más plena. Pero admitamos que la prolongación de la vida sea un valor: si esto es así, la medicina y la ciencia occidentales son ciertamente superiores a muchas otras prácticas y saberes médicos.

¿Creemos que el desarrollo tecnológico, la expansión del comercio, la rapidez de los transportes, sean un valor? Son muy numerosos quienes así lo piensan, y ellos tienen el derecho de juzgar que nuestra civilización tecnológica es superior. Pero, al interior mismo del mundo occidental, hay quienes estiman que la vida en armonía con un medio ambiente intacto es un valor primordial, y en consecuencia están listos a renunciar a los aviones, a los automóviles, a los refrigeradores, para dedicarse a tejer canastos y desplazarse a pie de una ciudad a otra, deseando que no tengan el hueco de ozono. En consecuencia se ve cada vez que, para determinar que una cultura es mejor que otra, no basta con describirla (como lo hace el antropólogo), es conveniente recurrir a un sistema de valores al cual nosotros consideramos no poder renunciar. Solamente es en estas condiciones que nosotros podemos decir que nuestra cultura, para nosotros, es mejor.

Estos últimos días, se han visto expresar diversas defensas de culturas diferentes sobre la base de parámetros discutibles. Hace poco, justamente, leía una carta dirigida a un gran periódico, que exigía con sarcasmo por qué razón los premios Nobel van siempre a los occidentales y nunca a los orientales. Dejando de lado que se trataba de un ignorante que no sabía cuántos premios Nobel de Literatura han sido entregados a individuos de piel negra y a grandes escritores islámicos, y que el premio Nobel de física de 1979 se entregó a un pakistaní llamado Abdus Salam, afirmar que las recompensas científicas naturalmente van a quienes trabajan en el medio de la ciencia occidental, es descubrir la evidencia, porque nadie jamás ha puesto en duda que la ciencia y la tecnología occidentales están hoy a la vanguardia.

¿A la vanguardia de qué? De la ciencia y de la tecnología. ¿El parámetro del desarrollo tecnológico es, por lo tanto, absoluto? Pakistán tiene la bomba atómica, pero Italia no. ¿Somos por tanto una civilización inferior? ¿Quiere decir que es mejor, no obstante, vivir en Islamabad que en Arcore? Los partidarios del diálogo nos exigen respetar el mundo islámico recordándonos que entregó hombres como Avicena³ (quien, dicho sea de paso, nació en Boukhara, no muy lejos de Afganistán) y Averroes⁴—es lamentable que



³ Filósofo y médico árabe (980-1037), comentarista destacado de la obra de Aristóteles, autor de trabajos médicos y enciclopédicos.

⁴ Médico, jurista y filósofo árabe nacido en Córdoba (1126-1198). Sus doctrinas filosóficas hacia el materialismo y hacia el panteísmo fueron condenadas por la Santa Sede y por la Universidad de París.

no se citen sino estos dos personajes, como si ellos fueran los únicos, y que no se hable de Al-kindí, Avenpace, Avicébron, Ib'n Tufayl o del gran historiador del siglo XIV que fue Ib'n Khaldun, considerado a justo título por Occidente como el padre de las ciencias sociales—. Ellos recuerdan que los árabes de España cultivaron la geografía, la astronomía, las matemáticas o la medicina, cuando el mundo cristiano estaba lejos detrás de ellos.

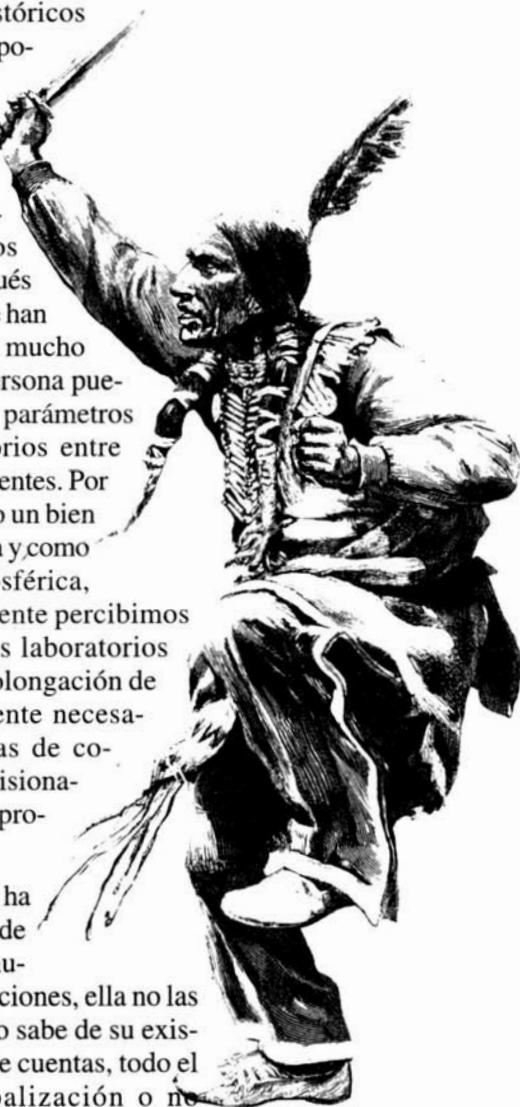
Todas cosas muy ciertas, pero no son argumentos, porque razonar de esta manera conduciría a decir que Vinci, noble provincia Toscana, es superior a Nueva York porque Leonardo nació en Vinci cuando, en Manhattan, tres indígenas sentados en tierra tendrían que esperar aún más de 150 años antes de la llegada de los holandeses, quienes les comprarían la península entera por 24 dólares. No obstante, sin querer ofender a nadie, hoy, el centro del mundo, está en Nueva York, y no en Vinci.

Las cosas cambian. Es inútil recordar que los árabes de España eran muy tolerantes de cara a los cristianos y a los judíos, en una época donde, en nuestra casa, se ensayaban los *ghettos*. O en la cual Saladin, al conquistar Jerusalén, fue más misericordioso de lo que fueron los cristianos hacia los sarracenos⁵ cuando éstos habían conquistado Jerusalén. Todas cosas exactas pero, hoy, existen en el mundo islámico regímenes fundamentalistas y teocráticos que no toleran a los cristianos, y Ben Laden no ha sido misericordioso con Nueva York. La Bactriane fue un cruce de grandes civilizaciones, empero, hoy los talibanes adoctrinan a los budistas. A la inversa, los franceses han convertido en masacre la fiesta de san Bartolomé⁶ y con todo, hoy, eso no autoriza a nadie a decir que ellos son bárbaros.

No acudimos a la historia, en razón a que es un arma de doble filo. Los turcos empalizaban (¡y está mal!), pero los bizantinos ortodoxos sacaban los ojos de sus parientes peligrosos y los católicos quemaron a Giordano Bruno. Los piratas sarracenos no la iban con el fondo de la cuchara, los corsarios de su majestad británica, orgullosos de sus letras de marca, tomaban a fuego y sangre las colonias españolas en el Caribe. Ben Laden y Saddam Hussein son enemigos feroces de la civilización occidental, sin embargo al interior de la civilización occidental tuvimos señores que se llamaron Hitler o Stalin (Stalin era tan cruel que siempre fue calificado de oriental, a pesar de haber estudiado en el seminario y haber leído a Marx).

No, el problema de los parámetros no se coloca en términos históricos sino en términos contemporáneos. No obstante una de las cosas más estimables de la cultura occidental (libres y pluralistas, y son estos valores que consideramos inalienables) es que después de mucho tiempo ellas se han dado cuenta desde hace mucho tiempo que la misma persona puede ser llevada a emplear parámetros distintos y contradictorios entre ellos, sobre asuntos diferentes. Por ejemplo, tomamos como un bien la prolongación de la vida y, como un mal la polución atmosférica, sin embargo perfectamente percibimos que, para tener grandes laboratorios en dónde estudiar la prolongación de la vida, es probablemente necesario contar con sistemas de comunicación y de aprovisionamiento que, en seguida, producen la polución.

La cultura occidental ha elaborado la capacidad de dejar libremente al desnudo sus propias contradicciones, ella no las resuelve, puede ser, pero sabe de su existencia y lo dice. Al fin de cuentas, todo el debate sobre la globalización o no



⁵ Nombre que los cristianos de la Edad Media dieron a los musulmanes de Europa y África.

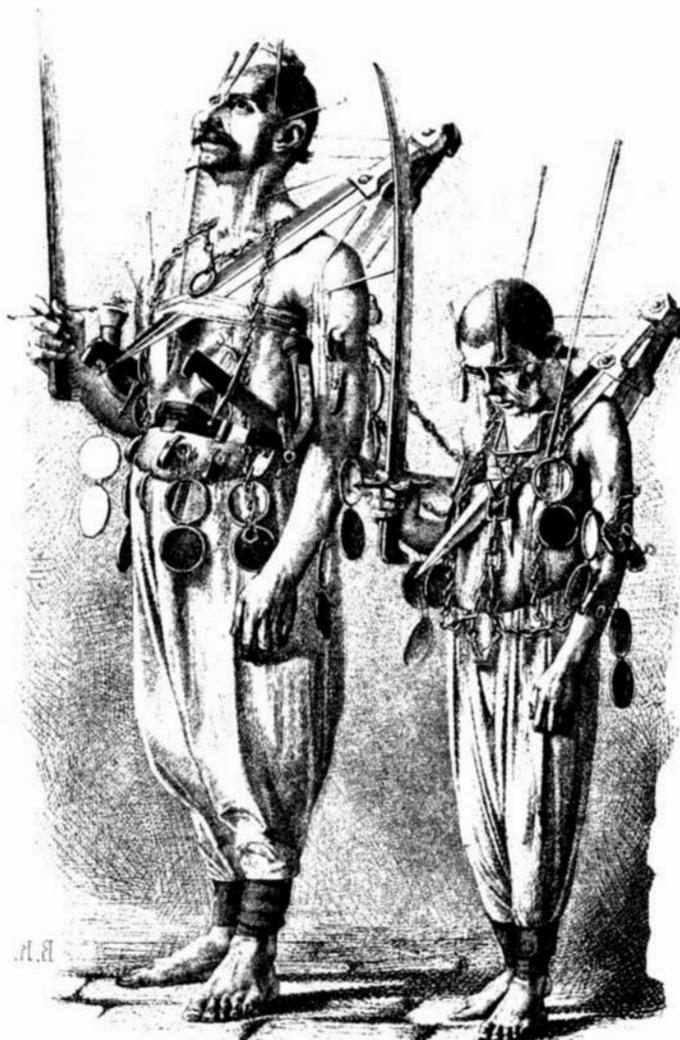
⁶ En honor del santo apóstol, la cual se celebra el 24 de agosto de cada año.

globalización, esta ahí, salvo por los agitadores que quieren que absolutamente todo sea negro. ¿Cómo hacer soportable una cuota de globalización positiva evitando los riesgos y las injusticias de la globalización perversa? ¿Cómo hacer para alargar también la vida de millones de africanos que mueren a causa del sida (y del mismo modo prolongar también la nuestra) sin aceptar una economía planetaria que hace morir de hambre a los enfermos de sida y nos fuerza a consumir alimentos contaminados?

Es justamente esta crítica de los parámetros, seguida con coraje por Occidente, la que hace comprender hasta qué punto la cuestión de los parámetros es delicada. ¿Es justo y aceptable para la sociedad proteger el secreto bancario? Muchos piensan que sí. ¿Pero si este secreto permite a los terroristas proteger y ocultar sus fondos en la ciudad de Londres? En este caso, la defensa de esa supuesta *privacidad* ¿es un valor positivo o es un valor dudoso?

Continuamente colocamos nuestros parámetros en discusión. El mundo occidental está hecho de manera que acepta que sus propios ciudadanos puedan negar todo valor positivo o parámetro del desarrollo tecnológico y hacerse budistas, o ir a vivir en una comunidad en donde se niega servir de superior, incluso para conducir los carruajes de caballos. La escuela, la educación, debe enseñar a analizar y a discutir [y cuestionar] los parámetros sobre los cuales se fundan nuestras afirmaciones pasionales.

Occidente ha consagrado dinero y energía a estudiar los usos y costumbres de otros, pero nadie ha permitido de manera real a otros estudiar los usos y costumbres de Occi-



dente, si no es en la escuela que tienen los blancos en ultramar, donde se acepta que los otros, los más ricos, vayan a estudiar a Oxford o París. En seguida, vean qué sucede: después de haber hecho sus estudios en Occidente, ellos regresan a sus hogares para organizar movimientos fundamentalistas, porque se sienten unidos a sus compatriotas que no han podido hacer los mismos estudios. Es desde luego una vieja historia: ya los intelectuales que lucharon por la independencia de la India, hicieron sus estudios en Inglaterra.

Imaginen por un momento que fundamentalistas musulmanes sean invitados a iniciar estudios sobre el fundamentalismo cristiano (sin ocuparse de los católicos y haciendo énfasis en los protestantes norteamericanos, más fanáticos que un ayatollah, que buscan retirar de la escuela toda referencia a Darwin). Creo que el estudio antropológico del fundamentalismo de los otros, puede servir para comprender mejor la naturaleza del propio. Ellos estudiaron nuestro concepto de guerra santa (y podría aconsejarles muchos escritos interesantes, incluidos algunos recientes), y puede ser que ellos vean con un ojo más crítico la idea de guerra santa tal como existe entre nosotros⁷.

⁷Este artículo fue publicado originalmente en el diario italiano *La Repùblica*, por el escritor y profesor titular de la cátedra de semiótica en la Universidad de Bolonia. Fue traducido del italiano al francés por François Maspero.

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: un proyecto inocuo

Pedro Santana Rodríguez

Introducción

El tema del ordenamiento territorial fue ampliamente debatido en la Asamblea nacional Constituyente reunida en 1991. Sin embargo, la Asamblea, decidió frente al tema una posición ambigua. Profundizó la reforma hacia los municipios con tres medidas concretas: amplió el período de los alcaldes a tres años y aumentó los recursos de los municipios al determinar que ellos dependerían en adelante de los ingresos corrientes de la nación hasta llegar al 22% de los mismos en el año 2002, y reafirmó competencias y recursos en manos de los municipios. El aumento de los recursos ha sido recortado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, que durante un lapso de ocho años pone a depender su liquidación de la inflación causada más un porcentaje del 2% (para los años 2002-2005) y el 2.5% para los últimos años (2006-2008). El recorte ha sido estimado en cerca de 10 billones de pesos durante el período.



La Constituyente reafirmó a los departamentos como las entidades intermedias entre el Estado nacional y el municipio. Los refundó políticamente al establecer la elección popular de los gobernadores para períodos de tres años, pero, no dotó a estas entidades territoriales de recursos propios y tampoco de atribuciones y funciones importantes para la vida de sus respectivos territorios. Desde entonces y aún desde antes los departamentos viven una profunda crisis económica y financiera.

La Constituyente abrió así mismo la posibilidad de conformar las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas. Sin embargo dejó pendiente este tema para que el Congreso de la República las pusiera en funcionamiento mediante la aprobación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que debería definir las competencias y las funciones de las distintas entidades territoriales. Teóricamente las funciones aluden al quehacer que define la particularidad de cada una de las entidades territo-

riales, mientras que las competencias hacen referencia al ámbito en el que se despliega dicho quehacer. La Constitución Política de 1991 define las funciones de los municipios y los departamentos y deja a la ley la definición principalmente de las competencias del conjunto de las entidades territoriales que la LOOT defina.¹

El hecho de que transcurridos diez años no haya sido expedida la ley nos debe mover a la reflexión para explicarnos por qué no se ha hecho y cómo se ha suplido esta deficiencia. Con respecto a lo primero, podemos decir sin temor a equivocarnos, que lo que ha sucedido es que la falta de consenso registrado en la Asamblea Nacional Constituyente no ha sido superada, es decir, no ha habido un consenso suficiente sobre el ordenamiento territorial que requiere hoy el país. Y este ordenamiento territorial es parte esencial no sólo en la perspectiva de unas instituciones y entidades territoriales que nos posibiliten al mismo tiempo que ampliamos la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda interna, que podría tener en las entidades intermedias una fuerte palanca para empujar este desarrollo económico y social, al mismo tiempo nos posibilite unas entidades territoriales más flexibles para encarar los grandes retos de la globalización e internacionalización de la economía. Éste es el consenso que no existe.

Sobre el cómo se ha solventado la ausencia de la LOOT la respuesta es igualmente sencilla. El Congreso aprobó unas leyes que hicieron posible el tránsito del viejo orden constitucional al nuevo reafirmando las entidades existentes realmente, municipio y departamento, y dejando en el cuarto de San Alejo las nuevas entidades creadas en la Constitución de 1991. Estas leyes fueron principalmente la Ley 60 de 1993 y la Ley 136 de 1994. Estas leyes sirvieron de

amortiguador para facilitar el tránsito de la vieja Constitución de 1886 a la nueva de 1991.

El fondo de la discusión como ya fue esbozado en la Constituyente es si el viejo ordenamiento territorial es adecuado o es necesario transformarlo. Los debates recientes dejan ver, en los extremos, dos posiciones sumamente claras. Una primera que considera que el eje del ordenamiento territorial deben ser los municipios y los departamentos y a lo sumo debería abrirse la posibilidad de creación en un proceso de entidades territoriales como la región más como entidad de coordinación, por encima de los departamentos y la provincia también como unidad de coordinación entre municipios, por debajo de los departamentos.

Una segunda posición parte de la afirmación de que el actual ordenamiento territorial ha entrado en crisis irreversible y que lo que se requiere, como se dice popularmente, es barajar de nuevo. La más clara expresión de esta posición la representan los gobernadores del sur del país y algunos constituyentes de 1991. En palabras de Jaime Castro, "El modelo de ordenamiento territorial que adoptamos en 1886 se agotó. Hoy no interpreta ni expresa la realidad que vivimos ni las necesidades inmediatas y futuras del país. Las reformas que le introdujimos con la descentralización mediados de los ochenta y la Constitución del 91 lograron que sobreviviera pero no pudieron salvarlo del todo. Sus fallas son estructurales, no meramente coyunturales. Tiene que ser reemplazado por una nueva forma de distribución y reparto territorial del poder público. Tenemos que reordenar el territorio para que el Estado pueda cumplir sus funciones.

Las fallas mayores del modelo de ordenamiento vigente están en el departamento, que hace las veces de co-

lectividad intermedia entre la nación y la célula básica o local, es decir, el municipio".²

Los departamentos son hoy organizaciones anacrónicas. Por ello en la Constituyente de 1991 se alcanzó a plantear el debate departamentos *versus* regiones ante la evidencia de que el país no tiene capacidad ni recursos para organizar dos o más entidades intermedias como ocurre en otros Estados. Lo concreto es que la Asamblea Nacional Constituyente no definió la entidad territorial intermedia que requiere el país: región o departamento.

La Constitución de 1991 no contiene los parámetros que le permitan a la ley establecer si las funciones que ejercerán las regiones serán tomadas de las que hoy cumplen la nación, los departamentos o los municipios, o parcialmente de cada uno de dichos niveles territoriales, dependiendo de la región de que se trate. ¿De qué se van a ocupar exactamente?. ¿Cuáles serán sus atribuciones y competencias? Son preguntas sin respuestas hasta el momento. Pero, lo más importante, la Constitución no dijo quién financiará las regiones. ¿Habrá transferencias de la nación, distintas del situado fiscal y de las participaciones munici-

¹ Las competencias deben hacer relación claramente a las atribuciones legales depositadas en cada una de las entidades territoriales para actuar sobre ciertos asuntos de la entidad territorial respectiva. En este sentido es muy importante determinar las competencias exclusivas de cada entidad territorial, así mismo las atribuciones complementarias o concurrentes.

² Castro, Jaime, *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Fenacón y Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2001, p.77.

pales?. ¿Los municipios y los departamentos cederán parte de las transferencias que hoy reciben? ¿Se redistribuirán las transferencias del actual situado fiscal? ¿Se financiarán mediante la creación de nuevos impuestos?

Pero aún hay más. Es posible que entre las dos posiciones anteriores haya una tercera. Se podría pensar en un régimen de transición en que los actuales departamentos marcharan a su desaparición o se mantuvieran permanentemente como entes de coordinación pero en donde las regiones tengan reales atribuciones. Éste sería un sistema híbrido que funciona en algunos países. Es decir, en términos más pragmáticos, sí es posible crear un sistema en donde coexistan regiones con departamentos. Regiones fuertes con fuentes de ingresos propias, con circunscripciones electorales que les den una fuerte representación en el Congreso de la República y con atribuciones y funciones realmente importantes para atender las necesidades de un desarrollo regional con equidad, con políticas públicas sociales y con un desarrollo sostenible con respecto a los recursos ambientales. Estos interrogantes tendrían que ser resueltos en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De una vez podemos decir que el proyecto de ley actual no responde ni siquiera en mínima proporción a estos interrogantes. Por decir lo menos, éste es un proyecto en el cual y como se dice popularmente, cambia todo para que todo siga igual.

Históricamente y por razones de distinto orden hemos sido un país de regiones. Cada

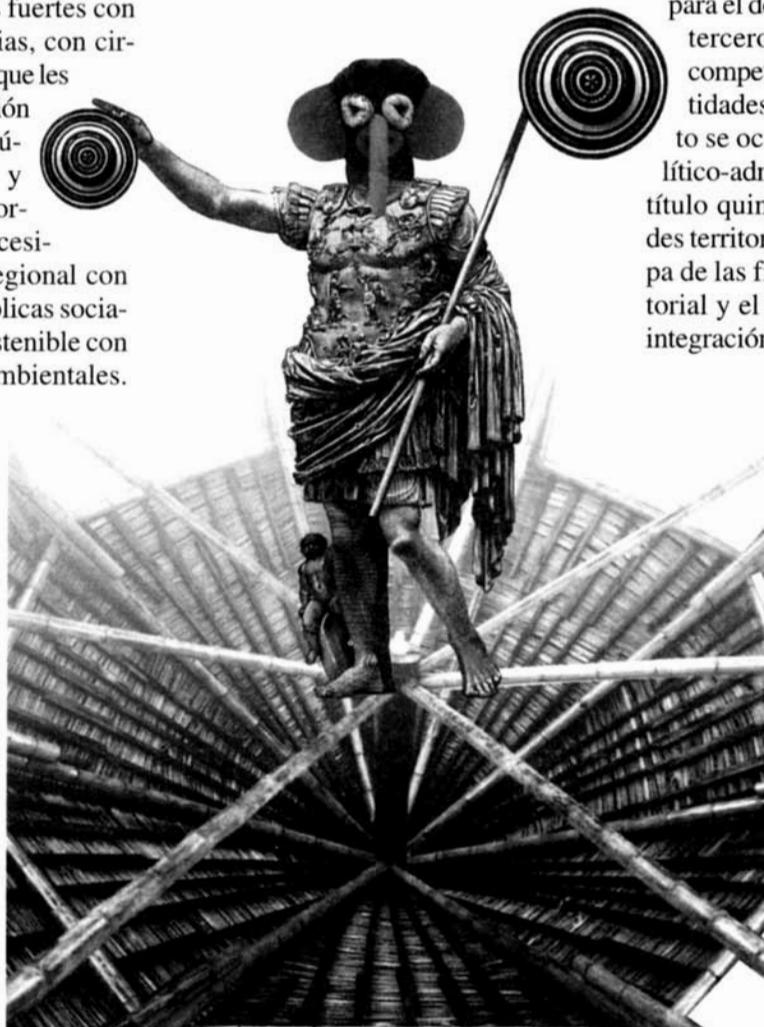
día lo somos más. Sin embargo no hemos sido capaces de institucionalizar esta realidad. Las regiones conforme a lo dicho deberían cumplir funciones constitucionales, legislativas, tributarias, policivas y obviamente administrativas. También deberían ocuparse de la conservación del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales en su territorio. De esta manera el nivel central del Estado tendría a su cargo la justicia, la defensa nacional, la política económica, las relaciones internacionales y el orden público.

1. El proyecto de LOOT actual: para que todo siga igual (octubre de 2001)

El gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior presentó un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se encuentra actualmente al estudio de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República. A continuación presentaremos un resumen de sus principales propuestas para referirnos posteriormente a las mismas.

El proyecto se encuentra dividido en siete títulos. El primer título se ocupa de las disposiciones generales; el título segundo se ocupa del marco institucional y de los instrumentos para el desarrollo territorial; el título tercero se ocupa del reparto de competencias entre las diversas entidades territoriales; el título cuarto se ocupa de la organización político-administrativa del territorio; el título quinto se ocupa de las entidades territoriales; el título sexto se ocupa de las figuras de integración territorial y el título siete de las áreas de integración territorial.

En el título primero se define como objeto de la ley "dictar las normas orgánicas para el ordenamiento territorial" las cuales servirán de marco para la ulterior actividad legislativa estableciendo los principios rectores del ordenamiento y definiendo tanto el marco institucional como los instrumentos para el desarrollo territorial, al tiempo que se distribuyen las competencias entre la nación y las entidades territoriales.



El proyecto define como principios rectores del ordenamiento territorial el de la unidad nacional, la autonomía, la descentralización, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad y la equidad territorial, la diversidad, la gradualidad y la flexibilidad, la prospectiva y la promoción de la paz y la convivencia. Tres conceptos son claves cuando hablamos de ordenamiento territorial cuales son la autonomía, la descentralización y la participación ciudadana. El proyecto entiende la autonomía como que “el ordenamiento territorial **promoverá** el aumento en la capacidad de las entidades y figuras de integración territorial para la administración y gestión de los intereses propios de su ámbito territorial, con sujeción a la Constitución y a la ley”. La descentralización la define el proyecto de ley como “la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (la cual) se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales de gobierno hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda” y la participación ciudadana la entiende como una labor en que “la política de ordenamiento territorial **promoverá** la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones, derechos y deberes, que inciden en la orientación y organización territorial”.³

El título dos propone la creación de un Sistema Institucional para al Ordenamiento Territorial, SIOT, al frente de él estaría una Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, quien estará adscrita al Ministerio del Interior y será la máxima autoridad del ordenamiento territorial, siendo sus funciones básicas la orientación del proceso y la adopción de las decisiones que la ley orgánica le atribuye.

La Comisión de Ordenamiento Territorial está conformada por veintiún (21) integrantes de los cuales seis son

delegados directos del gobierno, siete son delegados de las entidades territoriales, cinco son delegados de organizaciones de la sociedad civil que no son nombrados directamente por ellos sino postulados por dichas organizaciones y nombrados por el presidente de la República y los restantes tres son provistos directamente por el Sistema Institucional para el Ordenamiento territorial, SIOT. Las principales funciones de la COT son las siguientes:

(a) Establecer y orientar el proceso de ordenamiento territorial en Colombia y hacer el respectivo seguimiento y evaluación, (b) definir directrices de ordenamiento territorial y adoptar las decisiones estratégicas propias de la misma, (c) determinar directrices para las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa en el ordenamiento territorial, (d) Hacer recomendaciones al Gobierno nacional para la elaboración y ajuste periódico del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, (e) propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial, (f) emitir concepto para la creación, fusión o supresión de entidades territoriales, (g) conceptualizar sobre la conformación de círculos electorales para la elección de alcaldes provinciales y gobernadores regionales, (h) formular recomendaciones para la financiación de proyectos estructurantes para el desarrollo territorial, (i) orientar a las comisiones regionales de ordenamiento territorial en el ejercicio de las competencias que esta ley les atribuye, (j) la COT se dará su propio reglamento.

Para su funcionamiento permanente la ley propone la creación de un Comité Técnico de Ordenamiento Territorial con funcionarios de las entidades del gobierno central: Ministerios, Planeación Nacional, Aerocivil y técnicos de la Universidad Nacional,

de la ESAP y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial. Las funciones más importantes del Comité Técnico son las de preparar la propuesta de Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial y decidir en las materias que le delegue la ley y la COT.

Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial tienen como objeto establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT. Será esta COT la que determine su integración y sus funciones.

En cuanto a los instrumentos del ordenamiento territorial el proyecto propone que sean (a) la política de ordenamiento territorial que será **formulada** por el gobierno nacional y que tiene como principales objetivos el “fortalecimiento de las entidades territoriales, las figuras de integración territorial y las áreas de desarrollo territorial, para consolidar la **descentralización y la autonomía**”, definir un Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, (b) **Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial** que es definido como un instrumento de política, construido participativamente alrededor de una visión de largo plazo y carácter intersectorial, para articular los diferentes niveles territoriales a través de los procesos de ordenamiento y planeación nacional, regional y local.⁴

³ Ministerio del Interior, Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, artículos 1 y 4, Bogotá, agosto de 2001.

⁴ Las negrillas son del autor y quieren llamar la atención sobre asuntos que son claves en materia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT.

Se le atribuye al Departamento Nacional de Planeación junto con las Comisiones Regionales de Ordenamiento la función de liderar la elaboración del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, dentro de los dieciocho meses siguientes a la expedición de la LOOT. Este proyecto será presentado al Congreso de la República dentro de los seis meses siguientes para su aprobación mediante ley de la república. Dentro del mismo término, el gobierno nacional elaborará un documento CONPES de ordenamiento territorial para su respectivo período, con base en el PENOT. Los contenidos básicos del PENOT serán: una visión colectiva de país a veinte años enmarcada en el contexto internacional, las líneas estratégicas de ordenamiento territorial, la zonificación territorial general a escala nacional, para orientar el desarrollo socioeconómico y de infraestructura, a fin de garantizar el desarrollo ambientalmente sostenible, la priorización de territorios de mayor fragilidad social, económica y ambiental con el fin de definir la intervención estratégica del Estado, los escenarios de distribución espacial de la población y de los asentamientos humanos.

Otro instrumento para el impulso del ordenamiento territorial según el proyecto serán los “recursos para la compensación y la integración territorial”. Según este artículo las Áreas de Desarrollo Territorial, Zonas de Integración Fronteriza y Regiones y Provincias Territoriales “podrán presentar proyectos regionales estructurantes de desarrollo territorial, los cuales tendrán prioridad en la asignación de recursos de los fondos nacionales de inversión. Un cuarto instrumento es la creación del “Observatorio de Ordenamiento Territorial”, instrumento de información que actuará bajo la coordinación de la COT y su labor fundamental será la de poner en marcha un sistema de indicadores de

monitoreo. Finalmente el proyecto contempla la puesta en marcha de programas de pedagogía para el ordenamiento territorial y de un programa de fortalecimiento institucional para el ordenamiento territorial.

Distribución de competencias entre las entidades territoriales

Los criterios para la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales parte de los siguientes criterios: “la legislación y todo lo relacionado con las políticas de interés general para los colombianos serán competencia de la nación”, serán competencia de los departamentos los relacionado con la “decisión y la planificación de asuntos secciónales (sic) y la coordinación de la ejecución de políticas por las entidades territoriales municipales e indígenas dentro de la jurisdicción; así como la intermediación entre la nación y los municipios, la concurrencia y la subsidiariedad de la acción local”, “es de competencia del municipio, el distrito y la entidad territorial indígena todo lo relacionado con la administración y planificación de los asuntos locales; la promoción de la participación comunitaria; el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural; la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos; así como garantizar el acceso y prestación de los servicios públicos de manera eficiente”.

Las regiones y las provincias territoriales, ejercerán las competencias que determine la ley, el acto administrativo de creación y las que le deleguen las entidades que concurran en su conformación”.

Según el proyecto son competencias exclusivas de la nación todo lo relacionado con las políticas de interés general; las normativas referentes

a la justicia, salvo la jurisdicción especial indígena (artículo 246 de la C.N.); la defensa nacional; las relaciones internacionales; la dirección general de la economía; los principios generales de la hacienda pública; el régimen monetario, crediticio y cambiario y de comercio exterior; la legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral, penal, y la relativa a los procedimientos judiciales.

Así mismo son competencias exclusivas de la nación, el ordenamiento y uso sostenible del territorio, incluidos los espacios costeros, oceánicos e insulares de soberanía nacional; la protección de las riquezas naturales de la nación, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de especial importancia ecológica, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la gestión, el uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bamar, los terrenos de playa, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. El uso y manejo de los terrenos de playa se hará en coordinación con las autoridades respectivas.

Competencias exclusivas de los departamentos

Las principales competencias que le asigna el proyecto de ley al departamento son (a) administrar, gestionar y hacer seguimiento de los asuntos seccionales, los recursos físicos, humanos, financieros e información del nivel central y descentralizado departamental (sic); (b) gestionar, planificar y promover el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible; implementar y adoptar, en coordinación con las entidades territo-

riales de su jurisdicción, y demás autoridades, de acuerdo a sus particularidades, las políticas nacionales en materia de: educación, salud, ciencia y tecnología, desarrollo económico y territorial, infraestructura vial y eléctrica, servicios públicos, medio ambiente y recursos naturales, prevención y atención de desastres naturales, atención a grupos vulnerables, turismo, deporte, recreación y cultura, orden público y las demás que señalen la Constitución y la ley; (c) hacer seguimiento y evaluación de la gestión y la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades territoriales en términos de cobertura, calidad y eficiencia; (d) hacer asistencia a las entidades territoriales de su jurisdicción, (e) asesorar a los municipios y entidades territoriales indígenas en los procesos de planeación y gestión; (f) promover programas y proyectos para el fomento municipal; (g) desarrollar estrategias y proyectos de inversión, con el fin de crear condiciones para el desarrollo de la productividad y la competitividad departamental con la participación del sector público, privado y la sociedad civil, acorde con las condiciones del mercado interno y externo, (h) promover la organización territorial para el desarrollo departamental, mediante la conformación de provincias y áreas de desarrollo territorial.

Competencias exclusivas de los municipios

Las principales competencias asignadas por el proyecto serían (a) dirigir, planear, gestionar y hacer seguimiento de los recursos físicos, humanos, financieros e información del nivel central y descentralizado municipal (sic); (b) planificar y regular los usos y ocupación del territorio, observando la articulación con las competencias nacionales; (c) dirigir, coordinar, gestionar y hacer seguimiento

de la promoción del desarrollo social, económico y ambiental municipal; (d) desarrollar políticas nacionales y regionales para el desarrollo territorial en lo urbano y lo rural en los siguientes sectores: salud, educación, servicios públicos, etc., (e) asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía y gas, (f) promover programas de vivienda de interés social; (g) promover la participación ciudadana; (h) proteger y adelantar acciones para la preservación del medio ambiente.

Competencias exclusivas de los distritos

Las dos competencias que el proyecto llama exclusivas para los distritos son (a) administrar los recursos que por concepto del sistema general de participaciones le corresponden y (b) las que la atribuya la ley, en razón de las características por las cuales fueron creados.

Competencias de las entidades territoriales indígenas

Además de las competencias asignadas a los municipios son competencias de las entidades territoriales indígenas (a) procurar su relación con la sociedad nacional en el marco de la diversidad y el respeto por la identidad de todos los colombianos; (b) garantizar el respeto a la diversidad e identidad cultural, y a la integridad física, social, económica y cultural de las personas, comunidades y pueblos que la habitan; (c) promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y las comunidades que habitan el territorio; (d) propiciar la preservación de la biodiversidad mediante el uso sostenible de los recursos naturales; (e) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y garantizar los servicios a

su cargo; formular, ejecutar, evaluar y hacer seguimiento al plan de desarrollo indígena, en armonía con los planes de vida de los pueblos que la habitan, el plan de ordenamiento territorial, las directrices departamentales de ordenamiento territorial y el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, (f) garantizar el uso oficial de las lenguas indígenas y promover la educación propia en el respectivo territorio.

Competencias de las provincias territoriales

Serían sus competencias (a) las que le asigne la ordenanza departamental de creación, (b) las que le sean delegadas por el departamento, (c) las que le sean asignadas por las entidades territoriales que la conforman, (d) las referidas al logro de la coherencia como nivel supramunicipal y su armonía con las políticas de planificación y promoción del desarrollo departamental.

Competencia de las regiones territoriales

Son funciones de las regiones territoriales (a) las que les sean atribuidas en la ley mediante la cual se ordena su creación; (b) las que le sean delegadas por la nación; (c) las que les sean asignadas por los departamentos; (d) la coordinación de las políticas departamentales de ordenamiento territorial; (e) las relacionadas con la armonización de las propuestas sectoriales nacionales para cada región y el desarrollo de planes estratégicos para la competitividad regional.

Competencias en materia de ordenación del territorio

El proyecto establece unas competencias en materia de ordenación del territorio que pueden ser resumidas así: corresponde al gobierno central

establecer la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional, áreas de parques nacionales y áreas protegidas; organización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga la ley del medio ambiente; delimitación de áreas limitadas por seguridad y defensa; etc. En general se ocupa de especificar las funciones y atribuciones exclusivas del gobierno nacional en el territorio.

Los departamentos establecerán directrices y orientarán el ordenamiento de la totalidad o de partes específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio; orientar la localización de infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas de las regiones y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

Con relación al municipio y los distritos se repiten las funciones ya asignadas a ellos por la Ley 388 de 1997 en el sentido del establecimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial con relación a la reglamentación de los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En cuanto a las entidades territoriales indígenas les correspondería la competencia de formular y adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial, en armonía con su plan de vida o plan de desarrollo económico y social, que propicien la conservación de la biodiversidad, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, tenien-



do en cuenta las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que la habitan y la ley, y las directrices y políticas de la nación y demás entidades territoriales.

Conflictos de competencia y organización político administrativa del territorio

Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la nación o de una entidad territorial, así

como los conflictos de límites entre entidades territoriales, se consideran conflictos de competencia y serán resueltos por la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT. Sin embargo las decisiones de la COT podrán ser demandadas ante los tribunales de lo contencioso-administrativo.

El proyecto de ley repite lo consignado en el texto constitucional: "son entidades territoriales los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas".

Las regiones y las provincias administrativas y de planificación, podrán convertirse en entidades territoriales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la Constitución, en esta ley orgánica y en las que la desarrollen". Lo novedoso en el proyecto es que introduce las figuras de Integración Territorial y las Áreas de Desarrollo Territorial. Son figuras de integración territorial las regiones y las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las zonas de integración fronteriza.

Las entidades territoriales

El proyecto ratifica que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativo del Estado, con autonomía para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley.

Como en la actualidad los municipios serán creados por las Asambleas Departamentales y lo único que varía con lo contenido en la Ley 136 de 1994 es que endurece los requisitos para la creación de nuevas entidades territoriales. La Ley 136 exigía 7.000 habitantes para erigir el territorio en nuevo municipio, mientras que en el

proyecto actual se proponen como mínimo 14.000 habitantes e ingresos propios por 5.000 salarios mínimos mensuales. Aumentan los trámites burocráticos dado que se exige conceptos favorables de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial y se mantiene el referendo aprobatorio por parte de los ciudadanos.

Los municipios en virtud de su autonomía se seguirán dando su estructura administrativa. Los criterios definidos en el proyecto de ley no tienen carácter retroactivo.

En materia de distritos lo único nuevo es que un área metropolitana puede convertirse, mediante ley, en distrito cuando tenga una población superior a un millón de habitantes e ingresos propios anuales equivalentes a 150.000 salarios mínimos mensuales mediando un concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial. La decisión tomada por el Congreso será sometida a referendo a los ciudadanos residentes en el territorio.

Las entidades territoriales indígenas

El proyecto define a las entidades territoriales indígenas como entidades territoriales de la República constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.

Las ETIs gozan de autonomía política, cultural y administrativa para la gestión de los asuntos de su competencia, dentro de los límites que les señalan la Constitución y la ley.

Para delimitar una ETI se requieren los siguientes elementos (a) tener unidad territorial y continuidad espacial, entendiendo por esta la existencia de áreas contiguas de asentamiento de uno o más pueblos indígenas

constituidas por uno o más resguardos; (b) contar con un mínimo de 3.000 habitantes permanentes o un territorio igual o superior a 80.000 hectáreas y una certificación favorable del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación sobre la capacidad y eficiencia en el manejo de los ingresos corrientes de la nación del o de los resguardos que concurren en la conformación de las entidades territoriales indígenas. Hay un procedimiento demasiado engoroso para su conformación y delimitación: solicitud ante la COT, concepto favorable de la misma, consulta entre los ciudadanos indígenas residentes en la zona de interés, expedición del decreto de conformación de la ETI por el gobierno nacional en los tres meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde y amojonamiento del respectivo territorio y durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la ETI.

Si el municipio o los municipios de los cuales se segregó la ETI mantienen las condiciones mínimas de población e ingresos, ellos seguirán siendo municipios, si no mantienen estas condiciones la población del territorio mediante consulta popular, determinará su pertenencia a la Entidad Territorial Indígena o a otra entidad territorial colindante. La entidad territorial indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, se administrará por el consejo indígena que se conforme para tal efecto. Podrán celebrar los departamentos y la ETI un contrato interadministrativo para la administración, previa consulta popular a la población del respectivo territorio.

Las entidades territoriales indígenas serán gobernadas por consejos indígenas conformados según los usos y costumbres de las comunidades y ejercerán de acuerdo a las funciones que les definió la Constitución Nacio-

nal en el artículo 330. Estos consejos se escogerán para un período no menor de tres años y se integrarán por no menos de cinco miembros. Las entidades territoriales indígenas, en virtud de su autonomía, se darán su propia estructura interna y forma de funcionamiento.

los consejos indígenas adoptarán un plan de desarrollo. Las ETIs participarán de los recursos de la nación en las condiciones establecidas por la Constitución y la ley.

Provincias territoriales

Las provincias son entidades territoriales creadas por las asambleas departamentales que reúnen municipios o entidades territoriales indígenas circunvecinas pertenecientes a un mismo departamento, serán creadas a solicitud del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o por iniciativa no inferior al 10% de la población. Para ello deberá haber existido como provincia administrativa y de planificación por lo menos durante seis años y deberá contar con el visto bueno de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, además deberá contar con la aprobación de los representantes legales de las entidades que conforman la provincia administrativa y de planificación, por los concejos municipales y mediante referendo que convoque a los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarla.

La ordenanza de creación deberá establecer la estructura general, las funciones, los recursos, las entidades territoriales que la integran y las causales de supresión. La provincia territorial se dará su propio estatuto y serán administradas por una junta y un alcalde provincial. La junta la conformarían los alcaldes de los municipios que integran la provincia, así como por los presidentes de los concejos municipales y los representan-

tes legales de las ETIs. El alcalde provincial que será el jefe de la administración y el representante legal de la misma será elegido mediante voto popular para un período de cuatro años, el cual podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, en la medida en que la Constitución Política lo prevea para otras entidades territoriales (????).

Los recursos de las provincias estarán conformados por el porcentaje de los ingresos corrientes que determinen las asambleas y las corporaciones administrativas de las entidades territoriales que concurran en su conformación, el departamento y, los demás que establezca la ley, en concordancia con las competencias que van a asumir.

El proyecto de manera extraña y sin que ofrezca ninguna ventaja a los isleños de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propone que el actual departamento se convierta en Provincia Insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Los Departamentos

Se definen como entidades territoriales de nivel intermedio que articulan las entidades y figuras de integración territorial, tiene autonomía para la gestión de sus propios asuntos dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Los departamentos nuevos para ser creados deben tener por lo menos 700.000 habitantes y por lo menos unos ingresos propios de 100.000 salarios mínimos legales y que los departamentos de los cuales se segreguen tengan por lo menos la misma población y los mínimos ingresos requeridos. La decisión tomada por el Congreso deberá ser ratificada mediante referendo por los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo. La estructura adminis-

trativa será definida por el mismo departamento.

Las Regiones Territoriales

Las regiones se definen como entidades territoriales conformadas por uno o más departamentos, para planificar y promover el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible en el territorio. Se crearán mediante ley por el Congreso de la República a iniciativa del presidente de la República, los gobernadores de los respectivos departamentos o por un número de ciudadanos residentes no inferior al 10% del censo electoral de la región. Como requisitos previos se exige que los departamentos hayan conformado una región administrativa y de planificación por un período no menor de seis años. La decisión deberá ser refrendada por los ciudadanos residentes en la región mediante la celebración de un referendo.

La ley que crea la región deberá establecer la estructura general, las funciones, los recursos, los departamentos que la integran y los causales de supresión. La región territorial en virtud de su autonomía se dará su propio estatuto. La administración de la región corresponde a la asamblea y el gobernador regional. La asamblea regional estará constituida por un delegado del presidente de la República, los presidentes de las asambleas departamentales y los gobernadores que conforman la región, los alcaldes de las provincias territoriales, un delegado de los alcaldes municipales y otro por las entidades territoriales indígenas que no pertenezcan a las provin-



cias territoriales existentes, un representante por los gremios y un representante por las organizaciones no gubernamentales.

El gobernador regional que será el jefe de la administración y el representante legal de la misma, será elegido mediante votación popular para un período de cuatro años, el cual será reelegido para el período inmediatamente siguiente, en la medida en que la Constitución Política lo prevea para otras entidades territoriales. Los recursos de las regiones territoriales estarán conformados por la participación que le corresponda en el Fondo Nacional de Regalías, los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación y, los demás que establezca la ley, en concordancia con las funciones que van a asumir.

El proyecto también se ocupa de las Áreas Metropolitanas, las que define como entidades administrativas

conformadas por dos o más municipios, vinculados entre sí por estrechas relaciones económicas, sociales y físicas. Su objetivo es administrar conjuntamente, programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado de sus territorios; racionalizar la prestación de los servicios públicos; prestar en común algunos de ellos y ejecutar obras de interés para el área. Cuentan con personería jurídica propia, autonomía administrativa, patrimonio y órganos de administración propios.

Zonas de integración fronteriza

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se refieren a los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes a Colombia y a uno o varios países fronterizos, para los que adoptarán políticas y ejecutarán planes y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Entidades territoriales de transición

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, plantea la posibilidad de crear las Regiones Administrativas y de Planificación y las Provincias Administrativas y de Planificación. Las primeras conformadas por dos o más departamentos contiguos que promoverán el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible del respectivo territorio. Las regiones administrativas se crearán mediante un convenio interadministrativo entre los departamentos que van a constituirla, suscrito por los gobernadores, previa autorización de las asambleas departamentales. Dicho convenio interadministrativo contendrá el estatuto de la región y la formulación de un plan estratégico regional. Los

estatutos definirán los órganos de administración y las fuentes de financiación para su funcionamiento. Las Regiones Administrativas son entidades de derecho público, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

Las Provincias Administrativas y de Planificación son figuras de integración territorial conformadas por municipios o entidades territoriales indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Su creación se hará mediante un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales que van a constituirlas, suscrito por los representantes legales respectivos, previa autorización del concejo municipal y/o los consejos indígenas. Dicho convenio contendrá el estatuto de la provincia y la formulación de un Plan Estratégico. Los estatutos, definirán los órganos de administración y las fuentes de financiación para su funcionamiento.

Las Asociaciones de entidades territoriales son entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos. Podrán ser conformadas libremente por dos o más entidades territoriales de la misma naturaleza jurídica para prestar servicios públicos, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones administrativas, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. Requiere también la autorización de los concejos municipales, de las asambleas departamentales, de los alcaldes y los gobernadores según sean las entidades concertantes.

Áreas de Desarrollo Territorial, ADT, son alternativas flexibles de organización territorial para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, alrededor de elementos estratégicos de cohesión social, de orden regional o subregional. Las áreas

se conformarán en torno a proyectos estructurantes de propósito común, para atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano-regional, ecosistémico, de aglomeraciones urbanas, complejos tecnológicos y zonas fronterizas o costeras entre otros.

Las Áreas de Desarrollo Territorial, se constituyen como personas jurídicas de derecho público, a partir de iniciativas públicas, privadas, mixtas, bajo la dirección y coordinación de las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten. La ley determinará el régimen legal especial aplicable en materia fiscal, laboral y aduanera. El objetivo es integrar la inversión pública y privada conformando alianzas estratégicas en sectores productivos y sociales en ejercicios de concertación entre organizaciones empresariales y comunitarias con las del Estado. Para conformarlas se requiere, para las entidades públicas, contar con la voluntad expresa de los representantes legales de entidades territoriales, previa autorización de las corporaciones de elección popular. Las ADT deben tener un proyecto estratégico concertado con los actores públicos y privados y debe suscribirse un convenio constitutivo, el cual contendrá los estatutos de la ADT.

Por si fuera poco, el proyecto plantea que “las zonas de reserva campesina, las reservas de la sociedad civil y las zonas de convivencia que no coincidan con territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas, serán instancias de organización del territorio”. La administración de estas formas de organización territorial se hará por las comunidades que la integran, la ley reglamentará su articulación con las entidades territoriales a las que pertenezcan y la forma de acceder a los recursos. Los territorios colectivos de co-

munidades negras son divisiones territoriales gobernadas y administradas por sus consejos comunitarios, entendidos éstos como entidades públicas de régimen especial. Estas divisiones estarán constituidas sobre los territorios titulados colectivamente a las comunidades negras. La ley reglamentará la forma en que participarán en los ingresos corrientes de la nación. Los territorios colectivos de Comunidades Negras se crearán por decreto del gobierno nacional, a solicitud de los interesados previo el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley y el concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT. Los territorios colectivos de comunidades negras se articularán al municipio.

2. Observaciones críticas al proyecto

La síntesis del proyecto nos permite ahora iniciar, de manera breve, una crítica a lo que son sus principales propuestas para tratar de mostrar que el proyecto es inocuo, es decir, un proyecto insustancial que ni quita ni pone a la problemática real del ordenamiento territorial en el país.

En primer término hay que señalar que el ordenamiento territorial requiere de una política de la sociedad que tiene como propósitos determinar la ocupación del territorio en la búsqueda del bienestar humano en una forma equitativa y sostenible; dicha política debe procurar la conservación y la restauración del ambiente, la definición de los ecosistemas estratégicos para la conservación, mantenimiento, equilibrio ecológico y de la biodiversidad y el estableci-

miento de las zonas de producción económica. Hay que tomar en consideración que existe un ordenamiento natural geográfico, que no siempre coincide con el ordenamiento político-administrativo, puesto que este último atiende a consideraciones culturales e históricas que no siempre coinciden con las regiones geográficas naturales.

Los espacios continentales de Colombia son seis: Amazonía, Orinoquía, Cuenca Marabina, Mesa Andina, Espacio Caribe y Espacio Pacífico. Estas diversas regiones como hechos geográficos, como regiones físicas y en sus diferentes dimensiones, las aporta la naturaleza, existen por sí

mismas, se delimitan según linderos arcifinios, no se decretan, se reconocen y se dibujan en mapas, las ordena y modifica la naturaleza misma, el hombre las habita, las utiliza, las modifica, las equipa y las tiene como escenarios de su devenir, de su relación con la tierra.

Un especialista en el tema, Alberto Mendoza Morales, recomendaba en el debate previo a la elaboración del proyecto que "los espacios continentales son diferentes entre sí, cada uno presenta personalidad específica, constituyen regiones de planificación en el país; su realidad se expresará en planes de desarrollo diferenciales, de acuerdo con sus especiales y propias características..." y más adelante señalaba: "cada espacio continental podrá contener una o varias entidades político-administrativas según sus características históricas, culturales y económicas. Los límites de las entidades político-administrativas coincidirán en lo posible, con límites geográficos. El plan de desarrollo de cada espacio continental será formulado, de manera mancomunada, por la concurrencia deliberada de las entidades político-administrativas que tienen asiento en el respectivo espacio".⁵ Es obvio que una Ley Orgánica de Ordenamiento, como bien lo plantea Alberto Mendoza, debe ocuparse de las regiones geográficas puesto que no

es posible avanzar en la protección del medio ambiente sin definir las regiones geográficas para adelantar políticas congruentes y comunes a las



⁵ Mendoza Morales, Alberto, Propuesta para organizar a Colombia como un Estado regional. Bases para una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Mimeo, sin fecha, Bogotá.

entidades territoriales naturales. Sobre este aspecto crucial de nuestra realidad regional no dice nada el proyecto. Éste es su primer gran vacío.

La equidad y el bienestar de las comunidades asentadas en un territorio y la preservación del medio ambiente son el objetivo expreso de la división político-administrativa y en últimas son la justificación de la creación de las entidades territoriales. Para cumplir con estos fines a ellas se les asignan ciertas funciones, que se refieren al quehacer rutinario, con relación tanto a la población que habita en dichas divisiones político-administrativas como también se determinan atribuciones claras que hacen relación a competencias legales depositadas en cada una de las entidades territoriales para que actúen sobre ciertos asuntos de ese territorio. Este último aspecto hace relación a las atribuciones que son exclusivas del ente territorial, que es lo que en última instancia determina la autonomía de esas entidades, pero al mismo tiempo determina atribuciones concurrentes y complementarias que son las que determinan las relaciones de dependencia o de complementariedad con las otras entidades territoriales existentes en el ordenamiento territorial. Dentro de las atribuciones más importantes exclusivas o dependientes se encuentra el tema de los recursos económicos de cada entidad. Nos referimos a las posibilidades que cada una de ellas tiene con relación a la capacidad de imponer tributos propios y de utilizarlos con autonomía.

En este ámbito el proyecto tampoco es claro y maneja criterios de autonomía recortados y que en últimas reflejan una visión

centralista y buscan prolongar la dependencia en medio de una retórica autonomista y descentralista. La autonomía debe entenderse como la potestad que pueden gozar dentro del Estado los municipios, las provincias, las regiones, los departamentos y otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Aún con las limitaciones ya examinadas en la primera parte de este texto, la Constitución de 1991 va mucho más allá de los contenidos que el proyecto da a los conceptos de autonomía y descentralización. En el título XI de la Constitución Política de 1991 se señala expresamente que la autonomía de las entidades territoriales está relacionada con la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y enumera los derechos que son contenidos de la autonomía, cuales son :

1) Gobernarse por autoridades propias.

2) Ejercer las competencias que les correspondan.

3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4) Participar en las rentas nacionales" (Art. 287, C.N.).

Aún, en nuestra Carta Magna, con las limitaciones que son producto de la inexistencia de un consenso básico sobre el ordenamiento territorial, es claro que la noción de autonomía incluye la elección popular de las autoridades ejecutivas, la definición de competencias exclusivas, concurrentes y complementarias para las distintas entidades territoriales, un régimen de rentas propias y unas participaciones en las rentas nacionales. Pues bien, con relación a estos temas, que deberían ser el objeto de la ley, la mayor parte de ellas no se desarrollan en el proyecto gubernamental, y aquellos artículos que se refieren a las autonomías ni siquiera contemplan los principios constitucionales. En efecto y como se vio atrás, la autonomía la entiende como la "promoción del aumento de la capacidad... para la administración y gestión de los intereses propios de su ámbito territorial". El objeto de la ley no es que el gobierno central **promueva** sino que efectivamente **reconozca y confiera** a las entidades territoriales verdaderas atribuciones, funciones y recursos para que gestionen sus propios intereses. Sobre esto el proyecto no plantea nada. Por ello no nos equivocamos cuando decimos que el proyecto es retórico y que no avanza en el proceso de fortalecimiento de las autonomías de las entidades territoriales.

Otro tanto puede decirse de la descentralización. Entendemos por descentralización el proceso de trans-



ferencia de competencias, funciones y recursos a las entidades territoriales desde el poder central del Estado. El proyecto entiende por descentralización como “la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (la cual) se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales de gobierno hacia el nivel territorial pertinente en lo que corresponda”.. Esta es una visión formalista y si se quiere leguleya de la descentralización. No solo se trata de transferir competencias y funciones sino también recursos bien sea porque se entregan importantes fuentes de ingresos o porque se transfieren recursos económicos desde la nación. En el conjunto del proyecto no se aboca el tema de manera seria y responsable. Obviamente es muy difícil mantener una postura descentralista cuando en la práctica este gobierno ha recortado los recursos para los departamentos y los municipios.

Finalmente la hoja de parra que cubre el centralismo con fraseología, se ve claramente cuando se refiere a la participación ciudadana. Ésta tiene como núcleo fundamental la participación política de la cual emana directamente el poder democrático con el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a elegir a sus propias autoridades mediante la vigencia del sufragio universal. La participación ciudadana en este proyecto, que sería uno de los objetivos centrales de la Política de Ordenamiento Territorial se limita a señalar que uno de los objetivos centrales “será el de la **promoción de la participación, la concertación y la cooperación** para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones, los derechos y deberes, que inciden en la orientación y organización territorial”.

Los tres conceptos claves del Ordenamiento Territorial, no se encuentran debidamente formulados en la

perspectiva de construir un proyecto descentralista y regionalista. Muy por el contrario el proyecto estila por sus cuatro costados centralismo y dependencia de las entidades territoriales.

El proyecto de allí en adelante es tributario de estas limitaciones. Propone un sistema de ordenamiento territorial sin dientes. Una Comisión de Ordenamiento Territorial conformada mayoritariamente por delegados de los organismos del Estado central. De los veintiún (21) integrantes, seis son delegados directos del presidente de la República, tres (3) nombrados por el propio sistema y cinco en representación de la sociedad civil que son nombrados también por el presidente de la República. Sólo siete (7) son delegados de las entidades territoriales. Pero no sólo por su composición sino por sus funciones. Este organismo es apenas un auxiliar de las políticas nacionales del gobierno sin ningún poder de decisión real. El sistema creado es un sistema sin poder frente al Estado central y es de corte administrativista. Deja por tanto de lado las cuestiones que planteamos al comienzo de este escrito con relación a poderes reales en el orden político, fiscal y administrativo. La estructura está construida al revés de lo que debería ser un proceso democrático y con reconocimiento a las autonomías locales y regionales. En un sistema así el poder se vertebral de la periferia al centro, en el proyecto del gobierno se vertebral del centro a la periferia.

El Proyecto Estratégico de Ordenamiento Territorial es una idea loable, que en un marco de reales autonomías territoriales podría vertebrar una verdadera unidad nacional con autonomía en sus entidades territoriales. En la perspectiva del proyecto gubernamental queda en manos del centralismo tanto de la Comisión de Ordenamiento Territorial como del Departamento Nacional de Planeación.

Las regiones en el proyecto de LOOT como verdaderas entidades territoriales no tiene ninguna posibilidad a mediano plazo puesto que reduce su alcance a meros organismos burocráticos de coordinación sin funciones precisas, sin recursos económicos propios y como suma de departamentos sin atreverse a romper las actuales divisiones político-administrativas. Muy importante que el gobernador regional sea elegido, pero, esto no pasa de ser un canto a la bandera cuando queda dependiendo de los recursos destinados por las entidades territoriales que concurren en el acto de su creación. Lo propio y para abreviar se puede extender a las provincias. Ello para no entrar en la discusión de fondo: soportaría el país en el marco de un crecimiento limitado el conjunto de las entidades contenidas en el proyecto o derivaría en un proceso de burocratización sin sentido con una gran cantidad de entidades territoriales sin competencias y funciones claras y sin recursos. El debate de fondo es, como ya lo anticipamos en las primeras páginas de este escrito, el tema de la entidad intermedia entre municipio y nación. Éste es el tema que el proyecto elude y por tanto no responde en realidad a los requerimientos actuales del país.

El proyecto además limita las posibilidades que brinda la Constitución Política a las entidades territoriales para su asociación en el propósito de lograr objetivos comunes de desarrollo económico, social y ambiental. La composición y el origen de las llamadas asambleas regionales las deja sin ningún poder tanto hacia abajo, los departamentos, las provincias y los municipios como hacia arriba, el gobierno nacional y el Congreso de la República. No hay ni un asomo de redistribuir el mapa del poder político estableciendo asambleas regionales elegidas popularmente y transformando las circunscripciones territoriales

para la elección del Congreso de la República. Es una reforma que busca tapar las graves fallas estructurales del edificio institucional con una mano de pintura. Todo lo dicho para las regiones es aplicable a las provincias.

La creación de las Entidades Territoriales Indígenas propuestas en el proyecto es un asunto importante. En general están bien formuladas las definiciones formales, pero, al estar inmersas en el proyecto se limitan seriamente sus atribuciones, competencias y recursos, pero ante todo la posibilidad de decidir con autonomía sobre el proyecto de vida de sus pueblos.

Muchos otros comentarios podríamos realizar al mencionado proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sin embargo las fundamentales las hemos realizado en las líneas anteriores. Sólo cabría agregar tres que no por últimas dejan de ser importantes. La primera se relaciona con las Asociaciones de Entidades Territoriales, las cuales son contempladas en la Constitución, y la LOOT sólo debería referirse a ellas dejando un amplio margen para los acuerdos puntuales o estratégicos según sea el caso sin formalizarlas demasiado. Un asunto del todo distinto son las llamadas Reservas de la Sociedad Civil, las Zonas de Reserva Campesinas y las Zonas de Convivencia. Las Zonas de Reserva Campesina ya existen en la legislación pero ellas no se plantean como entidades territoriales sino como formas de organización de una parte del territorio con fines bien sea ambientales o políticos sin hacer paralelismo a las entidades territoriales definidas en la Constitución. El proyecto

deja a la legislación futura su articulación con las entidades territoriales. En nuestro entender, se asimilan a formas de organización territorial, lo cual las puede conducir a plantearse a sí mismas como otro tipo de entidad territorial profundizando la balcanización del país que de por sí ya plantea el proyecto, con el establecimiento de todas las formas de organización territorial que planteó como posibilidad la Constitución Política.

Una segunda observación final es el tratamiento que se le da al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que es actualmente un departamento con un régimen especial. La propuesta del proyecto es convertirla en una provincia insular cuando lo que en realidad debería proponerse es que pase a ser organizada como una instancia superior de organización político administrativa como una Región Insular Autónoma. Además de su carácter de bioregión y patrimonio ecosistémico de la humanidad.⁶ Con el conjunto de problemas de afirmación de la soberanía nacional por las constantes reclamaciones nicaragüenses y con la crisis económica sólo faltaba agregar este proyecto descabellada, por decir lo menos.

Finalmente, creemos que el problema mayor que contempla el proyecto es el de su orientación ecléctica y pragmática. En efecto, el proyecto cambia todo para que todo siga igual. No avanza en la recreación o refundación del departamento dotándolo de recursos importantes, de atribuciones y funciones, para crear una verdadera entidad

intermedia entre el municipio y la nación; pero tampoco es regionalista puesto que reduce las regiones a la mera suma de los departamentos sin recursos propios ni funciones ni atribuciones reales para crear una verdadera entidad territorial intermedia. El proyecto es, pues, inocuo porque no responde a la dinámica regional y territorial de la Colombia de hoy.

⁶ Ésta es la propuesta del gobernador del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo M., la cual consideramos acertada. "Una de las políticas de ordenamiento territorial debe ser establecer un estatuto para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en lo referente a normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, lo deben regir (art. 310 C.P.). Además, lo referente al ejercicio de los derechos de circulación y residencia, control de la densidad de la población, regulación del uso del suelo, condiciones especiales para la enajenación de bienes inmuebles, con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago. Este estatuto debe ser consultado *in situ* con las comunidades y habitantes del departamento, en bien de su autonomía y descentralización". Guillermo Alfonso Jaramillo M, Gobernador del departamento del Tolima; Cecilia Correa V., directora del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Tolima y José Lurduy O. Asesor Fescol-Proyecto RAP. Agosto 1 de 2001, Mimeo, Ibagué.

Humberto Molina
Consultor urbano, profesor universitario

Ordenamiento territorial y sociedad en crisis: La construcción de un territorio posible

Humberto Molina

1. Estado y territorio

Corresponde a Pierre George, el notable geógrafo francés, la definición de la geografía como “el estudio de la dinámica del espacio humanizado”. Partiendo de esta perspectiva, es posible establecer algunos rasgos característicos de dicha dinámica, teniendo siempre el cuidado de entender por territorio, un cierto conjunto de recursos, proporcionados por la naturaleza, que son aprovechados y transformados por la acción de las colectividades humanas, es decir, por la población.

Es indispensable considerar en primer lugar, que el territorio, cualesquiera que sea la escala a la que se le considere —local, regional o internacional— es siempre un espacio organizado, cuya organización es el resultado de múltiples procesos de innovaciones técnicas y de una cierta manera de ver el mundo, lo cual denominamos en este caso como instituciones. En segundo lugar, las relaciones entre el grupo y el medio implican siempre un objetivo y una voluntad de afectarlo. Finalmente, en las sociedades modernas más complejas este propósito, que se expresa en lo que denominamos **ordenamiento** del territorio, escapa a la iniciativa de los empresarios atomizados “porque la

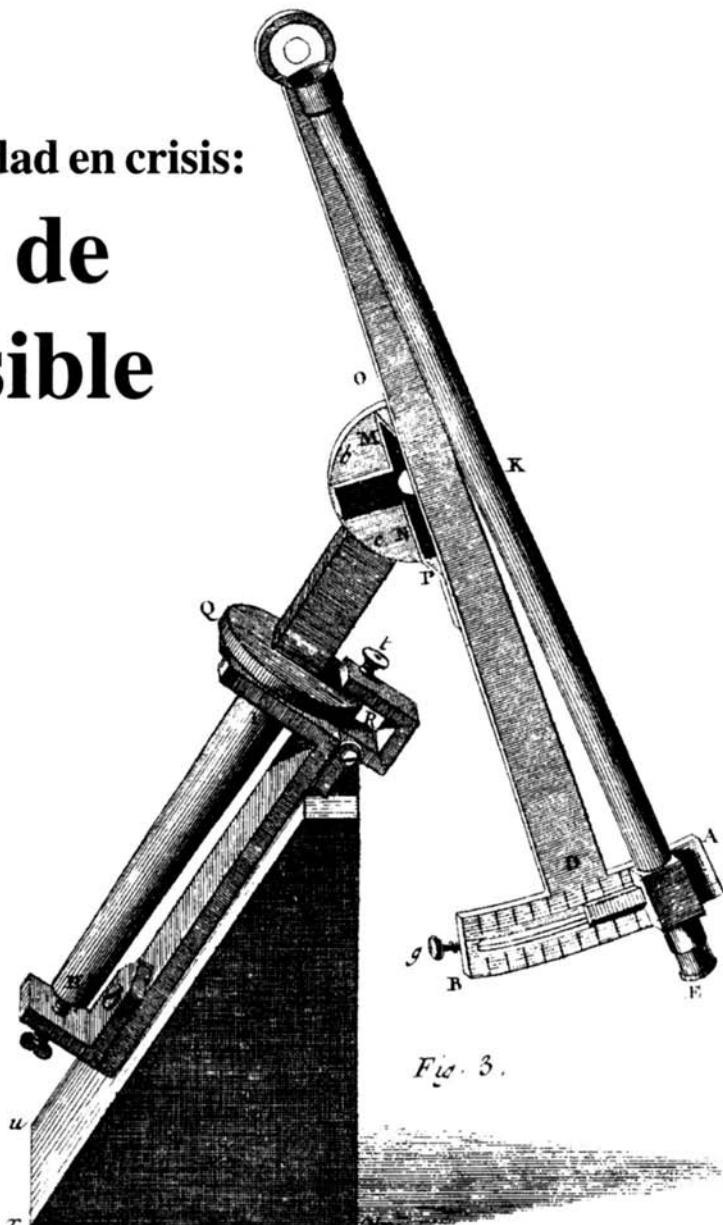


Fig. 3.

síntesis es cosa de la colectividad, del Estado. Y en ello reside el cambio de estructura. La organización pasa a la escala del Estado o de la organización internacional...” (P. George: *La acción del hombre y el medio geográfico*, 1968).

Ahora bien, esta acción voluntaria de ordenamiento del territorio, supone también la imposición, la aceptación o la adopción consensual de un cierto orden político unitario, sea centralizado y piramidal o descentralizado y jerárquico.

Ya era bastante diáfano para la teoría clásica del Estado, que el ordenamiento territorial es posible —de manera estable y claramente reconocible— por la existencia de una voluntad política capaz de “transformar tendencias sociales en formas jurídicas” (Hartmann, 1916), hasta convertirlas en Estado. Para decirlo con Hermann Heller, podemos admitir que el Estado es un “producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada”. Una vez que es un hecho histórico y económico la existencia de la división social y técnica del trabajo:

“Se plantea la exigencia de una ordenación unitaria de las relaciones sociales, y con ella, la de un poder común de ordenación que debe realizarse también hacia el exterior... La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un **status vivendi** (unas reglas de convivencia) comunes que armonicen todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica la cual, en tanto no existe un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante” (*Teoría del Estado*, 1934).

En este punto es preciso subrayar que el territorio es naturaleza ya transformada y sujeta históricamente a un proceso incesante de transformaciones, bajo reglas de apropiación y aprovechamiento que el Estado vigila, legítima y reglamenta.

Este reconocimiento del verdadero carácter del territorio como función de los intereses económicos y sociales de la población que lo habita, entraña ya un enfoque del problema que lo distancia de los paradigmas ecológicos más fundamentalistas, que no ven en él un objeto cultural e histórico de apropiación sostenible, sino simplemente naturaleza que debe ser preservada de manera immutable. Pues bajo tal paradigma sólo hay naturaleza y biología pero de ninguna manera sociedad.

En síntesis, existen unos órdenes funcionales y ciertas formas de organización y aprovechamiento del territorio que vienen dados

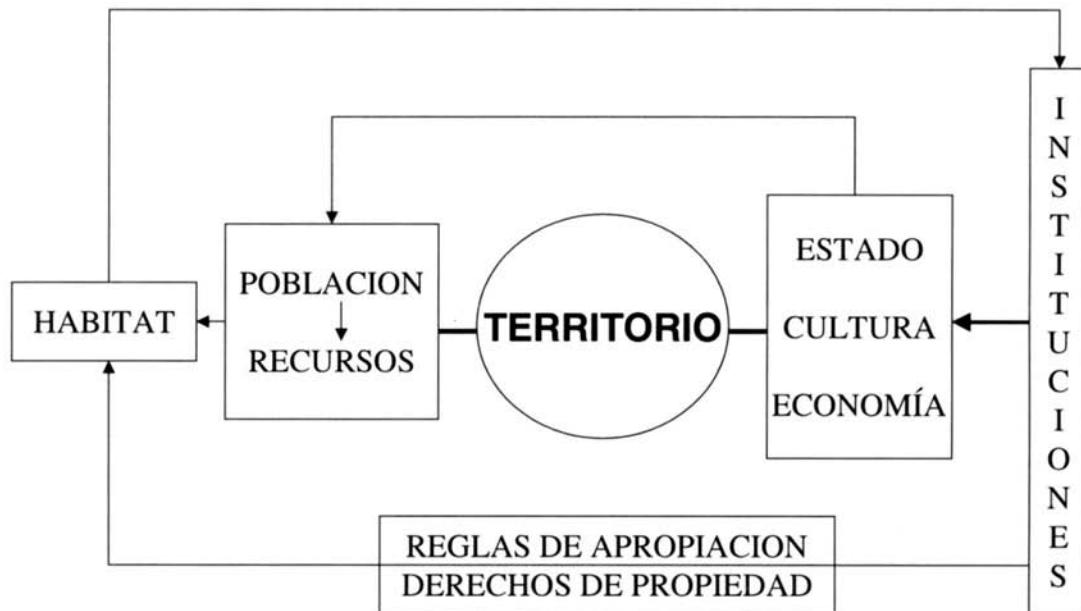
como producto espontáneo de la actividad de la sociedad, de sus grupos y sus individuos, son función de su estructura económico-social, de sus necesidades, de su grado de desarrollo científico, de su saber tecnológico y de su adaptación al entorno natural en el cual habitan. Sobre esta base, el Estado, como unidad de acción y de dirección legítima, ordena las relaciones sociales y dirime los conflictos que se oponen a las reglas de convivencia.

Como intenta modelarlo los **Gráficos 1 y 2**, en todos los casos —aun si se parte de la escala mínima local— se trata de alcanzar un proceso estable y con capacidad de autoreproducirse, que garantice el aprovechamiento y la transformación de los recursos, condicionado por unas instituciones, en cuyo funcionamiento y eficacia, el ejercicio del poder político a través del Estado juega un papel decisivo. Las reglas de apropiación de los productos y los derechos de propiedad, inscritos en las instituciones y, en particular, en el ordenamiento jurídico, aseguran que la distribución del producto corresponda a los objetivos sociales contemplados, incluso si ellos surgen de relaciones verticales de dominación no democráticas. Igualmente se reconoce que cualesquiera que sea el orden político imperante, centralizado o descentralizado, y cualesquiera que sea la escala territorial contemplada, subnacional o local, tal voluntad de acción se encarna en grupos locales concretos, a través de una unidad de propósitos que permita, como lo expresa George Balandier, que “esté identificada con todos los medios que posibiliten crear y mantener el orden en los límites de un espacio socialmente determinado” (*Antropologie Politique*, p.147). En otras palabras, es indispensable obtener en cada escala territorial, una voluntad política identificada con ciertos objetivos comunes.

El paradigma contemporáneo del Estado democrático presupone, abstrayéndose de todo condicionamiento histórico, que tales objetivos se pueden alcanzar de manera más conveniente con más participación local y regional; con una organización menos piramidal; con reglas de apropiación más democráticas y dotadas de mayor certeza jurídica; con más

Al interior del propio Estado también se manifiesta la coexistencia de las formas problemáticas y contradictorias de ejercicio del poder: en la escala nacional, las élites y las clases medias profesionales prefieren ubicarse en las posiciones ejecutivas (o “tecnocráticas”) que toman decisiones de naturaleza más técnica (departamentos de planeación, organismos y ministerios del sector económico), cuyo desempeño no está sujeto a procesos electivos; mientras que en otras escalas regionales y municipales, las dirigencias tradicionales prefieren capturar los puestos políticos electivos, desde donde subordinan el ejercicio del poder ejecutivo al empleo de una burocracia que canaliza las prebendas y los recursos de inversión, para reforzar formas de acumulación de riquezas y beneficios ajenos a la racionalidad económica de los mercados modernos, basados en la productividad y la competencia.

**GRÁFICO No. 1
DINÁMICA DEL ESPACIO HUMANIZADO**



**GRAFICO No 2
CONDICIONANTES DEL USO DEL TERRITORIO**



apertura hacia el exterior y lo global; por consiguiente, con mayor disposición al cambio y la transformación. En resumidas cuentas, todo ello debería resultar en mercados más amplios e interactuantes, en mayor sostenibilidad y competitividad así como en mejor calidad de vida.

2. Democracia formal y segmentación real

Es bien sabido, sin embargo, que más allá de los modelos conceptuales abstractos no existen formas puras y universales de democracia y, por supuesto, en una sociedad en transición, lo tradicional no se aloja en un espacio intemporal, sin sujeción a transformación alguna; ni todo lo modernizante y el imperio indiscriminado del mercado coincide con una organización y un ejercicio responsable de la democracia. En este sentido, la democracia constituye otro paradigma de la época contemporánea cuya realización, a plenitud, corresponde al futuro.

Para entender mejor el alcance de este enfoque es preciso situarse concretamente en el contexto de una sociedad como la colombiana, que se debate en una mezcla o en una combinación confusa y mal definida de tradición y modernidad, sólo vagamente percibida por los individuos y la totalidad de la sociedad que padece los efectos de este conflicto. Una manifestación es precisamente que el acogimiento a formas tradicionales del ejercicio del poder político —por ejemplo, formas patrimoniales o clientelistas—, se encierran y se legitiman ritualmente a través de procesos que reproducen en sus manifestaciones externas las formalidades de una sociedad democrática y se designan con los correspondientes conceptos modernos.

El ejemplo más conocido es el de las “elecciones libres y democráticas” que, en muchas escalas locales y regionales reproducen el poder de grupos familiares y de sus clientelas; o garantizan el control de las prebendas burocráticas, del presupuesto y el ejercicio de la función pública a grupos jerarquizados, que se apropián el poder en

beneficio de intereses que, en mayor o menor medida, son efectivamente excluyentes.

Esta mezcla conflictiva entre tradición y modernidad es particularmente visible en el contraste de la cultura y los ritmos de vida rural, con los patrones de las élites modernizantes y de las clases profesionales arraigadas en los centros urbanos. En el hábitat esta diferenciación se manifiesta en marcadas disparidades en cuanto a la disponibilidad de los factores que miden la calidad de vida. Al interior del propio Estado también se manifiesta la coexistencia de las formas problemáticas y contradictorias de ejercicio del poder: en la escala nacional, las élites y las clases medias profesionales prefieren ubicarse en las posiciones ejecutivas (o “tecnocráticas”) que toman decisiones de naturaleza más técnica (departamentos de planeación, organismos y ministerios del sector económico), cuyo desempeño no está sujeto a procesos electivos; mientras que en otras escalas regionales y municipales, las dirigencias tradicionales prefieren capturar los puestos políticos electivos, desde donde subordinan el ejercicio del poder ejecutivo al empleo de una burocracia que canaliza las prebendas y los recursos de inversión, para reforzar formas de acumulación de riquezas y beneficios ajenos a la racionalidad económica de los mercados modernos, basados en la productividad y la competencia.

En este punto cabe mencionar ejemplos que ilustran lo que efectivamente tiende a ocurrir cuando las reglas de apropiación y de acumulación de la riqueza, están definidas y se practican a escala local por agentes que representan grupos de dominación tradicionales.

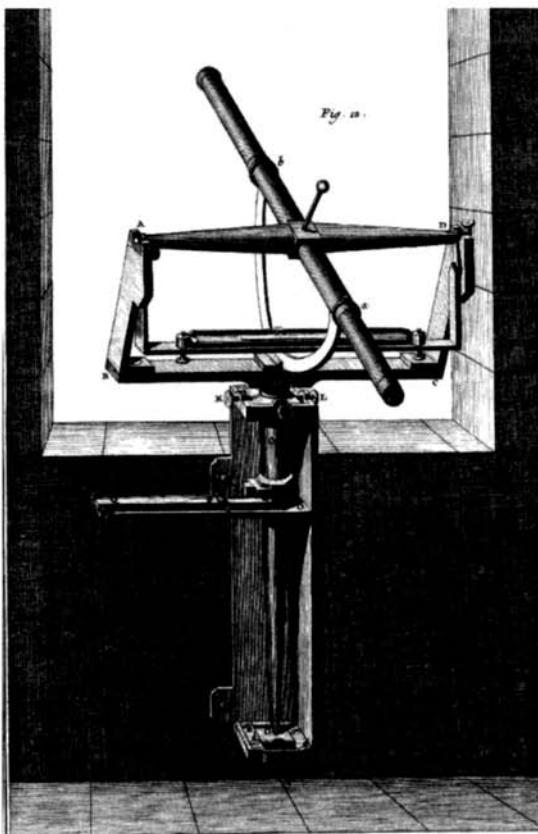
Las regalías provenientes de la explotación de recursos mineros localizados en el territorio local, se han asignado con el criterio de evitar que las explotaciones modernas se conviertan en economías de enclave. Se podría juzgar a esta práctica como un intento, promovido desde el Estado Nacional, de retribuir a determinados niveles subnacionales por el aporte de recursos naturales —de propiedad colectiva— para objetivos de desarrollo común de toda la sociedad colombiana. Además, se puede suponer que también

La “balcanización” de los partidos después del Frente Nacional, cada vez más profunda, hasta la atomización que ha venido a prestarles su actual fisonomía de federaciones indisciplinadas de pequeños barones electorales (o de “avisperos” electorales, según la gráfica expresión del ex presidente López Michelsen), también balcanizó a la administración pública. La “milimetría” que inventó el presidente Guillermo León Valencia para distribuir los cargos burocráticos, terminó convertida en el arte de política magna para asegurar, entre dos episodios electorales, una microposición burocrática a cada microbarón electoral.

es un intento de orientar una parte del producto neto de la actividad minera moderna a ampliar el mercado, promoviendo el desarrollo de nuevas cadenas productivas, el fortalecimiento de la base económica local y la ampliación de la inversión social. Todo ello debería haber conducido a estrechar la brecha regional entre economía tradicional y moderna, pues la enorme cuantía de los recursos transferidos debería haberlo permitido. No ha ocurrido, pese a que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se ocupó explícitamente del asunto, bajo el supuesto de que así se respondía a demandas de carácter regional, popular y democrático.

Después de once años (1990-2001), departamentos y municipios donde se han concentrado transferencias a través del mecanismo de las regalías (Arauca, Casanare, Guajira...) han involucionado en sus indicadores de calidad de vida, las finanzas públicas han llegado a la insolvencia y el territorio está en gran medida incorporado al conflicto armado interno (lo cual incluye las zonas del Magdalena Medio y el Putumayo conexas con las explotaciones petroleras). Sin embargo, el ejemplo de las regalías no es único: *mutatis mutandis*, se podrían hacer análisis semejantes en lo relacionado con los sistemas de asignación de recursos para inversión social, cuyos casos más traijinados son las transferencias para salud y educación.

Es preciso resaltar, en todo caso, que los diversos actores han actuado formalmente bajo pretextos plausibles, que invocan repetidamente los paradigmas más recurrentes de la administración contemporánea del Estado: la tecnocracia central ha diseñado los procesos, ha criticado las desviaciones y ha propuesto correctivos en nombre de la eficacia, la eficiencia y la competitividad; pero ha sido incapaz de evitar los descalabros y la corrupción en su propio patio, en el manejo de las comisiones reguladoras de servicios públicos, en las concesiones viales, en la simulación



de los mercados para las empresas del sector eléctrico, en Dragacol, en TermoRío, en el Metro de Medellín. Por su lado, las dirigencias económicas y políticas locales exigen mayores competencias administrativas y mayor poder decisional en materia fiscal, en nombre de la descentralización, la equidad y los derechos regionales.

Es obvio que tiende a reproducirse una situación ya bastante conocida en la historia colombiana desde el siglo XIX, esta vez con menos intelectuales afrancesados y con un decisivo peso de la tecnocracia de lenguaje anglosajón (o globalizante): se disiente en nombre de realidades abstractas o puramente "virtuales", con perfecto desconocimiento de las realidades nacionales, por las cuales mueren de hambre los infantes colombianos, se asesinan los adolescentes en las barriadas periféricas de las grandes ciudades y se matan campesinos en los territorios del conflicto interno¹.

En este galimatías es preciso entender que, ni la tecnocracia comprende ni representa el conjunto de la nación —apenas sus propios limitados intereses—, ni los poderes regionales, que transan y trafican en el Congreso con la tecnocracia, expresan el proyecto o los proyectos de reinvidicación y transformación regional.

¹ Ciertas discusiones que plantean esta controversia como si fuese entre neoliberales e intervencionistas, u otras que se libran más desenfadadamente entre periodistas "dinosaurios" y "modernos" (como, por ejemplo, el periodista Plinio Apuleyo Mendoza), traducen en forma apropiada esta fuga sistemática del "principio de realidad", como diría un psicoanalista. Para un ejemplo concreto, ver el artículo de Mendoza: "Vivan los dinosaurios", edición dominical de *El Espectador*, noviembre 18 de 2001, p. 27A.

3. La crisis político-administrativa del Estado colombiano.

Hay que insistir en que el paradigma democrático contemporáneo es apenas “un ideal” al comienzo de la post-modernidad (¿o del post capitalismo?), que está lejos de ser una realidad o siquiera una operación ejecutable a corto plazo, sin que sobrevengan cambios sociales drásticos, por lo menos en lo tocante a los países del “Tercer Mundo”.

El punto fuerte del paradigma consiste en la ecuación que identifica descentralización con mayor participación democrática; y con “Estado inteligente” y “maleable” como lo ha denominado Sergio Boisier (*La modernización del Estado: Una mirada desde las regiones*, 1995). Pero este punto fuerte es en la realidad su talón de Aquiles; habría que demostrar que la descentralización por sí misma puede producir la transformación de las estructuras sociales y subnacionales y, por lo tanto, de las actuales formas de dominación política. La experiencia histórica demuestra, más bien, que las transformaciones sociales y económicas agenciadas o promovidas centralizadamente desde el Estado nacional permitieron, luego de un largo período, como ocurrió en Europa, implantar una forma de organización territorial cada vez menos centralizada, más abierta y flexible.

Por lo menos en el caso colombiano, desde hace más de cien años, se vienen ensayando medios institucionales, generalmente bajo la forma de reformas a la Constitución y sucesivos reordenamientos jurídicos, para recuperar la unidad de acción del Estado Nacional, el monopolio de la coerción y la coordinación entre los órganos, las instituciones y las entidades territoriales del Estado, sin que se hayan obtenido los resultados esperados:

“Especialmente en los últimos dieciocho años (a partir de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, Acto Legislativo 1 de 1986, pasando por la Asamblea Constituyente de 1991) la producción de reformas de distinta talla y contenido se ha acelerado vertiginosamente, de tal manera que la incredulidad sobre la eficacia es creciente a medida que los pro-

blemas no cesan de agravarse. Ahora se habla de la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente y de un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, después de diez proyectos sobre este último tema elaborados en los pasados diez años, ninguno de los cuales ha tenido éxito hasta el momento”. (Molina. Humberto, *Coyuntura Política* No. 19, Bogotá, septiembre 2001, p. 12 y 13).

En un reciente debate con Salomón Kalmanovitz, a raíz de la publicación de su libro sobre *Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia* (2001), he afirmado que:

“A juzgar por lo que se escribe en publicaciones periódicas e investigaciones, los colombianos tendemos a coincidir en la identificación de los problemas que amenazan con arruinar a la nación; pero el tipo de proceso y los mecanismos apropiados para lograrlo es lo que no conseguimos poner en marcha para superarlos. De esto se seguiría que probablemente el asunto consiste más en cómo hacerlo que en lo que se debe hacer”.²

Sin embargo, es improbable en verdad, que se haya identificado la naturaleza misma del problema y, por ello, la actuación resulta fallida. Partiendo de la notable investigación histórica de Fernando Guillén Martínez sobre *El poder político en Colombia* (1.979), en cuya elaboración tuve la fortuna de participar hace ya bastante tiempo, he formulado una hipótesis interpretativa (Gráfico 3) que, en síntesis, podría caracterizarse por tres aspectos: en primer lugar, la problemática del Estado colombiano no radica por sí misma en la centralización (o en otra época, en el federalismo) sino en que jamás el Estado ha conseguido construir cabalmente una organización económico-social del territorio unitaria y, mucho menos, homogénea; en segundo lugar, porque el Estado colombiano es en realidad un **Estado segmentado**, una suerte de asociación muy frágil de caudillajes aris-

Lo que sugiere el diagrama sobre la coexistencia de formas de organización política es que en cada nivel territorial, la coexistencia implica el predominio de diferentes jerarquías sociales y de distintas formas de apropiación y acumulación de la riqueza. Las formas premodernas, las reglas tradicionales de propiedad y los métodos extraeconómicos de la subordinación política de la burocracia a los intereses de las aristocracias y los liderazgos regionales, resultan en últimas predominantes y sobre ellos se asientan las formas de la economía que algunos autores, entre ellos Garay y Kalmanovitz, han denominado como “rentísticas”.

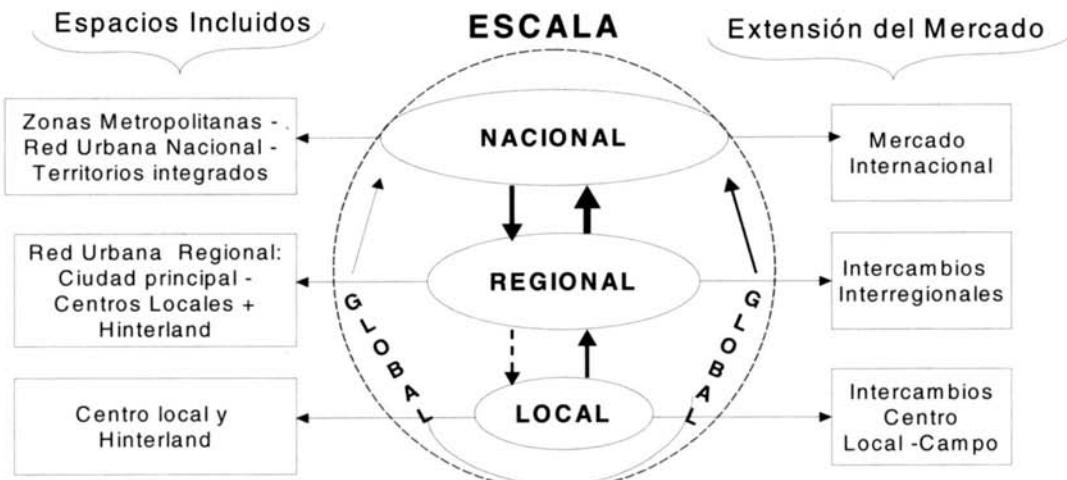
² Molina, Humberto, “Pero...¿cómo podremos hacerlo?”, *Coyuntura Política*, No. 19, Bogotá, septiembre de 2001, p. 14.



- (1) Relaciones de competencia y reglas de apropiación modernas.
- (2) Relaciones jerárquicas y reglas de apropiación extraeconómicas.
- (3) Relaciones de dependencia y derechos de propiedad tradicionales.
- (4) Relaciones de jefatura y subordinación y derechos de propiedad precarios

GRAFICO No 4

DIMENSIONES DEL TERRITORIO MODERNO



- (1) A nivel local siempre hay articulación entre Centro y hinterland.
- (2) Las articulaciones débiles se presentan entre Nivel Regional y Local.
- (3) A cualquier escala se pueden presentar interacciones con lo Global

tocráticos o cacicazgos regionales, débilmente articulados con un orden nacional bastante restringido³, que agencia los intereses interregionales e internacionales de un empresariado incipiente y de una tecnocracia ilustrada, imbuida de los valores de la competitividad y la productividad, pero poco influyente, por lo menos en los niveles subnacionales; en tercer lugar, porque es un Estado en el cual el nivel nacional es un segmento “modernizante” muy estrecho (hay grandes “barreras de entrada” a él), que coexiste con otras formas regionales y locales de organización territorial y de dominación política, cuya naturaleza es “premoderna”, las cuales son muy difundidas en el territorio.

A los anteriores hay que añadir un cuarto rasgo: la debilidad del Estado nacional jamás le ha permitido ejercer presencia y dominio en la totalidad del territorio sobre el cual formalmente detenta la soberanía. Los colombianos hemos sintetizado este rasgo en una frase: tenemos más territorio que Estado.

En efecto, de acuerdo con el estudio denominado “Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano (2001)”, efectuado por el autor en el Ministerio de Desarrollo con la colaboración del economista Pedro Moreno, y publicado hace unos meses en el libro *Ciudad y Región en Colombia* (p. 617), uno de los problemas críticos lo constituye la total falta de articulación o la integración muy débil de la mayoría del territorio a las redes urbanas subnacionales:

“Las áreas funcionalmente integradas abarcan alrededor de 460.000 Km², representan apenas el 40.3% del territorio nacional y en ellos están localizados la totalidad de los 108 centros que representan las ciudades de más alta jerarquía de la red, las cuales se distribuyen en seis órdenes funcionales; también es el área efectivamente cubierta por la red vial nacional. A su vez, los municipios encabezados por estos 108 centros suman 97.000 Km², o sea, el 9% de la superficie nacional. Otros 225.000 Km² son muy débilmente articulados con los subsistemas urbanos. Finalmente, el otro 40% del territorio corresponde a zonas de la Orinoquia y la

Amazonia (458.748 km²), muy débilmente integradas, o que deben calificarse sólo como de asentamiento disperso, cuyas cabeceras no se han integrado todavía de manera orgánica al mercado interno y, de manera general, a la vida económica nacional”.

Por otro lado, el mapa de las regiones subnacionales pone de presente que los territorios débilmente articulados del Terraplén Pacífico, el corredor Urabá-La Mojana-Serranía de los Motilones, el Piedemonte Llanero y la Guajira, están monopólicamente polarizados por las metrópolis subnacionales, con las cuales se encuentran en una relación de dependencia de carácter más de colonización interna que de interdependencia funcional.

Se ha constatado también, que en todas las escalas del territorio se reproducen los factores de desarticulación, desintegración, coexistencia de formas de organización política tradicionales con otras de carácter más modernizante, así como de pobreza y precariedad de las formas jurídicas de propiedad, que caracterizan a su vez a las relaciones entre regiones y de éstas con el Estado nacional.

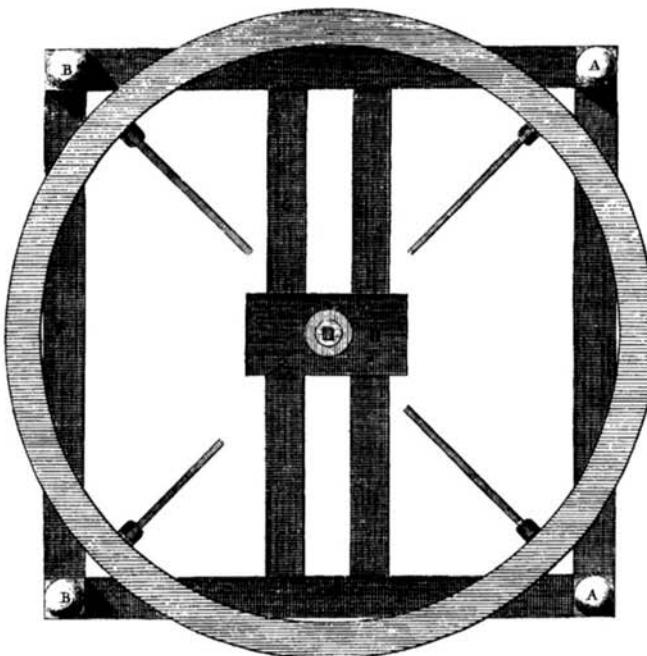
El propósito unificador de Núñez naufragó históricamente porque, en el manejo del Estado, ni era posible delegar responsabilidades en las comunidades locales, víctimas del gamonalismo y encadenadas al atraso burocrático de la provincia dominada por comerciantes y terratenientes, ni tampoco se podía prescindir de estas últimas clases sociales para apoyarse en fuerzas modernizantes. La respuesta histórica de la realidad nacional frente al progresista pero platónico proyecto de Núñez, y que por fuerza habría de resaltar autoritario al tener que apoyarse como elementos unificadores en la Iglesia, el ejército nacional y un enganche de burócratas, fue la ineficiencia del Estado prohijada por una alianza de poderes económicos locales de naturaleza agraria y por los políticos provinciales que encontraron fácil, a escala regional y local, apoderarse de la burocracia y de los recursos del presupuesto para utilizarlos en beneficio de la perpetuación de una dominación política, atada al particularismo y a sus intereses patrimoniales.

³ En su análisis de las estructuras estatales de África, George Balandier ha detectado elementos y dinámicas semejantes a los que se observan en la organización y el funcionamiento del Estado colombiano. Una característica muy definitoria de estos tipos tradicionales de Estado es que combinan un aparato burocrático centralizado, articulado débilmente con organizaciones políticas regionales “segmentarias”, que ejercen el poder político — dentro del ámbito más o menos extensa que le demarca el centro — en beneficio de la reproducción de sus particularismos: “en el marco de este sistema, las unidades políticas más amplias son afectadas por la discontinuidad y el relajamiento de la cohesión” (*op. cit.*, Presses Universitaires de France, 1967, p. 164). También señala que “esta forma de organización política corresponde generalmente al tipo de *patrimonialismo* definido por Max Weber” (p. 176); y reconoce que “de hecho, en los Estados tradicionales y en diversos Estados modernos, coexisten relaciones jerárquicas y relaciones piramidales... el papel de la competencia y del conflicto al interior mismo de la acción política hace que esta última conserve un aspecto segmentario” (p.168).

Lo que sugiere el diagrama sobre la coexistencia de formas de organización política es que en cada nivel territorial, la coexistencia implica el predominio de diferentes jerarquías sociales y de distintas formas de apropiación y acumulación de la riqueza. Las formas premodernas, las reglas tradicionales de propiedad y los métodos extraeconómicos de la subordinación política de la burocracia a los intereses de las aristocracias y los liderazgos regionales, resultan en últimas predominantes y sobre ellos se asientan las formas de la economía que algunos autores, entre ellos Garay y Kalmanovitz, han denominado como "rentísticas".

Tales formas no garantizan a la escala local que la población pueda satisfacer las necesidades básicas, ni que pueda encontrar formas de trabajo, de producción y de inserción en los mercados efectivamente modernos, basados en las reglas de apropiación a partir de la productividad y la competitividad.

Dicho de otra manera: tal como se formuló en el **Gráfico 1** sobre la "Dinámica del espacio humanizado", el tipo de hábitat en el cual se concreta la singularidad de lo local, y se expresa la calidad de vida (como también se mostró en el **Gráfico 2**) es precario porque está dominado por formas precapitalistas. Sea que se centralice aún más el Estado o que se adopte una organización más federativa, la concreción de formas más homogéneas, modernas y democráticas para la administración unitaria del territorio, chocará inevitablemente con el hecho de que, a escala local, los grupos tradicionales de poder siempre podrán manipular el aparato del Estado para reproducir sus propios privilegios. Por otro lado, el Estado nacional o subnacional siempre se verá deslegitimado frente a las comunidades locales no sólo por su inoperancia, sino porque lo que realmente opera es la adscripción a los particularismos locales de los linajes y los



liderazgos asentados en clientelas y contraprestaciones clientelistas. La posibilidad de disponer de un hábitat, así sea precario, se limita fundamentalmente a la posibilidad de ser incluido en estas redes de relaciones más tradicionales.

4. Partidos y nación

Desarrollar una posición conceptualmente inequívoca y fundamentada acerca de la dimensión política comprometida en la cuestión territorial, constituye hoy una tarea crucial para la sociedad colombiana, si realmente desea supervivir en el paisaje político como Estado unitario, conquistar su identidad histórica e instrumentar eficazmente su acción para imprimir un sello propio en el presente y el porvenir de la nación.

La idea de constituir movimientos o partidos nacionales para enfrentar la resolución de la cuestión nacional cada vez que ella ha hecho crisis, ha sido un expediente recurrente en la historia política de Colombia.

Indalecio Liévano Aguirre puso de presente, en su momento, cómo mediante el instrumento del Partido Nacional quiso Rafael Núñez responder a la necesidad de proporcionar un conductor político al proceso de unificación nacional del pueblo colombiano. Por algo que en el siglo pasado pero también a lo largo del presente ha singularizado la vida de los partidos políticos y de las instituciones colombianas, algo a lo que ya se ha hecho alusión y que podría ser caracterizado patológicamente como una especie de esquizofrenia política, una buena parte de los pensadores radicales y conservadores identificaron sus lecturas con la realidad colombiana y sus conceptos de otras naciones con la realidad de nuestra propia nacionalidad. Como lo expresa muy apropiadamente el propio Liévano Aguirre:

"Las diferencias que separaron a nuestros partidos no se produjeron porque después de un maduro examen de nuestras realidades y problemas, los pensadores y políticos colombianos llegaron a soluciones distintas y contradictorias sobre ellos, sino porque influidos por ideologías extranjeras, se imaginaron ver en Colombia problemas que aquí no existían y trajeron entonces a nuestros sistemas jurídicos, las soluciones que a ellos se daban en el exterior, construyendo así sobre la verdadera realidad nacional, que todos ignoraban, una especie de realidad abstracta sobre la cual polemizar los literatos afrancesados y por lo cual se mataban los campesinos colombianos".

Al querer hacer de la Regeneración, según las propias palabras de Núñez, ni copia de instituciones extrañas, ni parte de especulaciones aisladas de febriles cerebros "sino como un trabajo de codificación natural y fácil del pensamiento de la nación", el reformador tuvo que prescindir de los viejos alinderamientos producidos por aquella mentalidad un tanto esquizoide. Pero huérfano de fuerzas reales en las cuales apoyarse, de una clase industrial capaz de unificar el mercado interior sobre las efectivas bases económicas de un capitalismo en desarrollo y de un campesinado libre en el sentido moderno del término (apenas estábamos en 1886), tuvo por consiguiente que instrumentar un modelo bismarkiano de unificación nacional desde arriba; nuevamente tuvo que recurrir a la platónica materialización de una **idea de unidad nacional** a través de la unificación conceptual de los dirigentes de los partidos que lo acompañaron en la obra, pero con entera prescindencia de la activa inserción del pueblo-nación que entonces estaba constituido por la abrumadora mayoría campesina; entre otras cosas, porque una mayoría de campesinos sumidos en la barbarie cultural, en el particularismo local, en la servidumbre en beneficio del terrateniente, no es factor unificador para una nación moderna, sino de disgregación⁴. De hecho, aquel campesinado era la carne de cañón que marchaba bajo las banderas de los generales de los Estados Soberanos y sigue siendo la materia prima del voto adscripticio o de la subversión contra el Estado unitario.

Lo que se quiere decir es que la centralización política, que luego se convirtió también en la centralización administrativa, consiguió la unidad nacional por arriba, pero quedó incompleta, con fuerzas sociales masivas que no fueron integradas al proceso y que no ha sido posible integrar posteriormente, por lo cual requiere ser completada con una especie, de "movimiento unificador desde abajo".

En la práctica las inconsistencias sobre el problema nacional del partido reformador, estuvieron relacionadas con tres problemas subsistentes en nuestra cuestión colombiana: ante todo, no comprendió que la no inserción en una economía moderna por parte del campesinado habría de reproducir su adscripción servil y antidemocrática a los gamonales locales, convirtiendo el sufragio en instrumento de reproducción de particularismos políticos regionales; en segundo lugar, no entendió que la entrega de la educación al centralismo eclesiástico impediría el ascenso de una cultura nutrida de los valores de la libertad, el pluralismo y la democracia como corresponde a una nación moderna; y por último, tampoco pudo prever la incidencia de otros factores estructurales, como la actuación despótica de la administración burocrática, los privilegios por cuenta de las políticas económicas proteccionistas y el tipo de actuación patrimonial de los partidos en las escalas locales y regionales.

El examen juicioso y desapasionado de la coyuntura indica que ni todo reclamo de eficiencia regional es deseñable, ni toda exigencia regionalista va en la dirección del progreso histórico. Algunas fuerzas contestatarias, a falta de programa político, han caído en una suerte de populismo descentralista con el cual hacen el juego a la segmentación del Estado y al fraccionamiento territorial. Es preciso identificar el camino de la autonomía que haga posible, eficazmente, la concurrencia de las fuerzas regionales excluidas del desarrollo pero, al mismo tiempo, se requiere diseñar el modelo de convivencia que asegure la igualdad de oportunidades y confiera valor práctico a la unidad.

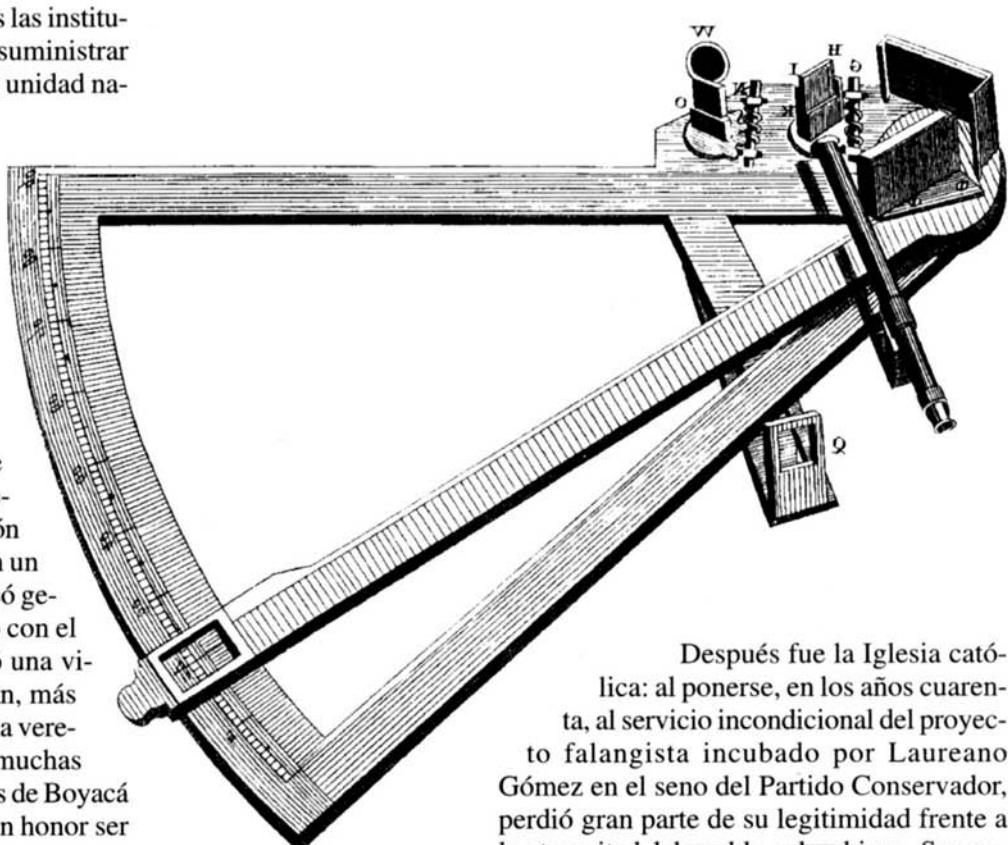
⁴ Véanse, por ejemplo las apreciaciones del general Rafael Reyes en sus *Memorias, 1850-1855*: "La alta clase social, descendiente de familias españolas, se dedica poco al trabajo y a las industrias y aspira a vivir de los puestos públicos, y como éstos son insuficientes para todos los aspirantes, los que no lo adquieren forman en la oposición y están dispuestos a apoyar cualquier movimiento revolucionario. La clase media o burguesa no se ha formado definitivamente todavía y los individuos que sobresalen por sus energías, se hacen conocer en las revoluciones. La gran masa de la población, formada de indios y de mestizos, mezcla de blancos con éstos, es el elemento que los revolucionarios explotan en su beneficio. Se comprende que una población en estas condiciones es muy apropiada para mantenerla en frecuentes revoluciones". (*Op. cit.*, Fondo Cultural Cafetero, 1986, p. 250).

A lo largo del siglo XX, todas las instituciones creadas por Núñez para suministrar un sólido apoyo a su empresa de unidad nacional desde el Estado, fueron colapsando progresivamente, a partir de diferentes coyunturas históricas.

Primero fue el ejército: hay que reconocer que para el país representó un sólido avance disponer de un ejército nacional por encima de las rencillas partidistas y los gamonales regionales que se habían enseñoreado de las guerras civiles. En amplias regiones campesinas, la conscripción de reclutas llegó a convertirse en un instrumento civilizador que educó generaciones, las puso en contacto con el mundo exterior y les suministró una visión del país en el cual habitaban, más amplia que el simple trasegar de la vereda a la cabecera municipal. En muchas regiones, como los departamentos de Boyacá y Nariño, se llegó a considerar un honor ser llamado a filas.

Desgraciadamente, el ejército tuvo muy pronto que comenzar a intervenir en el conflicto interno empujado, incluso a su pesar, por la incapacidad de la retórica dirigencia nacional de comienzos del siglo XX para emprender un proyecto de desarrollo, que no tuviera que apalancarse en los privilegios del proteccionismo y en la concesión incondicional, a capitales internacionales, de la explotación de los recursos comunes de la nación.

El conflicto de las bananeras, en 1928, comienza a marcar esta enajenación del ejército con respecto de la nación, haciéndolo aparecer como instrumento de intereses extranjerizantes; pero es a la caída del gobierno de Rojas Pinilla, con su intervención contra los estudiantes y luego, durante el período del Frente Nacional, en el cual se le utilizó extensamente como instrumento de contrainsurgencia interna en el marco de la Guerra Fría, cuando definitivamente pierde su irremplazable papel de garante de la unidad y la soberanía, para transformarse en una más de las fuerzas en conflicto.



Después fue la Iglesia católica: al ponerse, en los años cuarenta, al servicio incondicional del proyecto falangista incubado por Laureano Gómez en el seno del Partido Conservador, perdió gran parte de su legitimidad frente a la otra mitad del pueblo colombiano. Su condición empeoró también por su desempeño a lo largo del Frente Nacional, particularmente allí en donde se suponía que debía haber construido su fortaleza más sólida: en el sistema educativo. Se enajenó las masas estudiantiles emergentes y no supo poner en marcha oportunamente un proceso de actualización (*o aggiornamento* como se lo llamó entonces) capaz de satisfacer las demandas de una juventud en ascenso hacia las capas medias profesionales.

Y finalmente, colapsó también la centralización política conjuntamente con la supuesta descentralización administrativa. Y este colapso ha sido decisivo, sencillamente porque ha arrastrado tras de sí todo el edificio del Estado y lo que aún quedaba de elementos articuladores de la unidad territorial. Pero aquello que colapsó **no son los conceptos sino los instrumentos concretos del sistema**, a saber: los dos partidos en los cuales se apoyaba y la disciplina del aparato burocrático que éstos articulaban.

Para dimensionar la magnitud de este factor, es preciso entender que el Partido Nacio-

nal, primero, y los partidos Liberal y Conservador, constituyeron hasta las postrimerías del Frente Nacional (en 1974) la columna vertebral de la unidad de acción del Estado.

Ya se tratase de movimientos nacionales como el Partido Republicano de Carlos E. Restrepo; La Concentración Nacional de Enrique Olaya Herrera; los 16 años del Frente Nacional; o de los períodos hegemónicos en que los partidos tradicionales jugaron sucesivamente el papel de gobierno y oposición, los partidos fueron, en todas las circunstancias, la correa de transmisión que comunicó eficazmente la voluntad del ejecutivo a las administraciones departamentales y locales.

La condición necesaria y suficiente para este eficaz desempeño fue una sólida e, incluso, irracional subordinación de los liderazgos regionales a las jerarquías nacionales. Esto garantizó la actuación unitaria de cada formación partidista, el acatamiento de las directivas nacionales al presidente de turno, y de los directorios departamentales y municipales, a las direcciones nacionales. Por supuesto, hubo disidencias y fracciones, pero no era cuestión que consistiera simplemente en que cada cacique o gamonal lugareño se pudiese proclamar candidato por cuenta propia y a nombre del mismo partido.

La “balcanización” de los partidos después del Frente Nacional, cada vez más profunda, hasta la atomización que ha venido a prestarles su actual fisonomía de federaciones indisciplinadas de pequeños barones electorales (o de “avisperos” electorales, según la gráfica expresión del ex presidente López Michelsen), también balcanizó a la administración pública. La “milimetría” que inventó el presidente Guillermo León Valencia para distribuir los cargos burocráticos, terminó convertida en el arte de política magna para asegurar, entre dos episodios electorales, una microposición burocrática a cada microbarón electoral.

En un volumen sobre *Territorios, Regiones, Sociedades* (Cerec, 1994), la antropóloga Myriam Jimeno examina algunas cuestiones sobre *Región, nación y diversidad cultural en Colombia*. Atribuye, entre otras causas, la crisis actual del centralismo a “las progre-

sivas fisuras en la red de intermediarios entre la región y el Estado nacional, entre otras, a través del debilitamiento de las maquinarias partidistas.” Y concluye: “el debilitamiento de los vínculos partidistas como parte de la relación entre región y nación, llevó a la búsqueda de una nueva relación con mayores derechos políticos y mayor reconocimiento de las regiones en las diferentes instancias decisorias, que se plasmó en el variado conjunto de medidas de los últimos años sobre descentralización”⁵.

5. Agenda: construir la unidad nacional y reconstruir el Estado

No es obligatorio en este lugar detenerse más en el análisis económico, social y regional del problema. Al evocar estos aspectos lo significativo radica más bien en poder relacionar la cuestión de la **unidad nacional mal resulta e inconclusa** con el asunto del centralismo y la ineficaz unidad de acción del Estado.

En efecto, lo que ha venido ocurriendo al hipercentralizado Estado colombiano, tanto en el terreno administrativo como en el político, tiene su raíz en la incapacidad de

Al querer hacer de la Regeneración, según las propias palabras de Núñez, ni copia de instituciones extrañas, ni parte de especulaciones aisladas de febriles cerebros “sino como un trabajo de codificación natural y fácil del pensamiento de la nación”, el reformador tuvo que prescindir de los viejos alinderamientos producidos por aquella mentalidad un tanto esquizoide. Pero huérfano de fuerzas reales en las cuales apoyarse, de una clase industrial capaz de unificar el mercado interior sobre las efectivas bases económicas de un capitalismo en desarrollo y de un campesinado libre en el sentido moderno del término (apenas estábamos en 1886), tuvo por consiguiente que instrumentar un modelo bismarkiano de unificación nacional desde arriba.

⁵ Jimeno, Myriam, *op. cit.*, pp. 69-70. En el mismo volumen Fernán González examina algunos factores que explican los efectos de la ausencia de Estado en regiones de colonización. Marco Palacios elabora una síntesis de la problemática política que evoca la organización del territorio —a escala latinoamericana— en el volumen: Palacios, Marco, compilador: *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, El Colegio de México D.F., 1983. Álvaro Tirado Mejía en *Descentralización y Centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Nauman-Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983, hace una presentación de algunos aspectos de esta problemática colombiana y realiza una recopilación documental valiosa para la comprensión de la historia del tema. La citada obra de Fernando Guillén Martínez sobre *El Poder Político en Colombia*, Punta de Lanza, Bogotá, 1979, aporta importante información histórica sobre los factores que han incidido en la desarticulación de la acción del Estado.

absorber la participación ciudadana para dar curso a las demandas de las circunscripciones territoriales y de los sectores sociales mal integrados o marginados.

El propósito unificador de Núñez naufragó históricamente porque, en el manejo del Estado, ni era posible delegar responsabilidades en las comunidades locales, víctimas del gamonalismo y encadenadas al atraso burocrático de la provincia dominada por comerciantes y terratenientes, ni tampoco se podía prescindir de estas últimas clases sociales para apoyarse en fuerzas modernizantes. La respuesta histórica de la realidad nacional frente al progresista pero platónico proyecto de Núñez, y que por fuerza había de resultar autoritario al tener que apoyarse como elementos unificadores en la Iglesia, el ejército nacional y un enjambre de burócratas, fue la ineficiencia del Estado proyectada por una alianza de poderes económicos locales de naturaleza agraria y por los políticos provinciales que encontraron fácil, a escala regional y local, apoderarse de la burocracia y de los recursos del presupuesto para utilizarlos en beneficio de la perpetuación de una dominación política, atada al particularismo y a sus intereses patrimoniales. En este irresoluble dilema se han marchitado y han perdido su sentido todas las reformas constitucionales y los desarrollos legales que se han inspirado en el propósito de hacer más eficiente la administración pública. Como en la conocida frase de Kierkegaard, hemos estado construyendo palacios de ideas —y más exactamente de normas— pero en realidad habitamos en una choza. Además ha sido la causa para que se desvirtúe la libertad del sufragio (en razón del cautiverio burocrático y la adscripción clientelista de los electores), así como una barrera para la implantación de un ejercicio político realmente democrático, debido a la necesidad recurrente de acudir al uso de la fuerza y de las medidas de excepción para enfrentar la insubordinación ciudadana y la subversión rural, a falta de canales para la expresión ciudadana, de alternativas para la modernización cultural y de compromiso operante para resolver el problema agrario.

En la cuestión de la redefinición de la organización política-administrativa del terri-

torio, están comprometidos los propios fundamentos de la unidad estatal y territorial. Los enfoques tecnocráticos y jurídico-formalistas han reducido el asunto a la disyuntiva entre centralismo y autonomía regional (o federalismo); la disyuntiva real parece residir, más bien, en la escogencia entre unidad del Estado y segmentación.

En el enfoque tecnocrático, el papel protagónico lo juegan el modelo de distribución de los ingresos fiscales entre la nación y las entidades territoriales, es decir, la cuestión de las finanzas intergubernamentales, como función objetivo relacionada con la eficacia administrativa y la eficiencia del gasto público. El asunto complementario se reduce al intento de identificar procesos y mecanismos organizacionales (o administrativos) para asegurar la correcta asignación de recursos y la deseable coordinación intraregional en la ejecución de políticas de desarrollo, como es el caso de las anunciamadas **Regiones Administrativas de Planeación**, a las que se refiere el último proyecto gubernamental sobre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, agosto 2001).

Este enfoque “administrativista” tiende a dejar irresoluto el problema básico que es de la supervivencia del viejo orden segmentario. El planteamiento alternativo que se ha propuesto aquí, reconoce que las tendencias a la segmentación y el fraccionamiento han supervivido articuladas a formas premodernas de la producción, de la organización social y del ejercicio de la función política incluido, en ello, el desempeño de los partidos. Los poderes establecidos a escala departamental y municipal han debilitado y demolido los cimientos del Estado unitario regenerador. La construcción de unos nuevos fundamentos y la creación, por lo tanto, de un nuevo ambiente regional, con base en un renovado “contrato social” es indispensable para consumar la tarea que dejó inconclusa la Asamblea Constituyente de 1991, y su correspondiente y ya desvirtuada Carta constitucional.

La proliferación de entes territoriales que propone el más reciente proyecto de LOOT, los cuales se superponen y yuxta-

ponen a los existentes, deja intactos los elementos determinantes y de mayor peso específico propios del Estado segmentario. Tal propuesta es ingenua: propicia la inflación burocrática, y crea una maraña de organismos difícilmente coordinables en la práctica y, de hecho, propiciaría una mayor segmentación. La candidez tecnocrática intenta construir sobre las ruinas de una edificación afectada por fallas estructurales, de tal modo que sólo puede contribuir a su colapso irreparable.

La actuación tecnocrática saca a flote, además, la inadecuación del diagnóstico y sus peligrosas consecuencias. Pese a su carácter un tanto artificial, la solución diseñada por Núñez conoció algunos decenios de esplendor porque se fundamentó en un análisis descarnado en cuanto a la naturaleza y el alcance del problema. Ya en 1881, en vísperas de la empresa regeneradora, don Miguel Samper señalaba que:

“Para que esta reacción del espíritu público sea el resultado de una resolución viril, energética, eficaz, debemos todos cuidar que no sea obra del entusiasmo sino de la reflexión. Hemos de percibir claramente las causas que nos han traído a esta crisis, así como los medios de hacerla fecunda porque, como lo decíamos al principio de nuestro escrito sobre *La Miseria en Bogotá*, nada hay tan dañoso al hombre como atribuir los males que sufre a causas que no los producen” (*El Programa de la Unión*, 1881).

Es obvio que bajo las circunstancias actuales, el pasaje del centralismo tecnocrático a la autonomía regional no puede hacerse sin acuerdo nacional, ampliamente consultado a los ciudadanos de todas y cada una de las regiones, que defina sus fundamentos y establezca la agenda de la transición. Tienen que ser redefinidos los sistemas de representación política, reconstruido el ejército como garante de la unidad reconquistada y debe ser diseñado un sistema de valores que garantice la educación y la cultura democrática.

También es preciso replantear el manejo de las finanzas intergubernamentales. Pero este asunto no sólo evoca la magnitud de las transferencias sino el examen de las fuentes de recursos, precisamente porque la naturaleza de los tributos y de las cargas impositivas que entrañan, deben contribuir simultáneamente al equilibrio interregional y hacer recaer el esfuerzo de modernización regional sobre los sectores más privilegiados del viejo orden. De lo contrario las nuevas disposiciones podrían convertirse en instrumento para perpetuar, una vez más, privilegios e inequidades tanto en las oportunidades como en la estructura política y social.

La magnitud de la tarea requiere procedimientos y medios extraordinarios. Entre otras cosas, tampoco puede plantearse al margen del destino del proceso de reconciliación nacional. Por el contrario, tiene que ser consecuencia de él, pues para la reconciliación y la consecución de la unidad resulta clave suturar los tejidos sociales cuya ruptura se expresa a través de la actuación de los agentes de la guerra. Es imprescindible que el ejército no salga transformado en el símbolo del triunfo de los beneficiarios del viejo orden sobre las aspiraciones de los excluidos de todos los ordenamientos preexistentes. Las fuerzas armadas deberán ser reconstruidas como factor fundamental de la integración de todas las regiones, y del concurso de todos los ciudadanos alrededor del **nuevo contrato social**.

En últimas, el examen juicioso y desapasionado de la coyuntura indica que ni todo reclamo de eficiencia regional es desdeñable, ni toda exigencia regionalista va en la dirección del progreso histórico. Algunas fuerzas contestatarias, a falta de programa político, han caído en una suerte de populismo descentralista con el cual hacen el juego a la segmentación del Estado y al fraccionamiento territorial. Es preciso identificar el camino de la autonomía que haga posible, eficazmente, la concurrencia de las fuerzas regionales excluidas del desarrollo pero, al mismo tiempo, se requiere diseñar el modelo de convivencia que asegure la igualdad de oportunidades y confiera valor práctico a la unidad.

En el enfoque tecnocrático, el papel protagónico lo juegan el modelo de distribución de los ingresos fiscales entre la nación y las entidades territoriales, es decir, la cuestión de las finanzas intergubernamentales, como función objetivo relacionada con la eficacia administrativa y la eficiencia del gasto público. El asunto complementario se reduce al intento de identificar procesos y mecanismos organizacionales (o administrativos) para asegurar la correcta asignación de recursos y la deseable coordinación intraregional en la ejecución de políticas de desarrollo, como es el caso de las anunciadas Regiones Administrativas de Planeación, a las que se refiere el último proyecto gubernamental sobre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, agosto 2001).

Iván Jaramillo Pérez
Investigador

El proyecto de reforma a la Ley 60 de 1993

Nuevo recorte a los recursos de los municipios, incremento a la inequidad y fomento de la lucha territorial

Iván Jaramillo Pérez

El Proyecto de ley por el cual se reforma la Ley 60 de 1993 que regula la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales teóricamente buscaría desarrollar lo previsto en el Acto Legislativo 012 de 2001, clarificar las competencias de las entidades territoriales y mejorar la asignación de recursos con criterios de equidad y eficiencia.

No obstante las pretensiones explícitas, el proyecto lo que realmente hace es recortar la asignación de los recursos que hoy están bajo el manejo de los municipios produciendo una reversión de los mismos hacia los departamentos, incrementar la inequidad en la distribución de los recursos entre las entidades territoriales y generar un ambiente conflictivo entre los municipios y departamentos por la distribución de recursos.



El recorte de los recursos a los municipios

Actualmente, bajo los postulados de la Ley 60 de 1993, los municipios manejan el 100% de las denominadas Participaciones Municipales para Inversión Social, las cuales representan el 39% del total del sistema general de participaciones territoriales SGTT y equivaldrían para el año 2002 a \$ 4.3 billones de pesos (es de observar que el manejo de estos recursos no está sujeto a la "certificación de los municipios"). Ver Cuadro 1

Pero además los municipios que cumplen ciertos requisitos señalados por la Ley 60 de 1993 para manejar los presupuestos de los hospitales de primer nivel de

Cuadro No. 1

RECORTES DE LOS RECURSOS DE SALUD Y EDUCACIÓN A LOS MUNICIPIOS					
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS PARA LOS MUNICIPIOS				NUEVA SITUACIÓN 1	NUEVA SITUACIÓN 2
REFORMA A LEY 60	SGT 2002	PM ICN	SITUADO FISCAL	100% ICN + 40% SF	17% SGT+ 40% S Y E
ANTIOQUIA	1.346.145.208.941	524.996.631.487	821.148.577.454	853.456.062.469	675.764.894.889
ATLÁNTICO	307.849.206.511	120.061.190.539	187.788.015.971	195.176.396.928	154.540.301.668
BOGOTÁ	877.115.190.523	342.074.924.304	535.040.266.219	556.091.030.791	440.311.825.642
BOLÍVAR	449.797.525.452	175.421.034.926	274.376.490.526	285.171.631.137	225.798.357.777
BOYACÁ	590.040.091.780	230.115.635.794	359.924.455.986	374.085.418.188	296.200.126.074
CALDAS	298.860.445.769	116.555.573.850	182.304.871.919	189.477.522.617	150.027.943.776
CAQUETÁ	180.504.756.393	70.396.854.993	110.107.901.400	114.440.015.553	90.613.387.709
CAUCA	524.977.163.386	204.741.093.721	320.236.069.666	332.835.521.587	263.538.536.020
CESAR	329.088.581.701	128.344.546.864	200.744.034.838	208.642.160.799	165.202.468.014
CÓRDOBA	424.217.320.423	165.444.754.965	258.772.565.458	268.953.781.148	212.957.094.852
CUNDINAMARCA	551.906.543.931	215.243.552.133	336.662.991.798	349.908.748.852	277.057.085.053
CHOCÓ	196.113.308.768	76.484.190.419	119.629.118.348	124.335.837.759	98.448.881.002
HUILA	304.068.714.694	118.586.798.730	185.481.915.963	192.779.565.116	152.642.494.776
GUAJIRA	171.606.619.779	66.926.581.714	104.680.038.065	108.798.596.940	86.146.523.129
MAGDALENA	329.707.024.496	128.585.739.554	201.121.284.943	209.034.253.531	165.512.926.297
META	216.533.206.109	84.447.950.383	132.085.255.727	137.282.052.673	108.699.669.467
NARIÑO	653.818.921.184	254.989.379.262	398.829.541.922	414.521.196.031	328.217.098.434
NORTE SANTANDER	385.146.037.984	150.206.954.814	234.939.083.170	244.182.588.082	193.343.311.068
QUINDÍO	147.468.040.588	57.512.535.829	89.955.504.759	93.494.737.733	74.028.956.375
RISARALDA	227.289.984.415	88.643.093.922	138.646.890.493	144.101.850.119	114.099.572.176
SANTANDER	566.957.685.369	221.113.497.294	345.844.188.075	359.451.172.524	284.612.758.055
SUCRE	276.704.194.837	107.914.635.986	168.789.558.850	175.430.459.527	138.905.505.808
TOLIMA	402.051.083.246	156.799.922.466	245.251.160.780	254.900.386.778	201.829.643.789
VALLE DEL CAUCA	772.199.352.803	301.157.747.593	471.041.605.210	489.574.389.677	387.644.075.107
ARAUCA	84.897.628.169	33.110.074.986	51.787.553.183	53.825.096.259	42.618.609.341
CASANARE	130.076.472.149	50.729.824.138	79.346.648.011	82.468.483.342	65.298.389.019
PUTUMAYO	150.631.414.708	58.746.251.736	91.885.162.972	95.500.316.925	75.616.970.183
SAN ANDRÉS Y PROV	37.037.493.358	14.444.622.409	22.592.870.948	23.481.770.789	18.592.821.666
AMAZONAS	46.043.165.755	17.956.834.645	28.086.331.111	29.191.367.089	23.113.669.209
GUAINIA	41.736.831.053	16.277.364.111	25.459.466.943	26.461.150.888	20.951.889.189
GUAVIARE	62.086.828.841	24.213.863.248	37.872.965.593	39.363.049.485	31.167.588.078
VAUPÉS	41.194.718.256	16.065.940.120	25.128.778.136	26.117.451.374	20.679.748.565
VICHADA	57.369.235.951	22.374.002.021	34.995.233.930	36.372.095.593	28.799.356.447
TOTAL	11.181.239.997.323	4.360.683.598.956	6.820.556.398.367	7.088.906.158.302	5.612.982.478.656
	100%	39%	61%	63%	50% 33%
VARIACIONES	219.239.999.948			1.475.923.679.647	3.376.734.479.191
				100% 21%	48%
				PÉRDIDA MUNICIPAL	PÉRDIDA MUNICIPAL

atención a las escuelas, han logrado ganarles espacio a los departamentos y hoy manejan directamente el 40% del situado fiscal. Esto significa que los municipios hoy manejan aproximadamente \$ 2.7 billones del situado fiscal para salud y educación.

En total los municipios administran hoy, bajo la Ley 60 de 1993, el 63% de todas las transferencias territoriales, equivalente a \$ 7 billones de los previstos para el SGT del año 2002.

Sin embargo el articulado propuesto por la nueva Ley 60, restringe en general el manejo de la salud y la educación a los municipios "certificados", lo cual significa que los municipios no certificados deberán a

los departamentos todos los recursos de salud y educación que antes de esta reforma manejaban por cuenta de las participaciones municipales para inversión social. Esto implica que los municipios cederán a los departamentos \$ 1.5 billones de pesos y con ellos el manejo total de los recursos de salud y educación del 60% de los municipios del país.

En forma agregada, con la nueva reforma a la Ley 60 los municipios pasarán de manejar \$ 7.1 billones, equivalentes al 63% del SGTT, a manejar sólo \$ 5.6 billones, equivalentes al 50% del SGTT. Lo cual tendrá como efecto que perderán el manejo del 21% de los recursos antes asignados por la Ley 60 de 1993.

Lo más absurdo de las nuevas exigencias de la reforma a la Ley 60 de 1993 es que los requisitos de "certificación" fueron creados por las normas para manejar los "subsidios a la oferta" y para tal efecto se requiere que los hospitales estén convertidos en Empresas Sociales del Estado, que existan manuales de cargos, que los funcionarios públicos estén en carrera administrativa y afiliados a la seguridad social en pensiones y cesantías; pero la misma ley quita la competencia de manejar hospitales a los municipios y sólo les deja el manejo de los programas de salud pública y del régimen subsidiado, los cuales se manejan sin necesidad de tener hospitales propios o funcionarios públicos pero en forma contradictoria deja el requisito de la "certificación". Para el manejo de los programas de salud pública y del régimen subsidiado, la Ley 100 de 1993, sólo exige la creación de los fondos locales de salud (parágrafos a los artículos 214 y 221 de la Ley 100/93) y por lo tanto debería ser el único requisito exigible a los municipios. El haber introducido la figura de la "certificación" en salud para manejar programas para los cuales no se necesita la misma sólo se puede explicar o por razones de ignorancia en quienes elaboraron el proyecto de ley o debido a presiones "politiqueras" de algunos gobernadores que quieren manejar las clientelas electorales que ha generado el régimen subsidiado y desafortunadamente los organismos técnicos del Estado como el DNP se han sensibilizado a estas presiones mostrando claramente lo que ocurrirá en el futuro con la distribución de recursos.

Adicionalmente, no está claro quienes manejarán los denominados recursos de propósito general equivalentes al 17% del valor asignado por el SGTT. El proyecto de ley precisa los criterios de distribución por municipio pero no dice nada en materia de giro y administración de los recursos, con lo cual quedará abierta la posibilidad de que los departamentos entren a manejar esos re-



cursos. Si tal cosa ocurriera los municipios perderían el manejo de los recursos de vivienda, agricultura, agua potable y alcantarillado, entre otros. Globalmente la pérdida de manejo de los recursos de propósito general y la pérdida de recursos de educación y salud harían que los municipios pasaran de administrar \$7 billones, equivalentes al 63% del SGTT a manejar sólo \$3.7 billones equivalentes al 33% de los recursos del SGTT, lo cual implica perder el manejo del 48% de los recursos con respecto a lo existente antes de la reforma de la Ley 60.

Propuesta No. 1

La nueva Ley de Competencias y Recursos deberá establecer claramente que los recursos del SGTT serán manejados por los distritos y municipios cuando éstos tengan debidamente constituidos los Fondos distritales y municipales de Salud, de Educación y de Propósito General. Estos fondos se manejaran como cuentas presupuestales, contables y bancarias separadas y sólo a ellos podrán girarse los recursos de las SGTT.

En forma transitoria, mientras los municipios crean y acreditan debidamente estos fondos, entonces la nación deberá girar los recursos a los departamentos, los cuales deberán manejar esos recursos en cuentas separadas por municipio en cada uno de los fondos seccionales de salud, educación y propósito general.

No obstante, los recursos del SGTT destinados a financiar los subsidios de oferta mediante entidades públicas sólo podrán ser recibidos por los municipios que estén debidamente certificados para el manejo de estas entidades públicas. Y los recursos destinados a los subsidios de oferta de entidades a cargo de los departamentos serán girados a los fondos seccionales de salud, de educación o de propósito general.

La acreditación de la debida constitución de los Fondos locales y seccionales de salud así como la certificación para el manejo de subsidios de oferta deberá estar a cargo de la nación para evitar la oposición política de los departamentos hacia municipios de afinidad diferente.

Los incrementos en la inequidad

La Ley 60 de 1993, siguiendo las reglas establecidas por la Constitución de 1991 y aprovechando la transferencia de recursos frescos, no comprometidos con gastos anteriores, estaba distribuyendo el 60% de las participaciones municipales con relación a la pobreza relativa de los municipios (40% por NBI y 20% por la línea de pobreza) logrando un alto grado de equidad (con un coeficiente de Gini del 30%); de otra parte, mas por razones políticas que técnicas, los recursos del situado fiscal se distribuyeron respetando la cobertura anterior de las escuelas y los hospitales y por lo tanto manteniendo diversos grados de inequidad explicables por el manejo político que en años anteriores, los gobiernos y el Congreso mismo, habían dado a los recursos del situado fiscal. No obstante lo cual, la misma ley incluyó fórmulas de ajuste progresivo del situado fiscal, las cuales para el año 2000 había producido que la equidad de su distribución mejorara en forma significativa (con un coeficiente de Gini del 40%). Ver Cuadro 2

No obstante los avances en equidad adjudicados a la Ley 60 de 1993, la presión gremial y política hizo que se creara el Fondo de Compensación Educativa FEC, manejado en forma discrecional por el gobierno nacional y que distribuyó recursos en educación sin criterios técnicos de equidad o eficiencia y simplemente respondiendo a las presiones e intereses de cada momento.

En la misma forma el sector salud creó mediante la Ley 100 de 1993 el Fosyga, y los recursos de solidaridad fueron asignados con criterios políticos, dando preferencia a las regiones que primero crearon el régimen subsidiado y que no por causalidad se corresponden con el origen regional de los

Cuadro 2

INDICE DE GINI

RECURSOS	2000	1999	1998
ICN	31,25	30,41	30,42
RENTAS CEDIDAS	85,76	82,31	85,6
SITUADO FISCAL	40,31	38,25	36,41
Fosyga	43,73	37,53	36,57

miembros del Consejo Nacional de Seguridad Social y los funcionarios del Ministerio de Salud en ese momento. El Fosyga ha sido entonces una de las transferencias de distribución más inequitativa en lo regional (con un coeficiente de Gini del 43% para el año 2000).

Las inequidades en el sector salud han producido que algunos departamentos (ver Cuadro 3) sólo tengan una cobertura del Régimen Subsidiado del 35% sobre la población NBI tal como ocurre con los nuevos departamentos o del 38% sobre la población NBI como ocurre en la Costa Atlántica; en cambio hay entidades territoriales como Bogotá cuya cobertura es del 88% sobre la población NBI o como Boyacá y Cundinamarca con el 80% de cobertura sobre la población NBI. Debe tenerse en cuenta que el promedio nacional de cobertura es del 59% sobre la población NBI.

Es más ilustrativa aún la situación de los municipios, según publicación de la Superintendencia Nacional de Salud¹, en donde se dan casos como ocurre en Antioquia, en donde Tarazá sólo tiene cobertura del 30% sobre la población NBI pero Carolina del Príncipe tiene el 197% sobre la población NBI; en el Cauca el municipio de Caldono sólo tiene cubierta el 28% de la población NBI y Buenos Aires el 93%; en Cundinamarca Tocancipá cubre el 31% de la población NBI pero San Cayetano cubre el 208%; en el Chocó el municipio de Tadó cubre el 36% de la población NBI y el Carmen el 183%; en el Cesar el municipio de Pueblo Bello cubre el 14% y Astrea el 145%; en el Guaviare el municipio de Miraflores cubre el 20% de la

población NBI y San José del Guaviare el 26%.

No obstante estos mediocres resultados en la equidad regional, no sólo de salud sino de educación, el proyecto de reforma de la Ley 60 busca “consagrar” esta situación en forma definitiva al establecer que el grueso de los recursos deberán asignarse con el criterio de “población atendida” (el acto legislativo no fija el peso relativo de los diversos criterios), confundiendo incluso en el caso de salud el concepto de población atendida con el criterio de población afiliada al régimen subsidiado, sin considerar que el régimen subsidiado cubre sólo el 22% de la población y la red pública de servicios cubre al 65%. Con la propuesta de reforma de la Ley 60 se crea una situación de privilegio para quienes ya están matriculados en las escuelas o están afiliados al régimen subsidiado de salud pero se condena a la marginación eterna a los municipios y regiones que tienen más pobres pero que han tenido menos incidencia política para asignar maestros o cupos del Régimen Subsidiado; o que no han tenido la capacidad técnica, administrativa y financiera para desarrollar el Sisben.

El “canibalismo” entre entidades territoriales

El diseño de la Ley 60 de 1993, apoyándose en la metodología propuesta por la Constitución de 1991, antes del acto legislativo 01 del 2001, había establecido que los recursos de las transferencias se distribuirían según una serie de criterios ponderados con unos porcentajes. Esta metodología si bien le introducía una cierta inflexibilidad al manejo de la asignación de los recursos, sin embargo tenía una gran virtud y era evitar la “rapiña”, “la puja”, el “trafico de influencias” y en definitiva el “canibalismo” en la repartición territorial de los recursos. Dentro del esquema anterior, cuando se era elegido alcalde o gobernador se tenía una cierta certeza matemática de los recursos con los cuales podía contar la administración independientemente de su color político.

CUADRO Nro. 3

INDICADORES DE COBERTURA RÉGIMEN SUBSIDIADO POR REGIONES – COLOMBIA - 1998-2000			
REGIÓN	Cob. 98/NBI	Cob. 99/NBI	Cob. 00/NBI
REG. ANTIOQUIA	66,51%	66,79%	66,19%
REG. ARA-MET-CAS	48,57%	53,03%	52,70%
REG. BOGOTÁ	88,67%	88,86%	94,92%
REG. BOYACÁ-CUNDI	80,00%	89,96%	91,24%
REG. CAU-NAR-CHO	51,08%	55,09%	55,64%
TOT. CAQ-TOL-HUILA	57,71%	61,59%	61,47%
REG. EJE CAFET.-VALLE	58,52%	66,16%	65,63%
REG. SANTANDERES	65,54%	66,79%	66,12%
REG. TERRIT. NACIONALES	35,52%	36,18%	35,15%
REG. COSTA ATLANTICA	38,20%	43,12%	42,41%
Total NACIONAL	55,51%	59,66%	59,79%
MÍNIMO POR REG.	35,52%	36,18%	35,15%
MÁXIMO POR REG.	88,67%	89,96%	94,92%
DESV. EST. REG.	16,93%	17,36%	18,87%

INDICADORES DE COBERTURA RÉGIMEN SUBSIDIADO POR REGIONES – COLOMBIA - 1998-2000			
REGIÓN	Cob. 98/NBI	Cob. 99/NBI	Cob. 00/NBI
Total NACIONAL	55,51%	59,66%	59,79%
MÍNIMO POR REGIÓN	35,52%	36,18%	35,15%
MÁXIMO POR REGIÓN	88,67%	89,96%	94,92%
DESV. EST. REGIÓN	16,93%	17,36%	18,87%

Con la propuesta gubernamental de reforma de la Ley 60, desaparecen las fórmulas matemáticas para la distribución de recursos entre las entidades territoriales. No se sabe a ciencia cierta cuánto habrá de recibir un municipio o un departamento y cuál es la relación entre esa cifra y las responsabilidades asumidas con anterioridad. Ahora todas las cifras concretas quedan en manos de los Ministerios y de la interpretación que de la ley hagan los mismos. El DNP y el Conpes se convierten en los centros hegemónicos que sin ningún amarre legal podrán definir quién produce la información para asignar los recursos y en qué proporción se distribuyen entre entidades territoriales. Seguramente el Conpes tendrá ahora más poder de asignación que el Congreso y que la

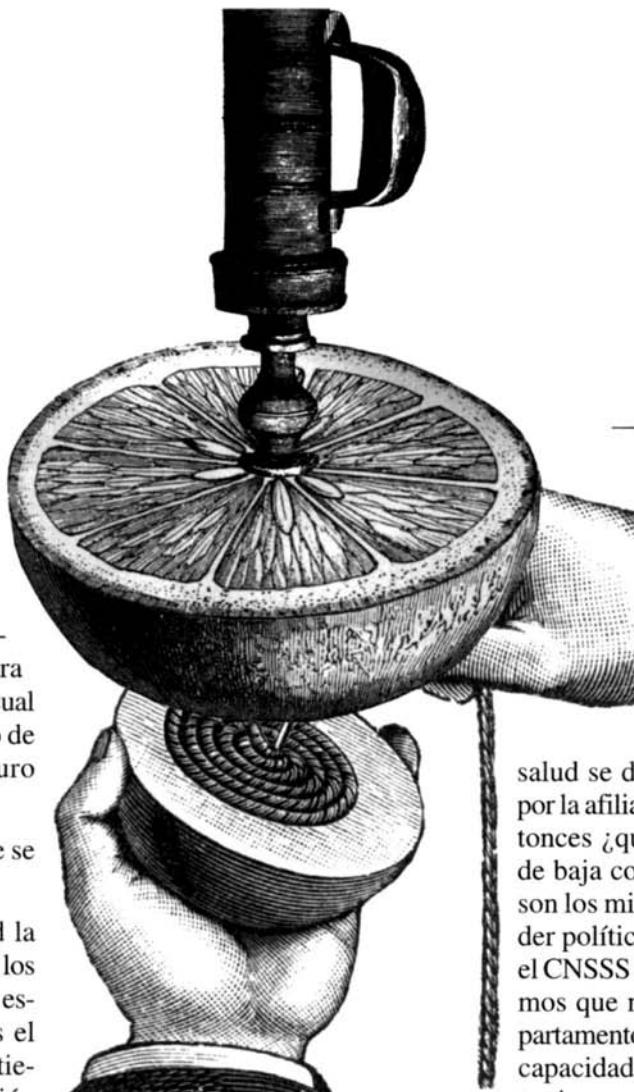
¹ Indicadores de cobertura del Régimen Subsidiado de 1999. Serie Estadísticas No. 2, 2000

Ley y el DNP será el nuevo superministerio. Supuestamente estas instancias estarán blindadas a las ingerencias políticas; sin embargo el propio diseño del proyecto de ley muestra la inclinación perversa de los técnicos hacia ciertas presiones políticas o en contra incluso de los criterios técnicos, lo cual le confiere al nuevo ordenamiento de competencias y recursos, un futuro incierto.

Algunas luchas concretas que se pueden esperar son las siguientes:

— Si la educación y la salud la pueden administrar indistintamente los departamentos y municipios según estén o no “certificados”, entonces el proyecto de reforma no sólo mantiene sino que profundiza la confusión de competencias entre entidades territoriales (departamentos, Municipio y distritos), además incluso generará una guerra entre los municipios por obtener la certificación y los departamentos que por razones políticas, clientelistas y de poder burocrático se opondrán a esta certificación.

—En el caso de salud, para qué certificarse (volver el hospital empresa social del estado, crear un manual de cargos, vincular a carrera a los funcionarios, afiliarlos a la seguridad social) si la misma ley prohíbe que los municipios asuman nuevas responsabilidades en la oferta de servicios. Y por qué certificarse para asumir otras competencias que nada tienen que ver con dicha certificación.



— Si los recursos de educación se distribuyen por la población matriculada en el año anterior, entonces la política de los municipios será matricular estudiantes en exceso aunque no exista ninguna garantía para que continúen y terminen el año.

— Si los recursos en salud se distribuyen en lo fundamental por la afiliación al régimen subsidiado entonces ¿qué pasará con los municipios de baja cobertura en ese régimen? Que son los mismos que no han tenido el poder político necesario para influir sobre el CNSSS y el Fosgya? Que son los mismos que no tienen palanca con los departamentos? Que son los mismos de baja capacidad técnica, financiera y administrativa para hacer un buen Sisben?

— Pero si parte de los recursos de salud y educación se distribuyen en relación al SISBEN y especialmente a sus niveles 1, 2 y eventualmente el 3, entonces se premiará a los eficientes en “sisbenizar” (que son los municipios más desarrollados) y como es lógico todos los alcaldes harán una resistibilización inmediata exigiendo a los encuestadores que minimicen los indicadores que elevan la clasificación social y desmejoran la pobreza. Quiere decir que se crea una competencia para identificar pobres y posiblemente para crearlos en el papel. Entonces lo que antes hacía el Dane en forma técnica (al definir el NBI y la línea de pobreza) ahora lo harán los municipios para poder competir por más recursos.

—¿Qué pasara con la población no asegurada que recibe subsidios de oferta que llega quizás al 43% de los usuarios, sabiendo que los subsidios a la oferta se distribuirán en forma marginal, privilegiando al 22% de los asegurados, porque la ley se debe inclinar hacia el 22% de “subsidiados” en contra del 43% de los “vinculados”?

Propuesta No. 2

Nuestra propuesta es que los recursos del SGTT se distribuyan sobre la base de criterios objetivos señalados por una autoridad técnica independiente como puede ser el Dane (tal como hasta ahora ha sido).

Una vez que se defina el monto global para cada municipio entonces se debe hacer la repartición sectorial entre educación (58.5%), salud (24.5%) y propósito general (17%).

Para tal efecto se propone que los recursos del SGTT se distribuya en lo general con la misma metodología que el proyecto de reforma propone para distribuir los recursos de propósito general así:

Artículo 71. Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general (adicional, salud y educación).

Los recursos de la Participación de Propósito General (**adicional, salud y educación**) serán distribuidos de la siguiente manera:

71.1. 40% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas —NBI— o el indicador que lo sustituya

determinado por el Dane, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional;

71.2. 30% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane, que deberán tener en cuenta la información sobre la población desplazada;

71.3. 15% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contralor General de la República antes del 30 de junio de cada año;

71.4. 15% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas. La información, para la medición de este indicador, será la remitida por el municipio y refrendada por el Contralor General de la República antes del 30 de junio de cada año.

Parágrafo 1º. Antes de proceder a la distribución anterior, del total de los recursos a asignar se descontará el 3,1% para los resguardos indígenas, posteriormente, del monto restante, se descontará el 0.5% para distribuirlo entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio, según lo certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La Ley 60 de 1993, siguiendo las reglas establecidas por la Constitución de 1991 y aprovechando la transferencia de recursos frescos, no comprometidos con gastos anteriores, estaba distribuyendo el 60% de las participaciones municipales con relación a la pobreza relativa de los municipios (40% por NBI y 20% por la línea de pobreza) logrando un alto grado de equidad (con un coeficiente de Gini del 30%); de otra parte, mas por razones políticas que técnicas, los recursos del situado fiscal se distribuyeron respetando la cobertura anterior de las escuelas y los hospitales y por lo tanto manteniendo diversos grados de inequidad explicables por el manejo político que en años anteriores, los gobiernos y el Congreso mismo, habían dado a los recursos del situado fiscal.

Ricardo García Duarte
Abogado y Polítólogo.
Profesor universitario,
Director de Coyuntura Política

Las guerras de la negociación

Ricardo García Duarte

La zona de distensión no es una simple ingenuidad del presidente Pastrana ni tampoco una demostración de astucia de las FARC, como algunos lo repiten a diario. Es, en cambio, como otros lo recuerdan, un espacio propiciatorio del diálogo. Ahora bien, en realidad, es más que todo eso: es el producto de una correlación de fuerzas entre las FARC y el Estado. El problema radica en que este último la ha visto más como el incoloro espacio para el diálogo y la negociación, mientras que las FARC la han visto más como el producto simple de su fuerza.

El Caguán y la correlación de fuerzas

De hecho, El Casguán no es el inocente espacio para una negociación, como lo reclaman el gobierno y la clase dirigente, ni tampoco el mero reconocimiento de unos avances sobre el terreno, como lo presumen las FARC. Son ambas cosas: y no por separado, sino unidas. Eso debiera conducir a que el gobierno, y con él la clase dirigente, aceptaran la realidad de que la zona de distensión, se la "ganaron" las FARC, por su dominio territorial, pero igualmente a que estas aceptaron que la zona es para negociar, no para acumular fuerzas en la perspectiva de la guerra.

Pero las cosas no se han presentado de este modo, por desgracia. Mientras el gobierno ha tenido en mente el hecho de que el otorgamiento de la zona era una concesión que abría por sí misma un margen am-

plio de cooperación recíproca con las FARC, estas apenas la han visto como el "premio" que se merecían, lo que no necesariamente desencadenaba una dinámica de cooperación.

Este desencuentro de perspectivas y de acentos entre las dos partes surgió desde el comienzo, sin que después pudiese superarse en ningún momento, por una causa interna al propio proceso de negociaciones, asociada con la zona de distensión. Esta última – tal es la razón – nunca fue sólo la condición técnica para una mesa de diálogo. Fue también – he ahí su doble carácter – un escalón alcanzado en el ascenso militar que experimentó la guerrilla; fue por consiguiente, la expresión de una variación en la correlación de fuerzas, favorable a las FARC.

Entre 1991, cuando el gobierno desató la ofensiva militar contra el *santuario* de las FARC y 1996, esta guerrilla consiguió un avance militar y territorial visible en el sur del país. En este último año se atrevieron a dar un golpe, como fue la toma de la base militar Las Delicias, que por muy artero que fuera, significó por otra parte un potencial de ataque mayor que en el pasado. Que se pone en evidencia, repetidas veces hasta 1998. Se trata pues de una guerrilla en ascenso, en cuanto se refiere a potencial de ataque, a movilización de contingentes militares y a control territorial de retaguardia. Llegaron a ser tan manifiestos estos avances, que más de un comentarista se apresuró a advertir en ellos el paso a *una guerra de posiciones*, y, con él, el advenimiento de una cambio estratégico a favor de dicho grupo; algo que justamente no parecía ser del interés de éste ni consultar sus



condiciones, según lo han mostrado los tres años posteriores.

Lo cierto es que lo que sobrevino fue una circunstancia de otro orden, como fue la decisión política de crear la famosa zona de distensión, para iniciar un proceso de negociaciones. Lo hizo un nuevo gobierno, condición que no es extraña en la iniciación de conversaciones con los grupos guerrilleros.

No han faltado, también a este propósito, comentaristas que en este hecho han visto apenas un recurso electoral de ultima hora, para conseguir la ventaja de que estaba urgido el candidato que a la postre resultó ganador.

En realidad, las circunstancias políticas se movían en un sentido que hacía necesaria una decisión de esa naturaleza, independientemente de quien fuera el nuevo presidente. A una necesidad impuesta por la coyuntura, siguió una decisión, con propósitos definidos, en el sentido de provocar conductas de cooperación entre los actores armados. Aquí se expresa el "deber ser" de una determinación política. Pero también existe el "ser" de ella, el cual resulta, en este caso, de la correlación de fuerzas, y del ritmo con el cual ella varía. En otras palabras, la zona de distensión y el contacto entre los contendientes parecía obedecer, objetivamente también, al estado que alcanzaba la correlación

de fuerzas de parte de las FARC sus avances militares, le imponían paradójicamente un alto en el camino, en lo que se refiere al despliegue de contingentes relativamente masivos de tropas.

Parecía evidente que esta guerrilla podía ya movilizar agrupamientos de 600 a 1200 combatientes; con capacidad de fuerza, copamiento del terreno, resistencia periférica y retirada; algo que ya permitía hablar de los "batallones de las FARC", según lo destacó Carlos Jiménez en un artículo (*Coyuntura Política*, No. 13, Corporación Diálogo Democrático, Bogotá, marzo de 1999).

Pero aunque pudiera hacerlo para una acción, no lo podía hacer respecto de un enfrentamiento franco con las fuerzas armadas; y menos desde una "zona liberada". La guerrilla podía movilizar "batallones" para una acción, pero no conseguía que ésta escapara a la simple lógica de la "emboscada". Tenía batallones, pero solo para emboscar. Las Delicias, El Billar y Patascoy fueron grandes emboscadas, pero emboscadas al fin y al cabo. Y éstas son el típico procedimiento de una guerrilla, no de un Ejército. Las guerrillas hacen emboscadas; los ejércitos dan batallas.

Las FARC comenzaban a reunir "batallones", pero no estaban en condiciones de dar batallas. En esta contradicción se revelan ventajas pero también sus limitaciones.

En razón de que tenían capacidad para reunir “batallones”, podían pensar que se merecían una gran zona bajo su control. Pero, también, en razón de que aún no podía dar batallas, requerían objetivamente de una *pausa* en la movilización de tropas; y esa pausa podía proporcionarla una concentración de tropas en el sur del país.

Pasar de tener batallones a dar batallas significa pasar de la condición de guerrilla a la de ejército. Y también de hacer emboscadas a realizar una guerra de posiciones. Pero éste no es un paso fácil. De sobrevenir, sería un verdadero salto cualitativo. Si reunir “batallones” es un cambio cuantitativo, dar batallas a partir de un dominio territorial duradero, sería un cambio cualitativo en el terreno de la táctica; lo que comenzaría a tener efectos en el equilibrio estratégico. Pero esto sólo ha sucedido en casos especiales, donde después hubo revoluciones triunfantes, como en Viet-Nam o en Nicaragua.

En las condiciones específicas de Colombia, una guerrilla no puede pasar, sin solución de continuidad, de hacer emboscadas, por grandes que estas sean, o de practicar por momentos la guerra de movimientos, a la guerra de posiciones.

No faltaron analistas que, además de prever una guerra de posiciones, se quedaron esperando una enorme ofensiva de las FARC e, incluso, sin que ésta llegara, alcanzaron a hablar de *guerra civil*.

Pero las FARC ni querían ni podían alcanzar estos niveles por la muy sencilla razón de que si lo hacían desnudaban sus vulnerabilidades y se exponían a severos golpes defensivos del ejército. Disponerse a realizar campañas masivas era exponer el grueso de la organización guerrillera a las respuestas de las fuerzas armadas, y así perder rápidamente lo acumulado en el periodo anterior.

Sea lo que fuere, lo cierto es que desde 1999 apareció un nuevo hecho, la zona de distensión, que además de ser funcional para las dos partes del conflicto, se constituía en una condición nueva para la orientación en las estrategias de los actores.

Las FARC suspendieron —al parecer— los golpes masivos a guarniciones militares y, en cambio, concentraron el grueso de sus “batallones” y su Estado Mayor en la zona de distensión. Por otra parte, al exterior de ésta, pero siempre teniéndola como segura retaguardia, se dedicaron a realizar golpes y asaltos de dimensiones más pequeñas pero más frecuentes. Se trata de algunas emboscadas al Ejército o de los consabidos y destructivos ataques a pequeñas poblaciones. Esto quiere decir que, en el plano de la táctica militar, optaron por sustituir, como modalidad principal, los asaltos masivos contra las guarniciones del ejército por las típicas operaciones de emboscada, en escala menor, aunque más dispersas y no por ello menos destructivas; con las que ha buscado minar la resistencia del Estado y de la sociedad.

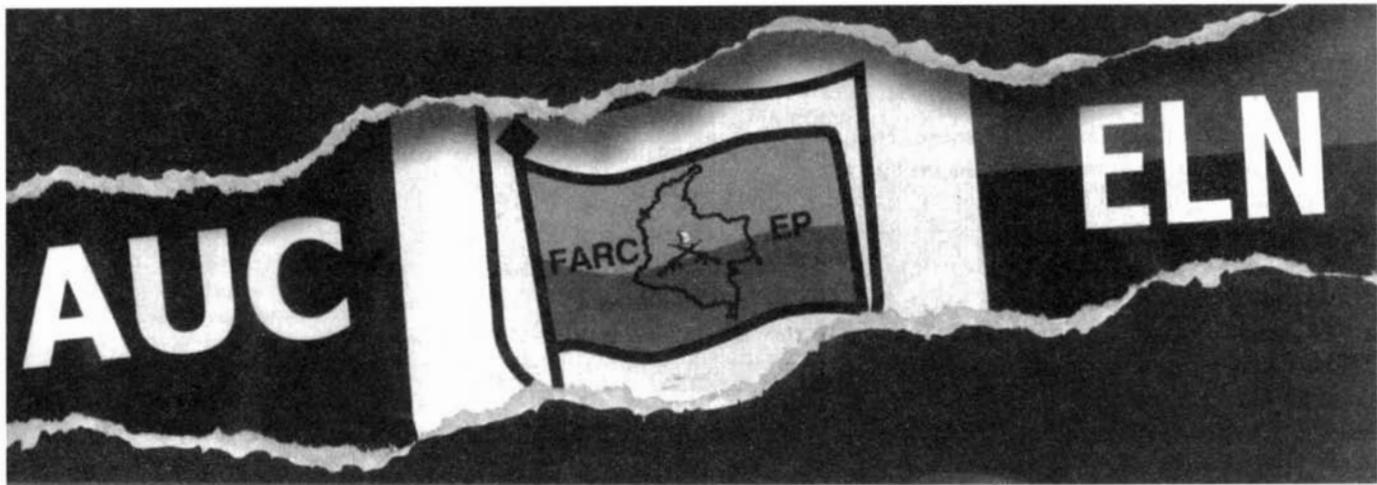
Guerra de desgaste con zona de distensión

En vez del difícil transito a una guerra de posiciones, lo que hubo en los últimos tres años fue la táctica de retrotraerse a los golpes múltiples tipo guerrilla. Simultáneamente, las Fuerzas Armadas ganaron en capacidad para neutralizar y responder a los golpes o movilizaciones masivas de las FARC, tal como ha quedado demostrado en por lo menos tres ocasiones en que se ha presentado la repetición de ese tipo de tentativas por la guerrilla; lo cual por cierto ayuda a explicar su táctica más reciente, de no concentrarse en grandes ataques.

La guerrilla ha apelado a múltiples ataques y tomas de pueblos, junto con operaciones militares de orden financiero (y extorsivo), con lo cual ha colocado en permanente inestabilidad el proceso de diálogo y negociación.

Con semejante táctica militar de hostilidades y ataques permanentes, el efecto ha sido el poner a prueba el funcionamiento de un modelo de negociación tremadamente complicado y lleno de contradicciones; a saber: el de tener una zona de distensión en manos de los guerrilleros sin cese al fuego, y

Entre 1991, cuando el gobierno desató la ofensiva militar contra el santuario de las FARC y 1996, esta guerrilla consiguió un avance militar y territorial visible en el sur del país. Este último año se atrevieron a dar un golpe, como fue la toma de la base militar “Las Delicias”, que por muy artero que fuera, significó por otra parte un potencial de ataque mayor que en el pasado. Que se pone en evidencia, repetidas veces hasta 1998. Se trata pues de una guerrilla, en ascenso, en cuanto se refiere a potencial de ataque, a movilización de contingentes militares y a control territorial de retaguardia. Llegaron a ser tan manifiestos estos avances, que más de un comentarista se apresuró a advertir en ellos el paso a una guerra de posiciones, y, con él, el advenimiento de una cambio estratégico a favor de dicho grupo; algo que justamente no parecía ser del interés de éste ni consultar sus condiciones, según lo han mostrado los tres años posteriores.



el de tener una mesa de negociación sin cese de hostilidades. Es decir: negociación en medio de la guerra; pero adicionalmente, con zona de distensión.

Si se miran otros conflictos, existen precedentes sobre negociaciones en medio de la guerra, pero que han tenido lugar en otro país o, en todo caso, sin zona de distensión. Desde luego que también existen precedentes de zona de distensión y acantonamiento de tropas por parte de las guerrillas, pero con un cese al fuego previamente acordado.

En Colombia, el gobierno de Pastrana optó, con el experimento de El Caguán, por un modelo mixto, que al comienzo pareció audaz, pero ahora ingenuo, y que ha consistido en concederle a la guerrilla una zona de distensión para la negociación, pero en medio de la guerra.

Negociar en medio de la guerra ha sido un *expediente* fácil al que el Establecimiento ha acudido por la indiscutible razón de que de ese modo conjura las fricciones grandes que a ese propósito pueden surgir con las Fuerzas Armadas. Claro está que también existen dos razones adicionales, de mucho peso, hay que reconocerlo, que consisten en que un cese al fuego no va a evitar que las FARC sigan secuestrando y que además va a requerir de múltiples puntos de la geografía, en que los frentes guerrilleros deban concentrarse sin ser atacados por las fuerzas del Estado.

Hay que agregar que a esta guerrilla que antes se inclinaba por la práctica de los "ce-

ses al fuego", incluso de carácter unilateral, ahora le es funcional la continuidad del conflicto, sin interrupciones, debido a la propagación que han experimentado sus **frentes** y a la desaparición de cualquier brazo político que la represente en la arena electoral. También, a sus exigencias financieras, las que resuelve mediante prácticas delictivas. En ese contexto pareciera interesante el desarrollo de una guerra de baja intensidad, acompañada de una táctica militar de *desgaste*, fragmentada territorialmente, mientras asegura una zona de retaguardia sólida.

Pero que el expediente de "la negociación en medio de la guerra" sea fácil, no significa que sea eficaz; aunque algunos lo prefieran, precisamente porque, muy a la colombiana, resulta fácil e ineficaz; sobre todo ineficaz; que es la forma de dar la impresión de que se arreglan las cosas, mediante interminables discusiones de forma, sin enfrentar los problemas de fondo; a la espera de que el tiempo los solucione, cuando en realidad los represa y agrava.

Para que el "modelo" determinara un avance en las negociaciones, haría falta que el establecimiento de la zona de distensión fuese correspondida con una táctica clara de *cooperación* por parte de las FARC; es decir, que hubiese un *quid pro quo* entre zona de distensión y cooperación política. Pero después de casi tres años, ese no ha sido el caso, porque en lo que el Establecimiento ve una enorme concesión que simétricamente ameritaría otras concesiones de la contraparte, ésta – las FARC- solo ve la confirmación

de su poder territorial, sin que medie siquiera el más indirecto de los acuerdos.

En vez de la esperada cooperación simétrica por parte de las FARC, ha sobrevenido mas bien un reacomodamiento en su táctica militar, al privilegiar los golpes múltiples y dispersos de desgaste, con lo que se pone de manifiesto la ineeficacia de un “modelo”, concebido solo para que sea forzosamente transitorio, antes de que sea reemplazado por una tregua y una negociación sobre el contenido de la agenda.

Negociación y Guerra, sin Soluciones de Fondo.

Esta ineeficacia visible determina unas crisis recurrentes en el proceso. De ellas se sigue la oposición de muchos actores sociales frente al proceso, lo que siempre reduce el margen de maniobra para un gobierno. Además llevan el agua al molino del discurso y de la acción de otro actor armado, colocado en la orilla opuesta: los paramilitares ó autodefensas. Actor éste que, sin duda, ha crecido, al tiempo que “el proceso de paz” se empantanaba interminablemente. Es evidente, por otra parte, que la expansión de estos últimos se revela, con razón o sin ella, como una debilidad del Estado y, subsiguientemente, como un obstáculo objetivo para una tregua con las FARC (*¿Cómo conducir a estas a una tregua sin hacer lo propio con los “paras”, que ya aparecen como un fenómeno incontrolable?*).

En la falta de *cooperación simétrica* de las FARC hay, con seguridad, la desconfianza que les provoca la existencia de los “paras”, a cuya legitimación y difusión, por otra parte, han contribuido, por sus errores; nada de lo cual exonera de su responsabilidad en este campo a las élites económicas y políticas y a los sectores del Estado que han prohijado este fenómeno. Aparte de esta desconfianza, no hay duda de que las FARC también están animadas por la continuación de sus actividades económicas. Todo esto es cierto. Pero en la base de su conducta débilmente cooperativa, hay sobre todo un problema estructural en el propio *sentido* del

proyecto político que desarrolla esta guerrilla. Y este problema consiste en que, aspirando al poder, sin embargo, subordina enteramente la política a las otras esferas de su acción, tales como la ideológica y militar.

Las FARC reducen la política a la aspiración final del poder, al tiempo que desarrolla su esfuerzo militar. Así, disuelven lo político en lo ideológico. Así también lo sacrifican frente a la acción militar. En otras palabras, le imprimen sentido ideológico a su lucha y desarrollan una táctica militar, pero no tienen sentido político ni táctica política.

Dichas las cosas con mayor exactitud: tienen sentido y táctica en materia política, pero la subordinan fuertemente a las dimensiones social, ideológica y militar de su proyecto.

La subordinación de la política no quiere decir que dejen de aspirar al poder en aras de lo económico o del fundamentalismo (lejos de ello!), sino que aspirando a él se desentienden de la mediación política; esto es, de la búsqueda de representación y de legitimación política.

Y la negociación para una guerrilla, que aún no esté en la urgencia de abandonar las armas, debiera ser un factor de mediación política; esto es, de búsqueda de representación y de legitimación; algo que aún no parece interesarle a las FARC, al menos no en primer término.

Esta guerrilla piensa que aún puede avanzar militarmente, sin necesidad de avanzar políticamente; aunque con ello distancie *ad infinitum* la conquista del poder y, en cambio, acerque la degradación del conflicto, por la multiplicación reactiva de agentes violentos.

Esta multiplicación y degradación no son gratuitas, sin embargo; ni apenas se explican por reacciones circunstanciales. En realidad, obedecen a la explosión de desajustes sociales de orden estructural. En las guerrillas o en los “paras”, independientemente de sus métodos, encuentran expresión sectores de colonos y de campesinos o de terratenientes y propietarios rurales, afectados por cambios económicos y por desplazamientos en el poder, al igual que por las conductas de los propios actores armados, que los afectan con

En Colombia, el gobierno de Pastrana optó, con el experimento de El Caguán, por un modelo mixto, que al comienzo pareció audaz, pero ahora ingenuo, y que ha consistido en concederle a la guerrilla una zona de distensión para la negociación, pero en medio de la guerra. Negociar en medio de la guerra ha sido un expediente fácil al que el establecimiento ha acudido por la indiscutible razón de que de ese modo conjura las fricciones grandes que a ese propósito pueden surgir con las Fuerzas Armadas. Claro está que también existen dos razones adicionales, de mucho peso, hay que reconocerlo, que consisten en que un cese al fuego no va a evitar que las FARC sigan secuestrando y que además va a requerir de múltiples puntos de la geografía, en que los frentes guerrilleros deban concentrarse sin ser atacados por las fuerzas del Estado.

sus conductas económicas y militares, desde polos opuestos.

Se trata de desarticulaciones sociales que han brotado en medio de un desarrollo de nación distorsionado y lleno de desequilibrios; por donde la solución del conflicto armado está necesariamente vinculada a la solución que demandan tales desajustes sociales y económicos, como es el caso, por ejemplo, de una reforma agraria integral, o de la eliminación de los privilegios sociales.

Visión integral del conflicto

El curso que sigue el presente análisis pretende destacar algunos elementos básicos del conflicto, de los que surge una mirada particular sobre las dificultades para su solución.

1. En primer término, destaca el papel objetivamente determinante de la correlación de fuerzas, como no podía ser de otra forma, si lo que se quiere es calibrar el desarrollo de un conflicto bélico. Este desarrollo al igual que la solución dependen de la fuerza que correlativamente alcancen los contendientes y no meramente de la voluntad que subjetivamente exprese cada uno de ellos. Voluntad y correlación de fuerzas se complementan o se divorcian pero en todo caso se relacionan dialécticamente, sin sustituirse la una por la otra.

Está de bulto que a las negociaciones se llega debido a la fuerza alcanzada por las FARC a lo largo de las dos últimas décadas; lo que hace complicada y onerosa su derrota.

2. En segundo término, se pone de relieve el carácter complejo de la correlación de fuerzas. La fuerza que acumula cada contendiente no se da en bloque ni en un solo plano. Se da en dos planos: el estratégico y el táctico, como corresponde a toda guerra. Nada de esto por elemental que parezca suele incluirse en los análisis convencionales que sobre el tema se hacen en nuestro medio.*

Las FARC han avanzado, y mucho, pero solo en el terreno táctico; sin llegar a modificar el equilibrio estratégico. Ahora bien, el

paso del nivel táctico al estratégico no es único, ni simple, no es directo ni inmediato. Es todo un proceso múltiple, del mismo modo como una guerra contiene múltiples batallas. En cada fase de la guerra hay un margen amplio para muchas batallas antes de que se consiga un cambio estratégico. Así mismo, en la guerra de guerrillas la separación entre el nivel táctico y el estratégico da lugar a avances en el primero, sin necesariamente modificar el equilibrio que exista en el segundo.

Las FARC no solo han crecido tácticamente sino que aún quieren apropiarse de mayores posibilidades en ese nivel. Tienen el margen para ello, antes de enfrentarse con el reto de cambiar el equilibrio estratégico. Pero encuentran tropiezos enormes para este último reto.

El hecho de que hayan crecido militarmente las coloca ante el horizonte de una *guerra de posiciones*; pero esta supone un agrupamiento de tropas y una continuidad sostenida de combates, que implican altos riesgos frente a la capacidad defensiva del Estado. El paso entonces hacia una guerra de posiciones será una especie de transición nunca terminada. Pero al mismo tiempo conservarán un margen amplio para consolidar sus avances tácticos, antes de consolidar una guerra de movimientos y de pensar en una guerra de posiciones.

Suponiendo que lograsen avanzar dentro de ese margen de ampliación, muy pronto tropezarían con la dificultad estructural para convertir estos avances en un salto estratégico. Dicha dificultad es el comienzo de un proceso inverso, ya no



* Ver en Revista Foro No. 17, agosto de 1992, el artículo Gobierno y Coordinadora Nacional Guerrillera: negociación, impasse y conflicto, de Ricardo García

de un crecimiento directo, sino de un desarrollo decreciente de la guerra. Al igual que en la economía, el **producto bélico**, traducido en combates, triunfos, armas y dominio territorial, comenzará a ser, por unidad imaginada, proporcionalmente menor en relación con la inversión de energía guerrera.

Cada avance táctico llegará a ser menos productivo, en relación con toda la inversión, pero no vista (o no solo vista) en términos económicos, sino globalmente bélicos. Es como si se avanzara, al igual que en la agricultura, hacia terrenos más áridos bajo la presión de la demanda; solo que en la guerra de guerrillas, se trata de avanzar hacia terrenos más áridos en términos bélicos, como son los terrenos donde el Estado y la Sociedad Civil tienen una fuerte implantación, algo que hará más costoso el avance de la guerrilla.

Esta productividad decreciente es la condición objetiva para un proceso serio de negociaciones, si al mismo tiempo, claro está, el propio actor armado se hace consciente de ese proceso.

3. En tercer término, en el análisis que aquí se hace sobre el conflicto y sobre la negociación se destaca el lugar que ocupa el componente político dentro de la conducta de los actores. En toda guerra la política se conserva siempre como el horizonte de su trasformación en un estado de paz. Lo propio sucede con una guerra de guerrillas; la cual, acéptese o no, está animada por una ambición ideológica, la que supone una idea de poder y de sociedad.

Una de las dificultades, y no de poca monta, que presenta la solución del conflicto armado es que mientras los agentes del Estado colombiano, cuando piensan en una solución negociada, solo prevén trasformaciones políticas y una redistribución de la representación a favor de los alzados en armas, las FARC, por su parte, dejan ver precisamente una incapacidad estructural para traducir su aspiración ideológica de poder y su reclamo social en ambición de legitimidad política.

4. En cuarto lugar, la visión que aquí se defiende no se limita a la correlación de fuerzas y ni siquiera a advertir la incidencia del

componente político, sino que inscribe estos dos factores en la crisis de nación que presenta el país. Los actores armados se hacen cargo de explicitar sus discursos respectivos de identificación y de autolegitimación, pero en realidad son la expresión, con conciencia de ello o no, de una serie de fracturas y desarticulaciones que presenta la formación social colombiana. Fracturas y desarticulaciones que han venido aemerger con mayor intensidad y autonomía por el efecto dinamizador del narcotráfico, en las distintas fases de su producción.

La multiplicidad de conflictos y de actores armados que de todo ello se desprenden enrreda cualquier proceso de negociación; pero obliga al mismo tiempo a ampliar el horizonte de una solución, bajo unos términos más estructurales para la sociedad, más allá del simple juego de ofertas y contraofertas en materia de cuotas dentro del Estado.

Con la explicitación de estos elementos, el análisis se vuelve más integral, aunque la perspectiva de una solución, más exigente.

Al observar de modo integral los anteriores elementos se puede colegir con facilidad que el contexto nacional no es especialmente favorable para una rápida negociación, en la medida en que hay ausencia de fuerzas transformadoras. Y para la paz hace falta una transformación del escenario. Como la propia guerrilla no quiere o no puede propiciar políticamente una dinámica de trasformación del escenario, hace falta que otra u otras fuerzas, desde la sociedad establecida lo hagan.

Para que la guerrilla se deje meter por el aro de la política hace falta una fuerza política de la que creíblemente se espere la capacidad de trasformar cosas. Ante la total ausencia de una fuerza alternativa, capaz de propiciar *coaliciones* nuevas, cabe siempre esperar un timonazo de parte de alguna facción de las élites. Ahora bien, las distintas facciones de la clase dirigente, aunque se han sensibilizado con la necesidad de negociar, carecen de una verdadera vocación transformadora.

Esta ineeficacia visible determina unas crisis recurrentes en el proceso. De ellas se sigue la oposición de muchos actores sociales frente al proceso, lo que siempre reduce el margen de maniobra para un gobierno. Además llevan el agua al molino del discurso y de la acción de otro actor armado, colocado en la orilla opuesta: los paramilitares ó autodefensas. Actor éste que, sin duda, ha crecido, al tiempo que “el proceso de paz” se empantanaba interminablemente. Es evidente, por otra parte, que la expansión de estos últimos se revela, con razón o sin ella, como una debilidad del Estado y, subsiguentemente, como un obstáculo objetivo para una tregua con las FARC (¿Cómo conducir a estas a una tregua sin hacer lo propio con los “paras”, que ya aparecen como un fenómeno incontrolable?).

Jorge Arturo Bernal Medina
Director Ejecutivo
Corporación Viva la Ciudadanía

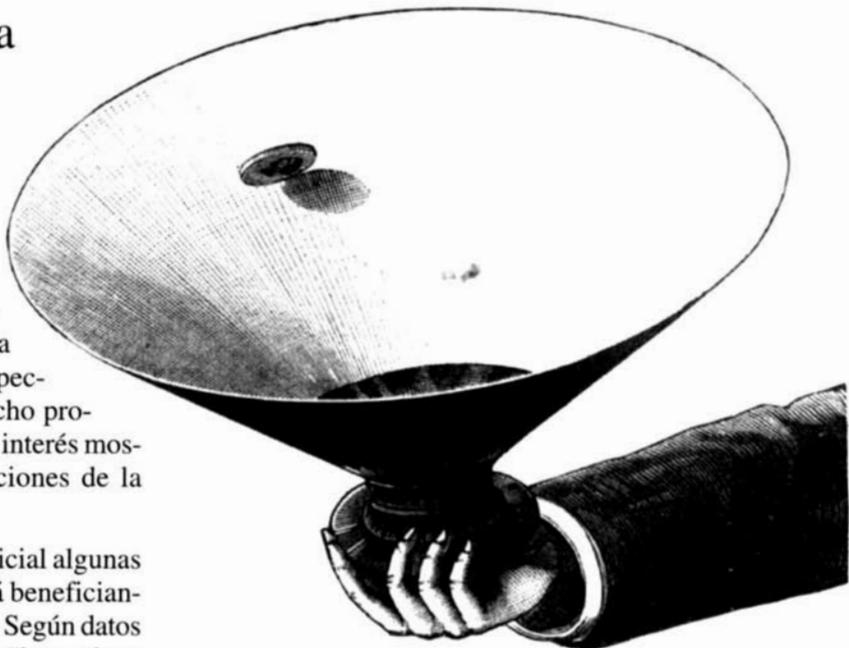
Globalización e ingreso de ciudadanía (El derecho a la existencia)

Jorge Arturo Bernal Medina

El actual proceso de globalización ha tenido ciertamente consecuencias negativas para los países y los pueblos del tercer mundo, pero, de otra parte, también trae propuestas y procesos de solidaridad mundial que deben ser tenidos en cuenta por estos mismos pueblos y países en la perspectiva de enfrentar en mejores condiciones dicho proceso, por demás inevitable. De allí que sea de interés mostrar algunos rasgos de esas dos manifestaciones de la globalización.

Empezando por el lado negativo o perjudicial algunas cifras pueden dar cuenta clara de a quién está beneficiando esta dinámica económica, social y cultural. Según datos recientes de los informes de Naciones Unidas “los activos de las 358 personas más ricas del planeta equivalen al ingreso de 2.300 millones de personas de bajos ingresos en el mundo”. De otra parte, “los activos de los tres principales multimillonarios eran superiores al PIB de todos los países menos adelantados y sus 600 millones de habitantes”. Así mismo, “el 20% de la población mundial que vivía en los países más desarrollados, tenía el 86% del PIB mundial; en tanto, que el 20% inferior sólo tenía el 1% del PIB mundial”. Finalmente, que “2.800 millones de personas en el mundo viven con menos de dos dólares diarios y 1.200 millones con menos de un dólar al día”¹.

Ahora bien, esta profunda desigualdad a nivel mundial y este acentuamiento de la pobreza (260 millones en el caso de América Latina) y del hambre en el mundo, sólo sirve, y en parte, es resultado del gran capital



financiero internacional, que según cifras de Attac mueve 1.600.000 millones de dólares por día hábil, o sea cerca de 380,9 trillones de dólares por año sobre el mercado de cambios².

Ante realidades tan mostruosamente desiguales e injustas la pregunta obvia es qué hacer. Ciertamente las respuestas pueden ser varias y variadas dependiendo de los intereres que se represente y las posiciones que se ocupen.

¹ Naciones Unidas, *Informe de Desarrollo Humano*, 2000.

² Comité Attac- Mosela, *El Impuesto Tobin*, Traducción de Susana Merino.

A partir de enero de este año ha comenzado a darse una respuesta organizativa y política a través de la conformación del **Foro Social Mundial**, que tuvo su primer encuentro en Porto Alegre, Brasil a comienzos del presente año, por la misma época en que se celebra el foro empresarial de Davos, Suiza y que, se reunirá una vez más en Porto Alegre del 31 de enero al 5 de febrero del 2002. De la gama de propuestas debatidas en este foro y, en otros espacios internacionales queremos señalar dos que, en nuestra opinión, reflejan un criterio mínimo de justicia distributiva y que vienen ganando espacio en la agenda mundial. Nos estamos refiriendo a la **Tasa Tobin** y al **Ingreso de Ciudadanía**, que por demás podrían llegar a relacionarse para efectos de su viabilidad económica.

La Tasa Tobin es una propuesta ideada por el profesor norteamericano James Tobin de la universidad de Yale —premio Nobel de economía en 1981—, quien propone en 1972 establecer un impuesto a todas las transacciones financieras como un mecanismo para desalentar las especulaciones que van y vienen diariamente por el mundo. Como un pequeño ejemplo del significado social que

podría tener este impuesto, se calcula que con sólo establecer una tasa del 0,1% a esas transacciones se obtendrían al año 230.000 millones de dólares, cifra que evidentemente ayudaría a atender la situación de los más de 2.000 millones de pobres del planeta. Con esta cifra se podría construir un fondo mundial que ayudará a financiar la propuesta del Ingreso Ciudadano del que hablaremos en seguida. Pero antes es bueno reseñar que el Parlamento Europeo estuvo a punto de aprobar en días pasados el establecimiento de este impuesto para el caso europeo, en efecto, por unos cuantos votos no se logró su implantación. Lo importante es que la propuesta ya no sólo despierta el interés de movimientos ciudadanos, sino de los propios gobiernos, en este caso de Europa.



¿Qué es y cómo surge la propuesta del ingreso de ciudadanía?

Es una propuesta formulada inicialmente por dos prestigiosos teóricos sociales europeos, Philippe Van Parijs y Robert J. Van der Veen en el año de 1986.³ Supone garantizar una renta básica a todas las personas de una sociedad por el hecho de ser ciudadano y no por ser pobre o ser desempleado. Da a todos los ciudadanos un ingreso permanente e incondicional, y deja que lo aumenten a voluntad con ingresos procedentes de otras fuentes. En términos del propio Van Parijs “la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo”.⁴

En este sentido no es un subsidio al desempleo o un aporte a los pobres, es un ingreso adicional para algunos (los que tienen trabajo-ingresos) y el único para muchos —pobres y/o desempleados, niños, jóvenes, mujeres, ancianos y demás sectores desaventajados en la sociedad—, como expresión de un derecho ciudadano universal. Algunas de sus características son las siguientes.

Características

1. Es un pago en efectivo de forma regular. Se suministra en efectivo y de manera regular, puede ser mensual, por períodos de meses o al año.

2. Lo paga el Estado. “En la mayoría de las propuestas, se supone que la renta básica será pagada, y por tanto financiada, al nivel de una Nación-Estado. De todas maneras, también puede ser pagado y financiado en principio en el ámbito de una parte política-

³ Van Parijs, Philippe, *Renta Básica una idea simple y poderosa para el siglo XXI*, Berlin, octubre, 2000.

⁴ Van Parijs y Van der Veen. *Una vía capitalista al comunismo*, Theory and Society, 1996.

mente organizada de la nación, como una provincia o una comuna". (Van Parijs). También podría ser pagada por una unidad política supranacional, en este caso, por ejemplo, por el fondo mundial creado con los recursos de Tasa Tobin.

3. Es para todos los ciudadanos y ciudadanas de un país determinado. En la consideración más plena de esta propuesta se considera que debe ser universal, es decir, recibido por todos los habitantes del país y/o provincia en cuestión. No importa la edad (también para los niños y los ancianos), el sexo, la raza, el nivel económico, el nivel educativo, el tener o no trabajo, etc. Es decir, es un derecho de ciudadanía.

4. Es incondicional. En opinión de Van Parijs este ingreso es independiente de la disposición a trabajar, es decir, no tiene contraprestación económica, no está atado a determinados comportamientos, actividades o actitudes. Otros autores lo condicionan a alguna actividad de participación social por parte de quien lo recibe; o puede estar condicionado en términos de quien lo recibe (edad, sexo, dependencia económica).

Bases morales y filosóficas de la propuesta

Como acertadamente lo señala Daniel Raventós, "lo que es políticamente viable depende en gran medida de lo que se ha demostrado que tiene una justificación ética".⁵

De esta manera poco sentido tiene la discusión política o económica (su viabilidad, su operatividad) de esta propuesta, si no queda clara su deseabilidad y justificación ética. De allí, que sea central, el esclarecimiento de esta iniciativa desde las distintas propuestas normativas y éticas de las teorías de la justicia. Por eso, apoyados en el propio Raventós y en Roberto Gargarella⁶ vamos a tratar de relacionar la propuesta con algunas de las teorías de justicia más representativas.

"En principio, la política aplicada en materia de ingresos básicos, al otorgar in-

condicionalmente el beneficio a todos, parece responder adecuadamente a principios igualitarios como el de tratar a todos con igual consideración y respeto. Esto representa un mérito importante de la iniciativa en cuestión, y la distingue radicalmente, a la vez, de las situaciones que son más comunes en la actualidad, en donde tales ventajas o desventajas "naturales" adquieren un indebido peso en el "castigo" o " premio" social que se otorga a diferentes individuos" (Gargarella, p. 26). De otra parte, "la propuesta parece ser particularmente aceptable, respecto del principio "rawlsiano" de mirar a la sociedad desde el punto de vista de los más desaventajados. Así, y en una primera aproximación a este punto —de qué modo se sitúa la propuesta del ingreso básico frente a las llamadas "arbitrariades morales"— la balanza parece inclinarse favorablemente a su aplicación" (p. 329).

Tratando de ampliar un poco más la concepción de justicia como equidad de John Rawls y sus implicaciones para esta propuesta podemos anotar varias cosas. De una parte, los dos principios de su teoría de la justicia, desde perspectivas diferentes pueden permitir una justificación del ingreso básico universal. De un lado, desde el primer principio —las libertades básicas para todos— se propugna por un tratamiento igualitario a todos los ciudadanos de una nación determinada, es decir, no admite discriminaciones ni exclusiones de ningún tipo. Del otro, el segundo principio —trato desigual a favor de los desiguales— hace una referencia más directa a acciones a favor de los desiguales en la sociedad, y, en este caso, el ingreso universal podría beneficiar de mane-



⁵ Raventós, Daniel, *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona, septiembre, 1999, p. 19.

⁶ Gargarella, Roberto, *Contra la exclusión*, Ciepp, Buenos Aires, 1999.

ra más directa y significativa a los más desventajados de la sociedad.

De otra parte, cuando Rawls expone sus cinco bienes primarios deja la puerta abierta para la justificación de esta propuesta desde por lo menos dos de esos cinco bienes primarios. En efecto, al hablar de la renta y del ingreso como bien primario evidentemente estaría haciendo alusión a mejorar, o garantizar, un ingreso para todos, cuando él hace referencia a los criterios para hacer la distribución en la sociedad señala que “la distribución de la riqueza de manera que maximice los ingresos de los más desfavorecidos... que maximice a los que tienen la renta mínima”⁷. Por otra parte, en el quinto bien, el referido a las bases sociales del respeto de sí mismo tendría mucho que ver con la garantía de esta renta básica, en efecto, es claro, que si una persona no tiene garantizado un ingreso básico de subsistencia, está lejos de poder garantizar ese autorespeto y la consiguiente valoración social. No está por demás señalar que el énfasis igualitario (libertades iguales para todos) de esta teoría, no se puede materializar si los ciudadanos de un país determinado no tienen garantizada la base material para ejercer esas libertades.

Desde posiciones que intentan radicalizar a Rawls (rawlsianos de izquierda), o del marxismo analítico (Van Parijs) se asume la libertad como soberanía individual y se concibe la libertad real como la libertad para (positiva) y la libertad de (negativa), esto conlleva a “no verse impedido de hacer cualquier cosa que uno puede querer hacer” para lo cual contar con una renta básica garantizada es una condición necesaria.

El ingreso ciudadano es legítimo y puede ser defendido en una concepción de libertad real para todos porque parte de la exigencia de redistribución de las rentas, no exactamente de forma igualitaria, sino de tal manera que el que “reciba menos, reciba tanto como sea posible para adelantar su concepción de vida buena”.

En teorías de la justicia como la que viene proponiendo el premio Nobel de Economía Amartya Sen se señala que: “En el enfoque normativo que adoptamos aquí, consi-

deramos que las libertades individuales fundamentales son esenciales. El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutan sus miembros”.⁸ Sin ser el propósito central de las teorías del desarrollo, la renta y los ingresos, Sen admite que “por norma, son admirables medios de uso general para tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar”⁹. La solución, así sea parcial, de la esclavitud del ingreso, o de la pobreza, crea mejores condiciones para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan “ser” y “hacer” el tipo de vida que quieren llevar, es decir, en palabras de Sen, aumentar sus niveles de libertad.

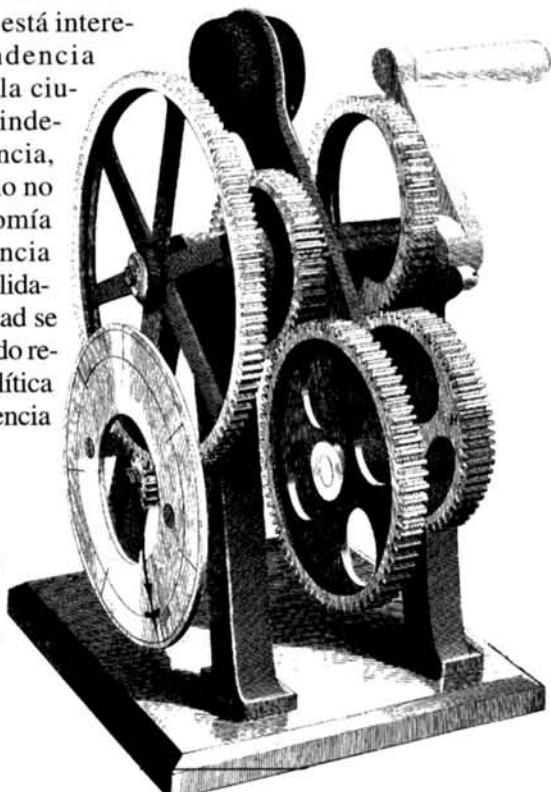
Es evidente que en un estado de pobreza por ingresos como el descrito al comienzo de este artículo, o, como el que soporta el 60% de la población colombiana, no se puede esperar que esas personas “puedan llevar el tipo de vida que consideren valiosa”. En este caso la falta de ingresos se convierte en un impedimento real para alcanzar la libertad.

Respecto a la corriente republicana se puede anotar que con su ideal de libertad como no-dominación, está interesada en la independencia socioeconómica de toda la ciudadanía. En efecto, sin independencia de la beneficencia, la caridad o el clientelismo no se puede hablar de autonomía personal. Sin independencia socioeconómica, las posibilidades de disfrutar de la libertad se restringen. Por eso, un Estado republicano adoptará una política que promueva la independencia

⁷ Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, pp. 64 y 65.

⁸ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, p. 184.

⁹ Ibíd, p.104.



socioeconómica de la ciudadanía. De otra parte, al tener asegurado un ingreso básico se puede intensificar la "vida cívica" (clave para los republicanos) y la participación en asuntos de interés público, en tanto se dispone de mayor tiempo para ello como producto de un ingreso asegurado.

Autoras como Adela Cortina lo dicen explícitamente: "Ciudadano es aquél que es su propio señor, junto con sus iguales... quien es vasallo en lo económico, difícilmente será dueño de sí mismo en todo lo demás...en una comunidad política son ciudadanos activos aquellos que tienen la propiedad necesaria para ser económicamente autosuficientes"¹⁰.

"El ideal republicano procurará que las políticas específicas que provean a la ciudadanía de determinadas necesidades lo hagan a través de derechos, no a la discrecionalidad de un gobierno o de un grupo de funcionarios. Porque se trata de evitar el establecimiento de otra suerte de dominación en la forma de tratar las necesidades ciudadanas. En otras palabras: se trata de establecer alguna garantía constitucional de la provisión de estas necesidades socioeconómicas. La existencia de una renta básica, garantizada constitucionalmente, proveería de un derecho de existencia que añadiría alcance e intensidad a la libertad como no-dominación".¹¹

"No entiendo la democracia y la libertad sin la renta básica (ingreso ciudadano), es decir, sin la garantía política del derecho de existencia económica y social de todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo".(Raventós).

Desde visiones normativas propias del Comunitarismo también sería factible justificar esta propuesta. La promoción de valores como la fraternidad y la solidaridad validarían la garantía de esta renta básica en particular para los más desventajados. De hecho autores clásicos de esta corriente como Walzer¹² establecen con claridad entre sus once bienes sociales primarios el referido al dinero y a la riqueza y el referido al reconocimiento y la autoestima (respeto de sí mismo de Rawls).

Desde posturas feministas también comienza a compartirse la propuesta, en tanto favorece la igualdad entre hombres y mujeres y, muy especialmente, por cuanto entra a corregir una de las mayores injusticias sociales con las mujeres, el no reconocimiento de su trabajo en hogar, la no remuneración por una función central para la reproducción social y la estabilidad de las sociedades. Como lo anota Laura Pautassi: "Del análisis anterior se desprende que una política de este tipo toma en cuenta una de las principales formas de discriminación que todavía soportan, mayoritariamente, las mujeres, esto es, la falta de remuneración a las distintas tareas socialmente útiles realizadas fuera del ámbito del mercado de trabajo remunerado. De esta manera se podría modificar el estatus de la mujer y la consideración de los menores, tanto en su relación con los sistemas de protección social, como también en los modos o estilos de vida de las sociedades modernas"¹³.

Es evidente también que la propuesta tiene rasgos propios de la visión moral y filosófica liberal-libertariana. Al permitir la independencia de las personas —las hace independientes de los partidos políticos y de los sindicatos— ; desarrolla la expansión de la libertad ciudadana, entendida como no-dominación y por consiguiente contribuye a lograr la meta más significativa de esta concepción, la autonomía personal. En sus principios de justicia Robert Nozick¹⁴ admite una acción de "rectificación" sobre lo que se haya poseído me-



¹⁰ Cortina, Adela, *Caja de Herramientas*, No 79, julio, 2000.

¹¹ Raventós, p. 26.

¹² Walzer, Michal, *Las esferas de la justicia*.

¹³ Pautassi, Laura, *Contra la exclusión*, Ciepp, Buenos Aires, p. 265.

¹⁴ Nozick, R., *Anarquía, Estado y Utopía*, 1974.

diente una adquisición o transferencia injusta, principio que permite actuar por ejemplo sobre las herencias y sobre la "dotación genética", con lo cual se podrían obtener recursos para atender a los menos aventajados.

Efectos y ventajas

Un primer efecto directo y contundente de esta propuesta es la corrección de varias injusticias morales y sociales tan poco plausibles como el trabajo infantil, la no remuneración de diversos trabajos que desarrollan las mujeres y la total desprotección de muchas personas de la tercera edad. Esta propuesta permitiría erradicar el trabajo de los niños, llevándolos a donde deben estar, en la escuela o colegio. Reconocería el trabajo de reproducción social que realizan las mujeres, se mejoraría su estatus y las igualaría frente al ingreso de los hombres. De otra parte brindaría unos ingresos a las personas de la tercera edad con el cual lograr un poco de autosuficiencia y de bienestar.

De manera más general esta propuesta revolucionaría la política social actual en tanto, ésta cada vez de manera más clara, se reduce a la atención a los más pobres (Sisben). En efecto, para tener derecho a acceder a alguno de los subsidios y/o programas de tipo social, la persona tiene que "demostrarlo" al funcionario que lo encuesta su situación de pobreza y de miseria, si no lo logra, corre el riesgo de quedar por "fuera" del programa. Este manejo está generando un gran número de perversidades, de distorsiones y de prácticas clientelistas. De otra parte, muchas personas de estratos medios, afectados por la crisis económica, están buscando la manera de acceder también a los "beneficios" de los pobres y en esas condiciones se está generando una disputa social entre pobres crónicos y pobres recientes por demostrar quién es más pobre y así poder tener acceso a las migajas de los programas sociales.

De manera contraria la propuesta de ingreso ciudadano, se sustenta en el derecho de ciudadanía que le corresponde a cada miembro de la sociedad y por tal razón y no por otra accede a dicho derecho. En térmi-

nos de dignidad humana, de autorespeto (Rawls) y de valoración social es clarísimo que el ingreso de ciudadanía construye mucho más que las actuales políticas para enfrentar la pobreza.

En este mismo sentido es una propuesta que ayuda a reducir las profundas manifestaciones de exclusión, marginamiento y alienación que se evidencia en nuestra sociedad. El contar con un ingreso básico, no sólo permite atender a necesidades urgentes y vitales de las personas y los hogares, sino que da otros derechos y posibilidades a quien lo recibe mejorando sus niveles de integración a la sociedad no sólo en el campo económico, sino también en el político y cultural.

Un efecto concreto y muy positivo en esa dirección es que le permitiría a las personas liberar tiempo para otras actividades sociales y culturales. Mucha gente podría acercarse a la vida que quieren llevar (Sen) y no a la que le impone su falta de ingresos. Hoy el esfuerzo por obtener un sustento para sí y para su familia no deja tiempo para que la gente masivamente disfrute del arte, de la cultura, de la ciencia, de la actividad intelectual, del ocio, del deporte, de la recreación, de la vida en comunidad etc. Hoy sólo unos pocos privilegiados pueden darse este tipo de "lujos". En este sentido la propuesta muestra sus bondades en términos igualitarios.

Algunas críticas se refieren a la no obligatoriedad del trabajo-remunerado como condición para recibirla, lo que podría generar parasitismo y falta de estímulos para el trabajo. En este sentido es bueno recordar que el trabajo no se reduce al trabajo asalariado (esta noción descalificaría muchas actividades sociales y culturales que no están ligadas a un salario) y, segundo, el lema "quien no trabaje no come" habría que aplicárselo primero a los grandes capitalistas y después sí a los pobres. Es evidente que trabajan más y más duro los pobres que los ricos, en tanto la propia condición de pobreza lleva a la gente a tener que trabajar los "días de descanso" a



trabajar sin derecho a vacaciones, a emplearse en jornadas mucho más largas y en condiciones más precarias. En consecuencia esta referencia no es válida para descalificar un ingreso adicional para la población, que para muchos podría ser el único ingreso. De hecho en los países donde se ha aplicado el subsidio al desempleo no ha ocurrido que todo el mundo deje de trabajar para limitarse a recibir ese subsidio. Por demás como lo anota Raventós:

“Quedan siglos para llegar a una situación en donde sin hacer nada, lo tengo todo bastante fácil”. O como lo anota Gargarella, “el trabajo sería resultado de una mera preferencia por trabajar, determinada por su vocación, o por sus ambiciones” (tener ingresos adicionales). Es evidente que hoy la mayoría de la población no disfruta el tipo de trabajo que tiene que llevar. Finalmente, también es legítimo advertir que no tendría nada de malo vivir mejor sin trabajar tanto. Al fin y al cabo la meta individual o social no puede ser básicamente la de tener un trabajo asalariado, por el contrario, la meta es el bienestar y la libertad de los ciudadanos en términos de poder llevar la vida que cada uno considera valiosa y que se merece llevar (Sen Amartya).

En su *Elogio a la ociosidad* el gran Bertrand Russell afirma categóricamente:

“El buen carácter es, de todas las cualidades morales, la que más necesita el mundo, y el buen carácter es la consecuencia de la tranquilidad y la seguridad, no de una vida de ardua lucha”.

Un tercer factor a favor de la propuesta y que muestra sus ventajas económicas y sociales tiene que ver con la reducción en las tasas de desempleo y subempleo. Ya va quedando claro que las políticas de pleno empleo no son posibles de lograr ni en los países del Sur, ni aún en los del Norte, de hecho el principal problema social de muchos países europeos es el paro, el desempleo. Esta es una tendencia universal bien descrita y analizada por autores como Robert Castel al referirse al fin de la relación salarial tradicional¹⁵. Esto significa entre otras cosas el debilitamiento de la economía formal y aún más

las de tipo industrial como garantías para la seguridad social. La salud, los regímenes pensionales y otras garantías de que gozaban los trabajadores formales-manufactureros son cada vez menos significativos y lo que se impone en su lugar, es la “selva” de la economía informal, el trabajo por horas, la flexibilidad laboral y otras condiciones de contratación que no garantizan esa seguridad social. Este fenómeno es cada vez más claro y significativo en países como Colombia, que empieza a registrar los índices de desempleo más altos de toda la región, ante los cuales ni el Estado ni el empresariado están haciendo nada significativo.

En estas condiciones los estados y la sociedad tienen que buscar formas nuevas de enfrentar esta situación. Al otorgar un ingreso básico a niños y jóvenes que hoy están vinculados al mercado laboral (en condiciones por demás precarias e injustas) permitiría que ellos se dedicaran a lo que tienen que dedicarse, a estudiar, dejando o bien vacantes o liberando el mercado laboral de la presión que hoy ejercen. Rápidamente se observaría una reducción de las tasas de desempleo si esta política se asumiera para los millones de niños y jóvenes trabajadores. A los subempleados, por su parte, les permitiría mejorar sus ingresos y de esa manera también dejar de presionar el mercado laboral. De esta manera no sólo se lograría reducir esas tasas de desempleo y de subempleo, sino que además, al ampliar los ingresos de los ciudadanos y ciudadanas se lograría una ampliación de la demanda interna de las personas y de los hogares con lo cual se estimularía la recuperación de la maltrecha economía nacional.

Una cuarta ventaja de la propuesta tiene que ver con la reducción de los gastos administrativos, la agilidad en su aplicación, la eliminación de muchos “intermediarios” sociales y políticos —que hoy se llevan

¹⁵ Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*.



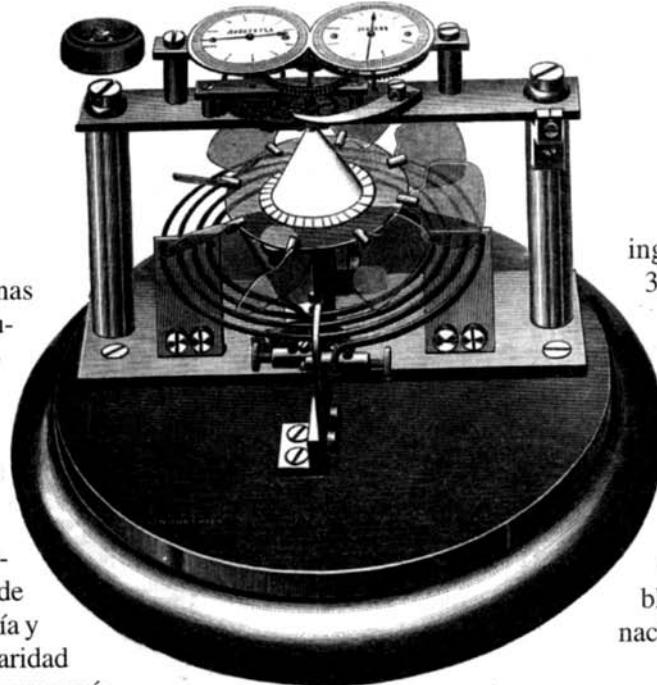
buenas partes de los recursos para lo social— y generaría unas nuevas relaciones entre el ciudadano, la sociedad y el Estado. Al todos tener derecho a este ingreso no tendría sentido la conservación de costosos aparatos burocráticos “encargados” de relacionarse con los pobres, esto liberaría recursos para destinarlos al ingreso de todos. Adicionalmente generaría y estimularía relaciones de solidaridad y de equidad, al permitir que los que más tienen aporten más para garantizar el ingreso de los que menos tienen.

¿Cómo se financiaría?

Una de las críticas más permanentes a la propuesta hace relación a los costos que ella puede conllevar, a los problemas fiscales que puede generar, y en tal sentido a su poca viabilidad.

Respondiendo a estas críticas y haciendo alusión al caso español, Daniel Raventós presentaba los siguientes cálculos. “En la previsión optimista, y dando a los menores un 50% de la renta básica, ya hoy se podría dar casi 83.000 pesetas al mes a toda la población adulta y, en la previsión pesimista, más de 51.000 pesetas. Sin inventarse dinero, sin aumentar la presión fiscal, sólo con destinar lo que hoy el gobierno del reino de España se gasta en determinadas partidas que podrían quedar absorbidas con la implantación de la renta básica”. Por eso él concluye: “se trata de querer, porque posible ya ahora lo es”.

Por su parte Rubén Lo Vuolo y el equipo de Ciepp en Argentina han hecho algunos estimados que permiten señalar que el peso del



ingreso ciudadano estaría entre un 3% y un 6% del PIB dependiendo de las coberturas del ingreso. Si es universal o si toma primero algunos grupos poblacionales.

Algunos estimativos generales para el caso colombiano coincidirían con los datos anteriores, esto es, estaríamos hablando de un 4% a 5% del PIB nacional.

Su aplicación puede ser gradual y condicionada

Pensando en la viabilidad financiera de la propuesta es posible considerar la posibilidad de que éste se vaya aplicando de manera gradual, comenzando por los grupos más vulnerables (niños, ancianos y mujeres) y que se condicione a algún tipo de actividad, social, comunitaria o cultural.

De esta manera, en una primera etapa se puede plantear una aplicación gradual del ingreso ciudadano comenzando por los niños y los jóvenes hasta los 18 años y por los ancianos —los que no tienen pensión, en primera instancia—. Se puede plantear que para los niños sean en un principio del 50% o, hasta un cierto número de hijos para no estimular las tasas de natalidad, se puede entregar a las madres y en todo caso, condicionar a los padres para que garanticen que efectivamente los niños están estudiando. Todo esto se puede estudiar dependiendo de los cálculos que se hagan.

En segundo lugar, es posible destinar los recursos que hoy se destinan a programas y proyectos de atención a la población más pobre y sobre todo los que resultarían de supri-

mir aparatos y sistemas complejos de atención a beneficiarios. De los ocho billones de pesos que se destinan a diversos tipos de subsidios, una parte de ellos se van en trámites, en pago de personal, en mantenimiento de sedes y otros gastos administrativos que se pueden suprimir o reducir con esta propuesta.

Así mismo, se ha demostrado, por organismos oficiales, que de los 15 billones que se manejan en el sector salud, una parte considerable (entre tres y cuatro billones) se van en intermediaciones innecesarias y/o en corrupción.

En tercer lugar, es hora de que la sociedad colombiana discuta a fondo y en serio el tema de las desigualdades económicas y sociales y que empiece a considerar asuntos mínimos como una política tributaria más progresiva y equitativa, en este sentido, cabría el establecimiento de un impuesto a las grandes herencias, a las rentas ociosas y a los grandes consumos. Así mismo, hay que exigir a los fondos privados de pensiones, que manejan billones de pesos de sus afiliados, y que se dedican actualmente a la especulación financiera, que destinen estos recursos a actividades productivas que ayuden a generar empleo y bienestar social. Todas estas medidas brindarían recursos nuevos y estimularían la solidaridad social. Al fin y al cabo lo que hay que redistribuir es la riqueza y no la pobreza.

En cuarto lugar, algunos recursos que hoy capta el Estado central y/o regional (tres por mil, bonos de paz, regalías) se podrían destinar total o parcialmente a estos fines.

En quinto lugar hay que insistir en el debate sobre la actual estructura del gasto público y en el enorme costo de la deuda interna y externa. Ya es hora también de que este debate se dé a fondo en el país y que se planteen políticas más severas de reducción de este gasto. En fin, mecanismos pueden haber, lo que se requiere en última instancia

es voluntad política y correlación de fuerzas sociales y políticas para abrirle paso a este tipo de propuestas.

Queremos terminar con algunas aclaraciones sobre la propuesta del ingreso ciudadano.

Es muy importante aclarar que la propuesta no resuelve todos los problemas económicos, sociales o culturales de la población, ni reemplaza otras políticas sociales que puede promover el Estado o la sociedad. De hecho consideramos que el Estado y la sociedad deben tratar de cumplir con sus obligaciones constitucionales de garantizar el derecho a la educación y la salud entre otros asuntos¹⁶. De allí que el ingreso ciudadano es una contribución que hace la sociedad al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular de la que tiene bajos ingresos o de la que hoy no dispone de ellos.

Es además una propuesta que se viene abriendo campo en amplios círculos académicos y sociales (mayoritariamente europeos) pero que se encuentra en su fase de afirmación en el plano teórico (filosófico, económico y político) y de experimentación en algunos países o comunidades-provincias al interior de los mismos. Es el caso del ingreso suministrado en Alaska a todos sus habitante, la renta básica en el País Vasco en España, del proyecto de ley aprobado en Brasil y de la consulta contra la pobreza propuesta por la central sindical argentina, que incluye un ingreso de 380 dólares mensuales para jefes de hogar y 80 dólares para niños y jóvenes hasta los 18 años.

Esto muestra que esta iniciativa no es simplemente un ejercicio académico, populista para algunos y neoliberal para otras, sino una realidad social y política de corte democrático que se viene abriendo paso tanto en el Norte como en el Sur. Y que bien vale la pena discutirla y trabajarla para el caso colombiano

Bibliografía

Gargarella, Roberto, *Contra la exclusión*, Ciepp, Buenos Aires.

Raventós, Daniel, *Revisita Viejo Topo*, No. 148, enero de 2001.

Raventós, Daniel, *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona, septiembre, 1999.

Lo Vuolo, Rubén, *Contra la exclusión*, Ciepp, Buenos Aires, 1999.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, 2000.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Van Parijs, Philippe, *Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI*, Berlín, octubre 2000

Van Parijs, Philippe, Van der Veen, Robert, *Una vía capitalista al comunismo*, Theory and Society, 1986.

Francisco Leal Buitrago

Profesor titular de la Universidad de los Andes,
profesor honorario de la Universidad Nacional de
Colombia y profesor-investigador de FLACSO
Ecuador

Cada uno por su lado ¿Militarización en la región Andina?*

Francisco Leal Buitrago

Las amenazas a la seguridad luego de la Guerra Fría son problemas sociales transnacionales y no conflictos interestatales: el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la degradación del medio ambiente. Entre estas amenazas, el narcotráfico ha afectado, sobre todo a los países andinos, debido a que, Estados Unidos ha ubicado a ese problema en el eje de su seguridad en el hemisferio.

Proyectos de integración regional, como el Nafta, el ALCA y la CAN, se han visto interferidos por el problema de las drogas, de acuerdo con las directrices trazadas por Estados Unidos. En este contexto de supuestas amenazas mediado por el narcotráfico sobresale el conflicto armado en Colombia, ya que se convirtió en el centro del problema que afecta a la región andina.

Colombia: ¿hacia una guerra civil?¹

Con el fin de apreciar la situación política de la región en sus aspectos militares y de seguridad, conviene comenzar con el Plan Colombia, ya que sirve de base para entender la crisis colombiana y tiene su arraigo en un fenómeno común en el área: el narcotráfico, eje de una supuesta amenaza a la seguridad regional.

En los años ochenta, el narcotráfico fue el catalizador de la crisis nacional iniciada en la década anterior, al pene-



trar en la sociedad y potenciar antiguos problemas no resueltos, como la corrupción, la impunidad, la debilidad del Estado y sobre todo la violencia. Su mayor incidencia en

*Este es un extracto de una ponencia del Prof. Leal Buitrago en el seminario de RECAL y el Instituto de Estudios Iberoamericanos "El nuevo escenario de inseguridad en América Latina", realizado en Hamburgo del 7 al 8 de junio de 2001.

¹ La información de este título fue extractado del proyecto "Elementos para una definición estratégica de la defensa y seguridad nacional", que el autor adelanta en la actualidad.

la expansión de la violencia fue la formación de grupos paramilitares guardianes de organizaciones productoras y exportadoras de cocaína, cuya principal acción criminal fue el exterminio de la Unión Patriótica, movimiento nacido del Partido Comunista y líderes desmovilizados de la guerrilla. El apoyo del Ejército y la Policía y la contratación en el exterior de mercenarios instructores fueron factores claves para la formación de estos grupos.

En los años noventa ocurrió la mayor expansión de las organizaciones armadas al margen de la ley. La estrategia de seguridad del gobierno del presidente César Gaviria (1990 - 1994) fracasó en los años finales de su mandato, debido a las dificultades de construir un proceso de paz y la fuga del jefe del cartel de Medellín de una cárcel de máxima seguridad. En el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994 - 1998) fue igualmente difícil adelantar un proceso de paz, por razón de la crisis surgida de la financiación del narcotráfico a su campaña política. Pero el narcotráfico no sólo financió esa campaña, sino que también apoyó a paramilitares y guerrilleros en un crecimiento inusitado, convirtiéndose en su principal soporte económico, seguido por el secuestro y la extorsión en el caso de las guerrillas, y el apoyo de terratenientes y empresarios a los paramilitares. La subversión adquirió entonces autonomía financiera, opacando la necesidad de conseguir apoyos políticos de sectores de opinión. Fue el triunfo de la tendencia de militarización de la política que venía dándose de tiempo atrás. Por eso, sus acciones de fuerza se convirtieron en el principal medio para ganar nuevos espacios políticos alimentados por el amedrentamiento a la población civil. Cálculos oficiales indican que las FARC tienen hoy más de 16.000 efectivos en armas, el EIN cerca de 5.000 y los paramilitares más de 8.000.

En estas circunstancias, la última campaña presidencial se hizo en función de la urgencia de emprender un nuevo proceso de paz. El triunfo del presidente Andrés Pastrana (1998 - 2002) fue apoyado por la acogida de las FARC a una eventual política de pacificación. Una indefinida bandera de paz fue des-

Poca claridad presupuestaria

Fuera de los 860 millones de la parte del Plan Colombia financiada para el país por Estados Unidos, no hay claridad presupuestal sobre la composición de este plan, ya que las cifras y los rubros han variado al ritmo de las reacciones de la comunidad internacional. Al final del año 2000, el Gobierno indicaba que el presupuesto total del Plan era de 7.545 millones de dólares, de los cuales 4.000 eran recursos nuevos. Señalaba además que para la lucha contra el narcotráfico se destinaban 1.336 millones, para la recuperación económica y social 1.069 millones y para el fortalecimiento institucional 1.895 millones, o sea, un total de 4.300 millones de dólares.

de el comienzo el norte del nuevo gobierno, siendo su principal componente un ambiguo Plan Colombia. Pero el proceso de paz emprendido no ha tenido mayor consistencia y el rumbo que ha tomado ha estado condicionado por un cambio drástico en las relaciones internacionales de Colombia: se pasó del ostracismo en que fue sumido el gobierno de Samper a una apertura abrupta que cayó bajo la tutela oficial de los Estados Unidos. Su diplomacia coercitiva había logrado ya que la política antidrogas del gobierno de Samper se hiciera bajo los dictámenes norteamericanos.

La apertura internacional del país fue aprovechada por el Presidente para hacer numerosos viajes en corto tiempo a muchos centros de poder. Pero el tema del Plan Colombia, el objetivo principal de esas visitas, no fue claro, pues no se propusieron metas ni responsabilidades concretas. Por eso, el respaldo que Pastrana recibió a sus objetivos de paz fue general e intangible.

A mediados de 1999, la visita a Colombia del subsecretario de Estado para asuntos políticos de los Estados Unidos, Thomas Pickering, obligó a la Presidencia de la República a redactar la primera versión oficial del

Plan, con la asesoría de funcionarios estadounidenses civiles y militares y del Ministerio de Defensa. La versión titulada "Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado" fue dada a conocer en forma simultánea en inglés y español. Este texto contiene cinco políticas: la economía, la estrategia antidrogas, la reforma del sector justicia, el plan para la democratización y el desarrollo social, y el proceso de paz.

Luego de que fracasara un proyecto de ley presentado en Estados Unidos por un grupo de senadores, en octubre de 1999, sobre ayuda a Colombia por 1.300 millones de dólares para tres años, al inicio de 2000, el gobierno de Clinton presentó al Congreso una solicitud de ayuda a Colombia por casi 1.600 millones de dólares, sustentada en su apoyo al Plan Colombia. El proyecto fue aprobado en julio de 2000, sobre todo porque la mayoría de legisladores estaba de antemano interesada en darle una solución al problema colombiano.

Las partidas aprobadas fueron las siguientes. De 1.319,1 millones de dólares en total, 860,3 (65.2%) corresponden a asistencia para Colombia (cifra que se suma a los 330 millones asignados previamente, casi todos destinados a ayuda militar y policial), 110 (8.3%) para Bolivia, 32 (2.4%) para Perú, 20 (1.5%) para Ecuador, 4.0 para Panamá, 3.5 para Brasil y 3.5 para Venezuela. De los fondos destinados a Colombia, 519.2 millones (60.4%) son para asistencia militar, 123.1 (14.3%) para asistencia a la Policía Nacional, 68.5 (8.0%) para desarrollo alternativo, 58 (6.7%) para reforma judicial e iniciativas sobre estado de derecho, 51 (5.9%) para derechos humanos, 45 (5.2%) para fortalecimiento institucional, 37.5 (4.4%) para desplazados, 13 (1.5%) para reforma judicial, y 3.0 (0.3%) para la búsqueda de la paz. La ejecución de esta ayuda quedó sujeta a varias condiciones planteadas al gobierno colombiano, como la no violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, el juzgamiento de paramilitares, el desarrollo de una estrategia para eliminar toda la producción de coca y amapola para el año 2005 y las certificaciones periódicas respectivas. Sin embargo, la

El eje de la estrategia

El eje de la estrategia del aporte estadounidense al Plan Colombia es la erradicación química de los cultivos de coca y amapola, medio que ha fracasado. Con diferentes químicos, la fumigación se ha aplicado en el país desde los años ochenta. Por ejemplo, entre 1994 y 2000 se fumigaron 120 mil hectáreas de cultivos ilícitos con resultados desalentadores, aparte de los enormes daños causados a los ecosistemas y a la población campesina. Según datos oficiales, en 1981 había 25 mil hectáreas de cultivos ilícitos, en 1995 casi 50 mil y en 1999 más de 120 mil. O sea que, pese a la fumigación, en menos de 20 años se quintuplicaron los cultivos. Su disminución en Perú y Bolivia, a costa de su traslado a Colombia, indica que es posible que los cultivos se muevan a otros países si las condiciones lo permiten y si continua la demanda, principalmente de los Estados Unidos.

figura de *waiver* permite que el Presidente de los Estados Unidos pueda obviar esos condicionamientos.

Descontando la ayuda aprobada por Estados Unidos, la esperanza de contribución internacional es poca debido a la identificación que hacen en el exterior entre los planes de lucha antidroga de los Estados Unidos y el Plan Colombia. Mientras el gobierno colombiano esperaba recaudar mil millones de dólares de los europeos en la llamada mesa de donantes organizada en España en julio de 2000, obtuvo sólo 100 millones de España y 20 de Noruega. En la segunda sesión de esa mesa, celebrada en octubre de 2000 en Bogotá, la Unión Europea, Japón y otros países prometieron dar 280 millones. Excepto el aporte de Noruega, las cantidades ofrecidas son ambiguas o hacen parte de programas de ayuda internacional establecidos con anterioridad por los países aportantes.

En marzo de 2001, la Unión Europea anunció un aporte de 100 millones para el

componente social del Plan, en lugar de los 224 que el Gobierno esperaba recibir por ese concepto, cantidad igual aprobada por Estados Unidos.

A fines de septiembre de 2000 se inició la parte del Plan financiada por Estados Unidos, con la firma de tres convenios para programas no militares por 175 millones de dólares. Este hecho se produjo en medio de un paro armado adelantado por las FARC en el Putumayo, región vecina de Ecuador -con 40.000 hectáreas sembradas de coca, que son un tercio de los cultivos nacionales-, debido a su confrontación con los paramilitares. La víctima de esta situación fue la población civil, que continuó así sus desplazamientos.² A final de ese año, el presidente Pastrana anunció inversiones millonarias para fines sociales, a la vez que los medios resaltaron los acuerdos oficiales con las comunidades para la erradicación manual de cultivos. En ese

momento, con sigilo, comenzó en el sur del país la erradicación masiva de los denominados cultivos industriales mediante la fumigación aérea, parte central de la porción del Plan Colombia financiada por Estados Unidos.

La estrategia adoptada por el Plan hace parte de la nueva concepción de seguridad de los Estados Unidos para el hemisferio, en la que el narcotráfico es considerado como la amenaza principal. Las urgencias y necesidades de los Estados Unidos se han impuesto y se impondrán, dada su enorme capacidad para sacar adelante sus prioridades. Esto se refuerza con el desinterés mostrado por la Unión Europea, que podría ser un contrapeso importante.

Venezuela: ¿en busca de un sistema político alternativo?

El petróleo fue la base de la modernización venezolana, además de que sirvió de apoyo a su estabilización política a partir de 1958, luego de un largo período de gobiernos militares con pocas interrupciones. El llamado pacto tácito de ese año entre las élites militares y civiles permitió a los militares conservar privilegios estamentales, sostener relaciones clientelistas con los gobiernos y ascender en forma rápida en la escala social. Pero desde 1989, con la explosión social conocida como el "Caracazo" y el primer ajuste estructural a la economía, comenzó un proceso de deterioro político y la consecuente ruptura de ese pacto (Pizarro 1996: 73 - 74). Desde 1984 la economía había iniciado su deterioro, con efectos negativos sobre el bienestar de la población. La crisis de la deuda externa, el agotamiento del modelo rentista petrolero y la inviabilidad de la industrialización por sustitución de importaciones son factores que explican esos cambios. Además, el



² Estadísticas de 1999 indican que los paramilitares son responsables de la mitad de las masacres, que son la causa principal de los desplazamientos. Las guerrillas cometen el 28 por ciento, la Fuerza Pública el 5 por ciento y el resto son perpetradas por desconocidos. Se calcula que hay más de un millón y medio de desplazados por la violencia en Colombia, tercer país en el mundo luego de Sudán y Angola.

manejo de los grandes recursos petroleros por un Estado mediatisado por el bipartidismo llevó al desarrollo de una democracia limitada, con notorias restricciones ciudadanas y fomento de la corrupción (Medina 2001: III).

Entre 1992 -cuando se produjeron dos intentos de golpe de Estado- y 1998 el sistema político entró en una crisis que tuvo su máxima expresión con el triunfo electoral del teniente coronel Hugo Chávez, uno de los líderes del primer intento de golpe de 1992. En medio de una profunda recesión económica, el nuevo gobierno y sus cambios marcaron el inicio de un eventual fin del sistema político encarnado por los partidos tradicionales. Entre esos cambios se destacan la aprobación de una nueva Constitución a fines de 1999, que da derecho al voto a los militares -manteniendo su carácter apolítico y no deliberante-, concede amplias facultades al Presidente de la República y extiende su período a seis años con posibilidad de reelección. Luego de su agresiva política petrolera que contribuye a mantener altos los precios del crudo, Chávez reunió la II Cumbre de la OPEP, después de 25 años de celebrarse la primera. Así mismo, su política exterior ha guardado distancia frente a los Estados Unidos (Medina 2001: VI, VII, XII, XIV).

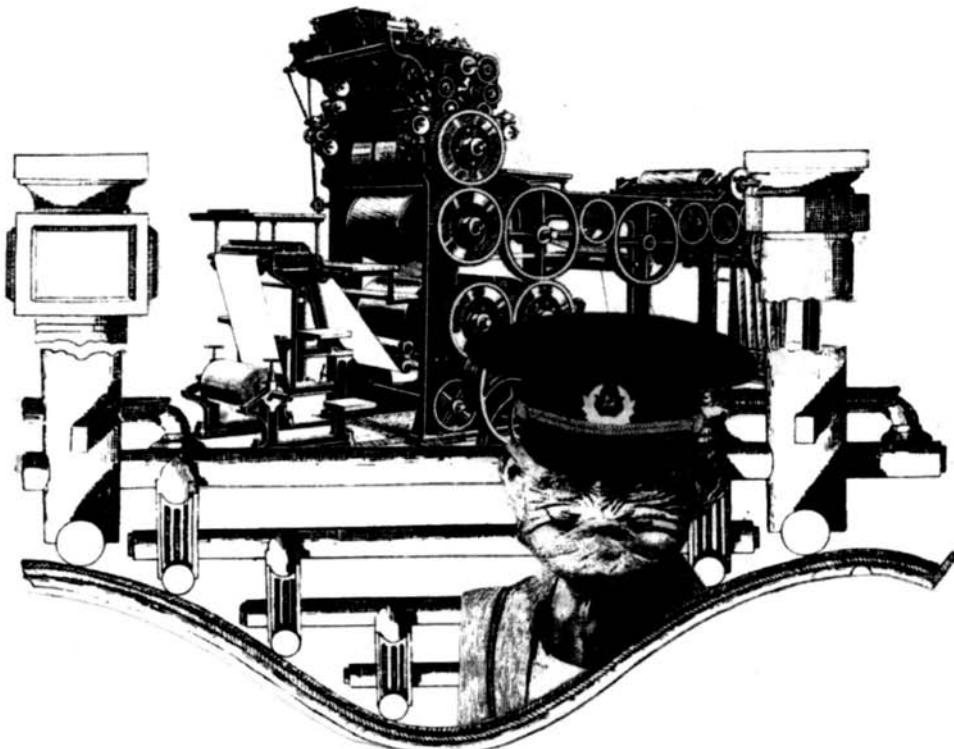
La iniciativa del nuevo gobierno, de adoptar una posición neutral ante el conflicto armado colombiano y dialogar con las guerrillas, causó impacto negativo en Colombia, debido a la asimetría en las percepciones sobre el manejo del problema guerrillero. Esa situación se ha complicado con la posición diferente de los dos gobiernos con relación a la política estadounidense frente a las drogas, ya que el presidente Chávez ha criticado el Plan Colombia y rechazado cualquier participación al respecto de parte de los Estados Unidos en Venezuela (Torres 1999). No obstante, la ayuda al Plan Colombia aprobada por ese país contempla 3,5 millones de dólares para Venezuela, destinados a la Policía Técnica Judicial y a la Guardia Nacional para labores de interdicción al narcotráfico y apoyo a la política antinarcóticos (Isacson 2001: 78).

En Venezuela: sobresaltos en los sectores altos y medios

La “revolución pacífica” de la Quinta República ha creado sobresaltos en los sectores altos y medios del país, pues el Presidente no ha vacilado en azuzar en su contra a los grupos populares que lo apoyan, lo que ha reducido el círculo de sus colaboradores. Con la inclusión de numerosos militares en cargos directivos de la administración pública, Chávez ha puesto a prueba las condiciones administrativas del sector castrense. Sin embargo, los militares muestran una división soterrada en torno al apoyo al gobierno, sobretodo luego del nombramiento, en febrero de 2001, del canciller Rangel como ministro de Defensa, ya que no sólo produjo disgusto en el estamento armado por ser el primer civil en acceder a ese cargo, sino además por ser una figura controvertida entre los militares. En este contexto, la situación actual es de incertidumbre, aunque el papel tutelar de la institución militar sobre el

Ecuador: crisis económica, inestabilidad política y Plan Colombia

El sistema político vigente en Ecuador surgió del rápido proceso de modernización iniciado en los años setenta y sustentado en el petróleo, el cual fue promovido por los gobiernos militares bajo la égida de la Guerra Fría. Entre 1972 y 1976, el objetivo reformista del gobierno reflejó la tendencia desarrollista de los militares ecuatorianos. Aunque en 1978 fue promulgada una nueva Constitución, el experimento reformista fue interrumpido en 1976 con un nuevo gobierno de facto. Los años finales de esa década fueron de transición política por decisión de los militares, la cual abrió el espacio para que retornaran los civiles al poder. Las expectativas que este cambio provocó pronto se frus-



traron, debido en buena parte a desastres naturales, el descenso de los precios del petróleo y el inicio de la crisis de la deuda externa. Los ajustes macroeconómicos vaticinaron un período de dificultades. Durante ese período, el gobierno civil autoritario iniciado a mediados de los años ochenta derrotó los nacientes y débiles movimientos guerrilleros surgidos a la sombra de la crisis. Su manejo personalistas del poder, propio de un sistema político poco estructurado, provocó dos intentos fallidos de insurrección militar, en 1986 y 1987 (Páez 1996: 282 - 288).

Luego de una pausa, la crisis económica volvió a aflorar a comienzo de los años noventa, llevando a nuevos y drásticos ajustes. La frágil estabilidad presidencial duró hasta 1996, cuando renació la crisis política a manos del presidente Bucaram, con veleidades populistas. Tras una movilización en su contra, los militares propiciaron su salida a comienzo de 1997, respaldando al presidente nombrado por el Congreso para resolver la crisis. Durante el gobierno interino de Fabián Alarcón fue convocada una Asamblea Constituyente que redactó la Constitu-

ción de 1998, cuyo cambio destacado fue el reconocimiento de los derechos colectivos de los indígenas. Este reconocimiento fue fruto del ascenso del movimiento indígena, CONAIE, como actor político destacado desde el inicio de la década. Su mayor expresión han sido los numerosos levantamientos contra los gobiernos, como el que en 1994 propició la Ley de Desarrollo Agrario. El presidente Mahuad, elegido en 1998, fue derrocado al inicio de 2000, en medio de una profunda crisis económica y tras una huelga encabezada por la CONAIE y arbitrada por los militares, quienes definieron la posesión en la Presidencia del vicepresidente Gustavo Noboa. La dolarización de la economía fue uno de los subproductos de esa crisis (Burbano 2001).

Las relaciones entre civiles y militares estuvieron signadas por la derrota militar de 1941 frente al Perú, la cual significó la pérdida de gran parte del territorio nacional, según lo estipulado en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. El apoyo militar a la insurrección popular que derrocó el gobierno en 1944 y la expedición de la Constitución de 1945 fue-

ron resultados tardíos de ese acontecimiento. Estos hechos generaron una visión desarrollista apoyada en una posición nacionalista y antiimperialista del sector castrense, la cual influyó también en sus relaciones con la sociedad. Los militares han gozado de gran prestigio, facilitando su papel de árbitros en los continuos conflictos políticos. La prolongada debilidad estatal y las frágiles organizaciones de la sociedad indujeron la desconfianza de los militares en los grupos dirigentes, les dieron la iniciativa política y les permitieron que, a partir de los años sesenta, se involucraran en tareas ajenas al quehacer castrense. Los militares intervienen en labores administrativas del Estado, participan en actividades empresariales y tienen presencia en órganos directivos de sectores económicos importantes. Incluso, lograron la asignación de una parte de las regalías del petróleo. (Bustamante 1999).

En este contexto, el lastre de la derrota militar de 1941 frente al Perú -y también de la de 1981 tras la ocupación militar de territorio supuestamente peruano- fue aliviado en 1995 con la victoria militar sobre las tropas del Perú en el Alto Cenepa, luego de un nuevo incidente fronterizo. Con ello comenzó un proceso de negociación con el Perú, que culminó en 1998 tras un acuerdo facilitado por el Grupo de Países Garantes, conformado por Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile. Sin embargo, la delimitación acordada sobre la frontera no dejó satisfechos a los militares y a algunos sectores de la sociedad.

Firmada la paz entre los gobiernos de Perú y Ecuador sobrevino luego el temor derivado del anuncio del Plan Colombia y alimentado por los bajos niveles de violencia social del Ecuador. El paso continuo de la frontera en la región fronteriza de Sucumbíos durante varios años por parte de guerrillas y población civil fue entonces magnificado. Con ello se abrió el camino para que los nuevos desplazamientos y las confrontaciones entre guerrillas y paramilitares en esa zona, producidos durante la segunda mitad del año 2000, acertara sobremanera a militares y opinión pública, aun antes de iniciarse las primeras acciones del Plan en diciembre de ese año. Esta prevención aumentó al establecer-

20 millones para Ecuador

La partida del Plan Colombia aprobada por el Congreso de los Estados Unidos asigna 20 millones de dólares a Ecuador, de los cuales 12 se destinan a interdicción de drogas y 8 a programas de desarrollo alternativo. Además, el acuerdo sobre la base de Manta posibilitó que el gobierno estadounidense adjudicara 61.3 millones de dólares para la adecuación de la pista y sus instalaciones, trabajos que comenzaron en 2001. Aparte de ello, en 1999 Estados Unidos entrenó 681 militares y policías, además de que previó continuar con el programa en el año 2000 (Isacson 2001: 75-76). Tal entrenamiento estuvo destinado principalmente a la Brigada de Selva 19 Napo y al Grupo de Fuerzas Especiales 24 Rayo, localizadas en la Amazonía.

Helicópteros para la policía

El apoyo económico y político que dieron los Estados Unidos al Perú se basó en el supuesto aporte de Fujimori a la derrota de la subversión y la reducción de los cultivos de coca, además de su condiscendencia con la política norteamericana. Aunque hubo presión oficial estadounidense para controlar la continua violación militar de los derechos humanos y la conducta antidemocrática del gobierno peruano, la balanza se inclinó al lado de las conveniencias de los Estados Unidos en la región. El aporte de los Estados Unidos al Perú a través del Plan Colombia es de 32 millones de dólares para la compra de helicópteros destinados a la Policía Nacional. Asimismo, ese país entrenó 983 militares y policías peruanos en 1999 (Isacson 2001: 77).

se la relación entre el Plan Colombia y el acuerdo firmado a fines de 1999 por el presidente Mahuad y su ministro de Defensa con los Estados Unidos, que permite el uso de la base militar de Manta por la Fuerza Aérea de este país para “operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales y tráfico de narcóticos”, con duración de 10 años (Montufar 2001). Este acuerdo hace parte de la reorganización estratégica regional del Comando Sur de Estados Unidos -con motivo de su salida de Panamá y la entrega de la Zona del Canal-, que involucró a Aruba y Curazao, Costa Rica, Honduras, Colombia y Ecuador.

En el contexto del conflicto armado colombiano, Ecuador es el país más vulnerable de la región, puesto que este hecho propicia desplazamientos de población y afecta el comercio fronterizo a lo largo de los 585 kilómetros de límites con Colombia. Muchos de los intermediarios que pasan por los campos cocaleros han sido desplazados, y las actividades de turismo, comercio y agricultura se han visto disminuidas. En Carchi y Sucumbíos es común la extorsión de guerrillas y paramilitares. En Sucumbíos y Napo el desempleo sobrepasa el 30 por ciento, la pobreza el 90 por ciento y la indigencia el 70 por ciento (Jarrín 2001: 95-97). Además, es imposible garantizar la protección del oleoducto que va desde la selva hasta la costa.

Perú: ¿hacia una redemocratización y un control civil de los militares?

En 1968 comenzó el “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas armadas”. Con él terminó el poder oligárquico y comenzó un período de modernización sobre bases represivas, que no contradecía la tendencia autoritaria del ejercicio del poder en el Perú. Pero la etapa reformista se frenó a partir de 1975, tras un cambio de gobierno militar que culminó en una transición pactada hacia la democracia. Esta comenzó con la Asamblea Constituyente inaugurada en 1978 - que promulgó la Constitución de 1979 - y culminó con la elección presidencial en 1980 del mismo presidente que habían derrocado los militares 12 años atrás. La recuperación civil del poder coincidió con la aparición en la escena pública de la guerrilla fundamentalista de Sendero Luminoso, que asoló al país durante 12 años. Este hecho obligó a los gobiernos civiles a ceder buena parte del poder a los militares, quienes con altas dosis de represión pensaron que la democracia era el principal obstáculo para doblegar a la subversión (Pizarro y Pieschacón 1996: 92 - 95).

Durante los años ochenta empeoraron las relaciones entre los militares y el resto de la sociedad, a la luz del crecimiento de Sendero Luminoso, la guerrilla del MRTA y la crisis

Cifras comparativas de los países andinos (año 2000) 1998*; 1999**

	Colombia	Venezuela	Ecuador	Perú	Bolivia
Superficie (km2)	1.141.748	912.050	272.045	1.285.216	1.098.582
Población (millones de hab.)	42.321	24.170	12.646	25.662	8.329
Crecimiento económico en %	3,0	2,5	0,5	4,0	2,5
Desempleo en %	16,7	12,1	16,8	7,7	8,0
Fuerzas militares (efectivos.)	164.484	79.000*	57.100*	125.000*	35.800
Ejército (efectivos)	135.814	34.000*	50.000*	85.000*	24.300
Armada (efectivos)	19.459	15.000*	4.100*	25.000*	5.500
Fuerza Aérea (efectivos)	9.211	7.000*	3.100*	15.000*	6.000
Guardia Nacional	-	23.000*	-	-	-
Gastos militares (en mill. de US\$)	3.400**	934**	720*	1.300*	147**
Gastos militares en % del PIB	3,7**	0,9**	3,4%	2,0%	1,8%

económica. La situación de recriminaciones mutuas entre militares y civiles y su creciente desconfianza, predispuso a los militares a preparar un golpe de Estado que sin embargo se dilató debido a varios acontecimientos, como la elección presidencial del independiente Alberto Fujimori en 1990. Ante la aguda crisis política y económica, rubricada por la hiperinflación, el terrorismo guerrillero y el descrédito de partidos y gobierno, la opinión pública votó en contra de los partidos políticos y posibilitó más tarde el singular autogolpe de Fujimori en 1992, a partir del cual los militares cogobernaron el país. El fracaso de la guerra antisubversiva durante más de una década fue producto de la incapacidad de los gobiernos de orientar la acción militar, que se desbordó por su propia iniciativa. La acción policial de captura de la plana mayor de Sendero Luminoso -grupo vertical con mando centralizado y sin arraigo popular-, poco después del autogolpe, permitió no sólo el derrumbe guerrillero sino la legitimación del nuevo régimen (Rospigliosi 1999).

Este régimen desembocó en un control político y social de corte policial y clientelista, centralizado en el Presidente, su asesor Vladimiro Montesinos y el jefe del Ejército. La Constitución de 1993 centralizó el poder y allanó el campo para la reelección presidencial indefinida. La complacencia de los militares se apoyó en el clientelismo, la impunidad frente a la violación de los derechos humanos y la participación en la corrupción desatada, inclusive en la lucha inducida por Estados Unidos contra el narcotráfico. En 1995 coincidieron la reelección de Fujimori y una derrota militar inédita frente a Ecuador -en el Alto Cenepa-, luego de la ocupación que tropas de ese país hicieran de territorios fronterizos definidos como peruanos tras la derrota ecuatoriana de 1941. Los militares dejaron entonces de participar en la lucha contra el narcotráfico impuesta por la política estadounidense, con el fin de liberar recursos para reequipar las Fuerzas Armadas. La magnificación del episodio de rescate armado de la embajada japonesa ocupada por rezagados guerrilleros del MRTA en 1997, se debió a la necesidad de recuperar el prestigio militar perdido (Rospigliosi 1999).

El final de este régimen dictatorial se produjo en 2000, luego de la movilización social frente al autoritarismo y la corrupción.

Los eventuales refugiados que provocó el Plan Colombia difícilmente llegarán a Perú, ya que las características selváticas de la frontera de 1.625 kilómetros lo obstaculizan. No obstante, Perú puede sufrir las consecuencias del retorno del narcotráfico, y hay indicios al respecto. Las mafias peruanas se reconvirtieron entre 1996 y 1998, reduciendo la extensión de las plantaciones e iniciado la producción de cocaína de alta calidad, a precio más bajo que la colombiana y exportándola por vía marítima hacia Europa y Estados Unidos (Ralea 2001: 7A).

Su desenlace depende más que todo de la política regional que defina el nuevo gobierno de los Estados Unidos.

Recortes en los presupuestos

En los últimos años los presupuestos militares han sido recortados en Bolivia, pasando de 390 millones de dólares en 1980 a 190 en 1990, y en la última década por debajo de 90 millones, la mayor parte destinada a mantener una burocracia ineficaz. La lucha militar contra las drogas comenzó en 1990 y se intensificó a partir de 1997, promoviendo la intervención externa y reforzado la dependencia militar de parte de los Estados Unidos, cuya ayuda económica se restableció a finales de los ochenta. Esta lucha ha producido una agenda conflictiva entre los ministerios de Gobierno y Defensa, reflejada en la disputa entre militares y policías. En este contexto, las Fuerzas Armadas se han convertido en el factor clave de ajuste político y en el recurso más eficaz de la contención a las protestas sociales, reforzando la falta de condiciones para adelantar una reforma de las instituciones militares (Quintana 1999: 27 - 34).

Bolivia: ¿en busca de la estabilidad democrática?

La consolidación de la democracia electoral en Bolivia -un solo intento de golpe militar en 1984- no ha sido producto de políticas específicas de los gobiernos civiles elegidos. Más bien ha sido consecuencia de las divisiones y des prestigio de los militares, la precaria institucionalidad castrense, la desarticulación de la organización represiva con la depuración de oficiales, el nombramiento de ministros de Defensa civiles o militares en retiro y cierto apoyo presidencial al alto mando. Por otra parte, el liderazgo civil en materia de defensa ha sido precario e incapaz de canalizar las demandas y necesidades profe-

sionales de las Fuerzas Armadas. Las políticas militares han sido confusas y erráticas, y es frecuente el bloqueo o la duplicación de funciones entre los ministros del ramo y el alto mando. En casi 20 años de gobiernos civiles no ha habido una sola política de defensa nacional. La inestabilidad ha sido la regla, pues han pasado 12 ministros, 15 comandantes en Jefe, 14 comandantes del Ejército, 14 de la Fuerza Aérea y 13 de la Fuerza Naval (Quintana 1999: 18-23,25). Los nombramientos han tenido motivaciones pragmáticas, con tendencias clientelistas y de cooptación partidaria, con el fin de garantizar la subordinación militar a la autoridad civil (Quintana y Barrios 1999: 230).

El divorcio no resuelto entre civiles y militares ha dificultado la comprensión castrense de las nuevas condiciones de inserción del país en el contexto internacional. Luego del desinterés con los problemas militares mostrado por el gobierno anterior, el gobierno del ex dictador Banzer despertó las esperanzas castrenses por un mayor reconocimiento (Quintana y Barrios 1999: 255-259). La nueva situación internacional, sobre todo con respecto a los Estados Unidos, ha aumentado la participación militar en la erradicación de cultivos de coca en la región del Chapare, cuestión que no es bien vista por quienes buscan mayor profesionalismo. No obstante, esta situación le conviene a los militares, debido a que la ayuda externa tiende a aliviar sus necesidades presupuestales y permite menor control civil. El relativo éxito en la erradicación de esos cultivos se ha logrado a costa de la protesta masiva de la población afectada, que ha provocado confrontaciones con la fuerza armada. Las protestas campesinas en 2000 lograron que el gobierno desistiera de la construcción de tres instalaciones militares cuyos fondos habían sido aprobados por Estados Unidos. En abril de 2001 comenzó otra protesta, que amenaza extenderse a todo el país. Por otra parte, de los 110 millones de dólares de la parte del Plan Colombia aprobada por el Congreso estadounidense, 25 corresponden a interdicción de drogas y 85 a programas de desarrollo alternativo, cifra mayor a la aprobada para Colombia con el mismo fin. Además, hay partidas externas para entrena-

miento militar. En 1999, los Estados Unidos entrenaron 2.152 militares y policías en labores relacionadas con la política antinarcóticos de ese país (Isacson 2001: 76 - 77).

Un vacío histórico

Frente al conflicto armado colombiano y en particular al Plan Colombia, en los países andinos no hay una visión de seguridad compartida, no tanto por la percepción distinta de sus efectos sobre cada uno de ellos o por sus diferentes agendas de seguridad, sino más bien por la incapacidad política de las sociedades y los gobiernos regionales de abocar agendas comunes. Por eso, lo poco que existe de participación de los países andinos en una política general frente al conflicto colombiano se origina en la capacidad coercitiva -latente o aplicada- que tienen los Estados Unidos. Y cuando se presenta la oportunidad, los gobiernos buscan la forma de aislarse e intervenir lo menos posible.

Esta conducta dispersa y evasiva se refuerza debido a que la complejidad del problema colombiano amerita un tratamiento distinto al que pretende la política estadounidense. Por eso, también, la participación de los gobiernos de la región en esa política no concuerda con sus percepciones unilaterales, que además están lejos de ser compartidas entre sí. Más bien, son respuestas de conveniencia "nacional" de corto plazo, que siguen el patrón de un vacío histórico de formulación de políticas autónomas de seguridad. Durante la Guerra Fría las formulaciones estratégicas giraron en forma dependiente en torno a la amenaza potencial de los vecinos y del enemigo interno comunista, y en la pos-Guerra Fría no ha habido tiempo suficiente para asimilar los profundos cambios globales ocurridos, menos aún con la obsesiva orientación y tutela de los Estados Unidos. Dentro de esta visión regional sería útil contar también con la presencia de representantes de la Comunidad Europea, aprovechando que el proceso de paz en Colombia, derivado de su inseguridad, cuenta con el interés de países europeos.

Martha Cecilia Herrera, Doctora en Filosofía e Historia de la Educación. Profesora-Investigadora Universidad Pedagógica Nacional.

Alexis V. Pinilla Díaz, Magíster en Historia de la Educación Investigador Universidad Pedagógica Nacional.

Cultura política en el contexto educativo

Martha Cecilia Herrera

Alexis V. Pinilla Díaz

*El mapa de este viaje se ha trazado procurando clarificar cómo lo pedagógico y lo político se juntan en sitios que las escuelas frecuentemente ignoran; en este caso, sitios donde la lucha por el conocimiento, el poder y la autoridad se convierten en una batalla más amplia acerca del significado del placer, la autoformación y la identidad nacional. (Henry Giroux, *Placeres inquietantes: aprendiendo la cultura popular*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 13).*

Elementos iniciales para la reflexión sobre educación y cultura política

El modelo de sociedad occidental, característico de los últimos siglos, ha colocado en el centro de la reflexión las relaciones que se tejen entre la esfera educativa, la sociedad y las *necesidades* surgidas dentro de los estados nacionales¹. En el siglo XIX Durkheim fue uno de los intelectuales que formuló la idea de la educación como factor fundamental, en la labor de orientar los procesos de socialización de los individuos, con el fin de modelarlos de acuerdo a las características de la sociedad en la que estaban insertos; lo anterior desde una visión orgánica que articulaba al Estado como la cabe-

za de sociedades organizadas bajo el concepto de estados nacionales. Dentro de este contexto se dio paso, a su vez, a la conformación de los sistemas educativos nacionales (léase, estatales) como dispositivos que integraban, pretendiendo homogenizar, la diversidad de manifestaciones culturales sometidas a la visión hegemónica del Estado-Nación. Desde este enfoque, el éxito de una educación polí-

¹Este ensayo hace parte de los proyectos que lleva a cabo el grupo de investigación en *Educación y Cultura Política* de la Universidad Pedagógica Nacional. Fue socializado en diversos escenarios que permitieron confrontar las ideas aquí desarrolladas con miembros de la comunidad educativa, estos escenarios fueron: *Simposio para la democracia y socialización política en la escuela*, Bogotá, Universidad de los Andes, julio 6 y 7 de 2001; Cátedra en *Educación y Comunicación*, Universidad Pedagógica Nacional, agosto 11 de 2001; Tertulias Pedagógicas, *Viva la Ciudadanía*, septiembre 27 de 2001.

¹ Usamos el concepto de *necesidad*, en la acepción que le da Castoriadis, como una construcción de carácter histórico y social, es decir, como una construcción cultural y no como una categoría que se impone desde el orden de la naturaleza. Cornelius Castoriadis, *La institución imaginaria de la sociedad*, Buenos Aires, Tusquets, 1999.

dad y el Estado occidental, se concibió como la formación de ciudadanos democráticos y participativos en asuntos públicos².

Es un hecho reconocido en la actualidad que la formación ciudadana no tiene que ver, de manera exclusiva, con el reconocimiento de ciertos deberes y derechos de los individuos, en tanto actores políticos y titulares de derecho, sino con la construcción misma del sujeto y su acepción dentro de las sociedades actuales. A su vez, el proceso de construcción de sujetos está cruzado y mediado por una serie de tensiones y conflictos (políticos, culturales, económicos, etc.), relacionados no sólo con el plano individual sino también con el grupo social en el que éstos se encuentran inscritos.

Los fenómenos educativos y las prácticas pedagógicas pueden ser entendidos como parte de “un campo cultural donde el conocimiento, el discurso y el poder se interrelacionan con objeto de producir modos de autoridad y formas de regulación moral y social históricamente específicos”³. Estos fenómenos conforman redes de significación que inciden en la constitución de pautas de cultura política en los individuos y en los grupos sociales. Entendemos por cultura política el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos. De otro lado, sus únicos referentes no se dan, únicamente, en torno al Estado nacional, pudiéndose identificar la expresión de diversas culturas políticas dentro de las sociedades, al tiempo que considerar manifestaciones culturales no relacionadas de manera directa con lo político pero con implicaciones directas sobre este campo⁴.

La formación de cultura política obedece a una lógica plural que tiene lugar en múltiples escenarios de la sociedad. Así, si en principio la familia fue concebida como la institución encargada de formar las pautas ne-



cesarias para la vida social (transmisión de la herencia cultural), hoy este papel compete también a la escuela, «cuyos juicios y cuyas sanciones pueden confirmar los de la

² Patrice Canivez, *Educar o cidadão?* Campinas, SP, Papirus, 1991, p.31.

³ Henry Giroux y Ramón Flecha, *Igualdad Educativa y diferencia cultural*, Barcelona, Roure, 1992, p.78.

⁴ Martha Cecilia Herrera y Alexis Pinilla, “Acercamientos a la relación entre cultura política y educación en Colombia”, en Martha Cecilia Herrera y Carlos J. Díaz (comp.), *Educación y Cultura Política. Una mirada multidisciplinaria*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Plaza & Janés, 2001.

familia, pero también contrariarlos u oponérseles, y contribuyen de forma absolutamente decisiva a la construcción de la identidad»⁵. Al mismo tiempo, es necesario agregar que los procesos de formación de cultura política trascienden el campo educativo y se manifiestan también en otros escenarios de socialización, modelando actitudes y pautas de comportamiento en los individuos y en los grupos sociales.

En dichos procesos de formación, se presenta una compleja relación entre el conocimiento del que se van apropiando los individuos, su propia experiencia biográfica y las interrelaciones que se dan dentro de los grupos sociales en los que actúan, incidiendo en su manera de asumirse y comportarse como seres políticos. De esta manera, “resulta medular la comprensión del modo en que el conocimiento y la experiencia se estructuran alrededor de formas particulares de regulación intelectual, moral y social dentro de las diversas relaciones de poder que caracterizan a las escuelas, las familias, los lugares de trabajo, el Estado y otras esferas públicas importantes”⁶.

De otro lado, es necesario considerar que en sociedades jerarquizadas, como la capitalista, las instituciones sociales tienden a reproducir la visión de mundo de los grupos dominantes, que están interesados en imponer sus pautas culturales para reproducir el orden social. Por este motivo, como bien afirma Giroux, el conocimiento aprendido en la escuela (o en otros escenarios de socialización) constituye una representación particular de la cultura dominante, un discurso privilegiado que se construye mediante un proceso selectivo de énfasis y exclusiones. Por ello, el reto estriba en “poder desarrollar una pedagogía radical situada en un discurso que reconozca los espacios, las tensiones y las posibilidades de lucha en el funcionamiento cotidiano de las escuelas”⁷. Desde esta perspectiva, es preciso resignificar el concepto sobre lo político y sus expresiones, dándole una acepción mucho más amplia, con el objeto de identificar sus diferentes formas de estructuración a través de los procesos de socialización.

Un ser político no debe definirse como... un ser abstracto y aislado portador de derechos, privilegios y exenciones, sino como una persona cuya existencia se sitúa en un lugar determinado y obtiene su sustento a partir de relaciones circunscritas: la familia, los amigos, la iglesia, el vecindario, el ámbito laboral, la comunidad, el pueblo, la ciudad. Dichas relaciones constituyen las fuentes de las que los seres políticos obtienen el poder – simbólico, material y psicológico– que les permite estar unidos. El verdadero poder político implica no sólo actuar de modo que se lleven a cabo cambios decisivos, sino también supone la capacidad de recibir poder, de aceptar reacciones contrarias a dicho poder, de cambiar y de ser cambiado. Desde una perspectiva democrática, el poder no constituye simplemente una fuerza que es generada; el poder es experiencia, sensibilidad, sabiduría, incluso melancolía destilada de las distintas relaciones y círculos en los que nos movemos”⁸.

En este sentido, los espacios educativos y escolares son escenarios de lucha entre las diferentes significaciones y modelos culturales vehiculizados por los diferentes grupos que tienen acceso a ellos, presentándose, más que un espacio armónico y homogéneo, un espacio conflictivo en el que los grupos dominantes intentan imponer su visión de mundo y las diferentes apropiaciones, luchas y resistencias que se presentan por parte de los demás grupos sociales.

Se requiere, igualmente, trascender la mirada de la escuela y en general de la educación, como un *micro mundo social* en el cual tienen lugar fenómenos independientes de los contextos en los que se inscriben los procesos de formación. Un análisis en esta perspectiva requiere un acercamiento socio-

Los fenómenos educativos y las prácticas pedagógicas pueden ser entendidos como parte de “un campo cultural donde el conocimiento, el discurso y el poder se interrelacionan con objeto de producir modos de autoridad y formas de regulación moral y social históricamente específicos”. Estos fenómenos conforman redes de significación que inciden en la constitución de pautas de cultura política en los individuos y en los grupos sociales. Entendemos por cultura política el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos.

⁵ Pierre Bourdieu, “As contradições da herança”, en Daniel Lins (org.) *Cultura e subjetividade: saberes nômades*, São Paulo, Papirus, 1997, p. 8.

⁶ Henry Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993, p. 61.

⁷ Henry Giroux y Ramón Flecha, *Op. cit.*

⁸ Ibid., p.72.

cultural al campo educativo, que permita entender que en él existen diferentes formas de relacionarse con el mundo social. En el mundo social coexisten, de un lado, las diversas elaboraciones intelectuales que hacen los representantes de los grupos sociales que hay en la sociedad, las prácticas a través de las cuales los sujetos encarnan sus identidades individuales y sociales, así como las instituciones sociales, objetivadas, que garantizan la continuidad social:

En primer lugar, el trabajo de clasificación y de desglose que produce las configuraciones intelectuales múltiples por las cuales la realidad está contradictoriamente construida por los distintos grupos que componen una sociedad; en segundo, las prácticas que tienden a hacer reconocer una identidad social, a exhibir una manera propia de ser en el mundo, significar en forma simbólica un status y un rango; tercero, las formas institucionalizadas y objetivadas gracias a las cuales los "representantes" (instancias colectivas o individuos singulares) marcan en forma visible y perpetúan la existencia del grupo, de la comunidad o de la clase⁹.

La coexistencia de estas tres dimensiones genera luchas de representación, "cuya postura es el ordenamiento, y por lo tanto la jerarquización de la estructura social en sí". Por este motivo, un enfoque socio-cultural "fija su atención sobre las estrategias simbólicas que determinan posiciones y relaciones y que construyen, para cada clase, grupo o medio, un ser-percibido constitutivo de su identidad"¹⁰.

Para Apple¹¹, como educadores estamos comprometidos en una lucha por la construcción de significados, en torno a los cuales distintos grupos sociales tienen intereses específicos. En esta tensión por la construcción de significados y representaciones sobre la realidad, algunos grupos sociales logran imponer sus significados como los más legítimos debido a las relaciones de poder que manejan. A este respecto John Fiske anota que

Todo sistema social necesita un sistema cultural de significación que sirva para mantenerlo, para desestabilizarlo o hacerlo más

receptivo al cambio. Cultura [...] y significados [...] son, por lo tanto, inherentemente políticos. Están centralmente involucrados en la distribución y posible redistribución de las diferentes formas de poder social [...] Conocimiento es poder y la circulación del conocimiento es parte de la distribución social del poder. La capacidad discursiva para construir un sentido común que pueda insertarse en la vida cultural y política es central en las relaciones sociales de poder¹².

En lo concerniente a las representaciones que se hace de lo social a través de los diferentes procesos de formación, es conveniente anotar que uno de los elementos fundantes de la vida en comunidad es la construcción y apropiación simbólica de los diferentes objetos y experiencias en las que se desenvuelven los grupos humanos. En este sentido, la dinámica del mundo escolar se soporta, al igual que otros escenarios de socialización, en la construcción de símbolos y representaciones sobre los entornos sociales, políticos y económicos que rodean a la escuela. Para Norbert Elías existe una compleja relación entre lo que se representan los sujetos y lo que es representado. En sus palabras:



⁹ Roger Chartier, *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*, Barcelona, Gedisa, 1995, p. 57.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Paulo Gentili, Michel Apple, Tomaz Tadeu da Silva (comp.), *Cultura, política y currículo ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires, Losada, 1997, p. 29.

¹² *Ibid.*, p. 30.

“El mapa y la ciudad tienen una forma de existencia diferente pero no opuesta. Ni siquiera las lenguas más diferenciadas lo están hoy suficiente para proporcionar a los que las usan un medio de comunicación con símbolos lingüísticos preconcebidos de elementos que sean diferenciables sin que haya entre ellos un antagonismo. Como mercancías, los planos forman parte del mismo nivel de realidad que la ciudad que representan. Como representaciones simbólicas de la ciudad, los planos de ésta están al mismo tiempo separados de ella. Los individuos deben ser capaces de distanciarse de la realidad física de la población para elaborar y utilizar un plano de ese tipo; deben, digamos, ascender mentalmente hasta un nivel de síntesis situado por encima de su existencia inmediata como una masa de materia¹³.

Llevando este análisis a los escenarios de formación podemos anotar que en ellos se construyen *mapas*, “sentidos”, que representan la realidad política y social en la cual están inscritos dichos escenarios y de los cuales se derivan pautas de comportamiento y acción. Estos mapas de significaciones que los sujetos hacen en el escenario educativo son, en última instancia, los que caracterizarían las diversas formas que adquiere la cultura política, dentro de las cuales una de las más enunciadas es la cultura política democrática.

Tratando de retomar la serie de consideraciones hechas hasta el momento en cuanto a las relaciones entre educación y cultura política, nos parece es posible aglutinar sus diversas manifestaciones a través de tres tipos de registros. Uno, referido a los aspectos de construcción de los sujetos y la manera como se decantan en ellos ciertas actitudes, normas de conducta, estructuras mentales y afectivas, que inciden en sus identidades, en sus formas de participación social y política, tanto en los planos macro sociales como micro sociales. Otro, relativo a los procesos cognitivos y a la serie de saberes y nociones en torno a su producción y difusión, a sus contenidos, al tipo de legitimación social que vehiculan, así como al lugar que dentro de ellos se asigna a los actores sociales, a los *aprendices* como sujetos de

conocimiento. El último registro, permite delimitar las interacciones de orden social y pedagógico que atraviesan dichos procesos y las relaciones de poder establecidas en torno a ellos, para lo cual se debe analizar las relaciones que dan sentido a la interacción de los sujetos así como los modelos pedagógico - comunicativos que los fundamentan¹⁴.

A la luz de las tres dimensiones que hemos señalado, es decir, estructuración de sujetos, relaciones sociales y pedagógicas y aspectos cognitivos, se puede entrar a identificar el universo de conceptos que son elaborados en el campo educativo, las estrategias a través de las cuales los distintos sujetos sociales difunden dichos conceptos, así como las prácticas que expresan las estrategias de los sujetos y sus diversas apropiaciones. Estas dimensiones se encuentran en estrecha relación y es sólo para fines analíticos que es posible nombrarlas de manera independiente, puesto que los procesos de construcción de la realidad que tienen lugar en el campo educativo, están ligados tanto a la construcción / apropiación del conocimiento como a la interacción social cotidiana de los sujetos y a sus incidencias específicas sobre los sujetos particulares.

En síntesis, para concluir este primer ítem, es necesario enfatizar que el análisis sobre las distintas manifestaciones de cultura política, de socialización política, trasciende el ámbito escolar, para lo cual es preciso admitir “la existencia de varios modos de socialización política”, provenientes “no de la influencia de uno o de otro agente privilegiado, sino de las interacciones de una multitud de factores, de agentes y de circunstancias”¹⁵.

los espacios educativos y escolares son escenarios de lucha entre las diferentes significaciones y modelos culturales vehiculizados por los diferentes grupos que tienen acceso a ellos, presentándose, más que un espacio armónico y homogéneo, un espacio conflictivo en el que los grupos dominantes intentan imponer su visión de mundo y las diferentes apropiaciones, luchas y resistencias que se presentan por parte de los demás grupos sociales. Se requiere, igualmente, trascender la mirada de la escuela y en general de la educación, como un micro mundo social en el cual tienen lugar fenómenos independientes de los contextos en los que se inscriben los procesos de formación.

¹³ Norbert Elias, *Teoría del símbolo*, Barcelona, Península, 1991, p. 34.

¹⁴ Henry Giroux y Ramón Flecha, *Op. cit.*; Henry Giroux, *Placeres inquietantes* *Op. cit.*; Annick Percheron, “L’école en porte à faux: Réalités et limites des pouvoirs de l’école dans la socialisation politique”, en *Pouvoirs*, Review française d’etudes constitutionnelles et politiques, No. 30, 1984.

¹⁵ Percheron, *Op. cit.*, p. 26.

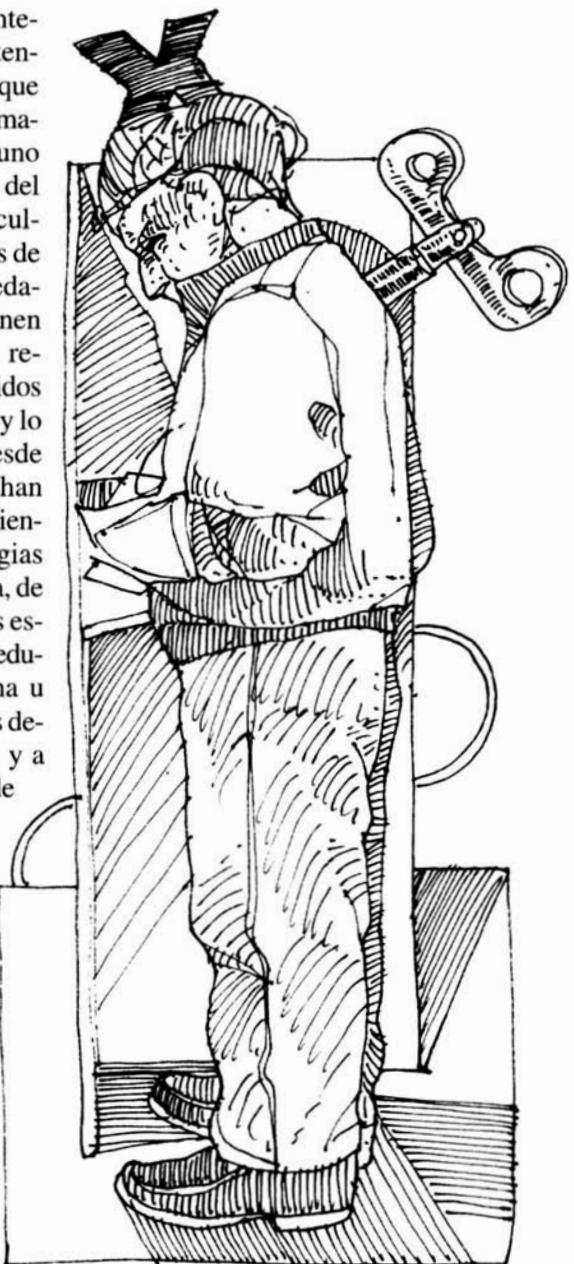
Algunas observaciones sobre la dinámica de las dos últimas décadas.

En lo relacionado con el caso colombiano, podríamos anotar que para inicios de los 90 se empezó a hacer evidente la puesta en circulación de un universo semántico anclado en los paradigmas de la democracia participativa e imbuido de la lógica de la construcción de un Estado Social de Derecho. La promulgación de la Constitución Política de 1991, entendida como el resultado de una serie de tensiones y movilizaciones sociales y políticas de la década de los 80, facilitó la emergencia de este universo semántico en el que se enfatizó sobre el reconocimiento y defensa de los derechos ciudadanos y en el compromiso social del Estado con toda la población. Si bien es cierto que después de diez años de su promulgación son aún bastantes las promesas incumplidas por la Constitución Política, también lo es el hecho de que, en su momento, la Carta Constitucional fue un punto de partida significativo, para la reconstrucción de una cultura política democrática, cuyas expresiones han sido las más de las veces contradictorias pero, simultáneamente, han dejado entrever interesantes formas embrionarias de dicha cultura democrática.

Así mismo, la educación jugó un papel fundamental en la consolidación de un modelo democrático. El concepto de cultura política ingresó al campo educativo a través de la categoría de formación ciudadana y, de manera más específica, de cultura democrática. Las luchas del magisterio y de distintos movimientos sociales por la defensa de la educación pública desde la década del 80, las reformas políticas de finales de los 80 y principios de los 90, así como la necesidad de articular la educación con el proyecto democrático nacional y de dar aplicación, mediante ella, a principios como la igualdad, la tolerancia, la multiculturalidad, entre otros, fueron fenómenos que ocasionaron una constante referencia, tanto desde el gobierno como desde el ámbito académico, a la necesidad de construir una cultura democrática en el escenario educativo.

Como se anotó con anterioridad, la educación, entendida como un campo en el que se disputan significados e imaginarios, se constituye en uno de los ejemplos más claros del cruce que existe entre lo cultural y lo político. A través de las diferentes prácticas pedagógicas y sociales que tienen lugar en la educación se recrean constantemente sentidos y significados de lo social y lo político. En Colombia, desde principios de los 90, se han promovido iniciativas tendientes al desarrollo de estrategias de participación ciudadana, de organización de gobiernos escolares en las instituciones educativas, las cuales, de una u otra forma, responden a los desarrollos constitucionales y a las tensiones y presiones de los sujetos sociales inscritos en el campo educativo.

En primera instancia, estas estrategias tendientes a la democratización del escenario escolar, buscaron disminuir los índices de autoritarismo y violación de derechos fundamentales en la educación. Efectivamente, la institución escolar fue una de las instancias con mayor número de tutelas en el período 1992 – 1996, hecho que contribuyó a que tanto el Estado como investigadores y docentes, dirigieran su mirada sobre el origen y circulación del poder en la escuela. Según Aguilar, “la preocupación fundamental de las instituciones escolares es el control de la conducta y el comportamiento de los estudiantes, por lo cual el deber toma el mando en las exigencias de la vida cotidiana invisibilizando y negando los derechos de los estudiantes, sea por acción o por omisión. La negación de los derechos de los ni-



ños, niñas y jóvenes asume la negación misma del sujeto con sus sensibilidades, manifestaciones culturales e intereses”¹⁶.

La negación de los derechos de niños y jóvenes en la escuela está relacionada, entre otros fenómenos, con el concepto de ciudadanía que corrientemente circula en la educación, concebido, por un lado, como un concepto que permite reconocer a la infancia y a la juventud como categorías sociales diferenciadas de los adultos, lo cual justifica que éstos ejerzan un control sobre niños y jóvenes; y, por otro lado, una concepción de que los niños y los jóvenes se encuentran en un estadio de *preciudadanía*, es decir, que éstos no tienen aún las cualidades necesarias para ser ciudadanos. Las dos connotaciones anteriores de la ciudadanía en la educación justifican, entonces, la existencia de mecanismos de control, vigilancia y castigo, diseñados y ejecutados por los adultos, de acuerdo a la idea de orden que éstos han construido, sin contar con la participación de niños y jóvenes.

Sin embargo, si bien en la educación se continúan reproduciendo formas autoritarias de circulación del poder, en algunas instituciones educativas los jóvenes se han integrando progresivamente a los procesos de participación y han promovido mecanismos de defensa de sus derechos fundamentales. Al parecer, en la dinámica político cultural de los 90, ha tenido lugar un fenómeno de reconstrucción / reconfiguración de la ciudadanía. Siguiendo a Lechner anotemos que este fenómeno, propio del actual momento, puede ser analizado a partir de la identificación de dos tipo de ciudadanía:

Por un lado, una ciudadanía que puede denominarse instrumental por cuanto considera a la política como algo ajeno y, no obstante, se dirige al sistema político en tanto solución a problemas sociales. No pretende participar en la toma de decisiones ni moldear la marcha del país. Al discurso abstracto opone su mundo concreto y reclama una gestión eficiente a favor del bienestar de la gente. Lo que cuenta son los servicios tangibles que presta. Dicho de modo esquemático la “ciudadanía instrumental” descree de la política y cree en la administración (...)

Por otro lado, parece emerger lo que puede llamarse una ciudadanía política. El segundo tipo de ciudadanía se refiere no tanto a la “política institucionalizada” en el sistema político como a la acción colectiva de los propios ciudadanos¹⁷.

El concepto de ciudadanía, entonces, se reviste de un significado distinto al asignado por parte de los ideólogos de los Estados – Nación en su acepción moderna, en el que se caracterizaba por la adquisición, por parte del individuo, de ciertos atributos políticos que le facilitaban su interacción en el mundo de lo público. En la actualidad se puede pensar en diferentes sentidos de lo ciudadano, en donde cobra gran importancia la forma en que el sujeto asume y se representa lo global y, además, la posibilidad que éste tiene de asumir posiciones propias frente a los poderes establecidos. En esta perspectiva, la ciudadanía puede ser apropiada desde diversas acepciones y, así mismo, ser reivindicada por los individuos o por los grupos sociales con intereses diferentes a los del *status quo* establecido.

Volviendo al caso del escenario educativo, anotemos que junto a los mecanismos de control diseñados para mantener el *orden* en las instituciones escolares, hay otro elemento que condiciona la democratización de dicho escenario. Nos estamos refiriendo aquí a la estructura misma de los procesos de enseñanza aprendizaje que, como ya mencionamos en la primera parte, constituye una de las dimensiones claves para el análisis de la cultura política. Según Noguera¹⁸, la relación entre educación y democracia pasa por cambiar, también, los conceptos y prácticas pedagógicas, el manejo del espacio y el tiempo escolar y las relaciones que se tejen entre estudiantes y docentes frente al conocimiento. La presión, el control y el autoritarismo en la

Se ha propuesto que la formación ciudadana en la educación esté basada en la participación, la tolerancia, el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos, sin tener en cuenta que la educación, y por ende los sujetos que en ella se forman, se encuentra en un contexto en el que pocas veces se trabaja desde los parámetros de la cultura política democrática. Este distanciamiento entre ser y deber ser impide, en buena medida, que la educación cumpla con su función principal, cual es la de potenciar la formación de los sujetos sociales y su capacidad de negociación cultural. De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer los contextos socio culturales en los que se inscribe la educación y reiterar que los procesos de socialización política desbordan los límites del escenario educativo y, por tal razón, no es factible que su regulación y orientación esté dada, exclusivamente, por los sujetos que interactúan en la escuela.

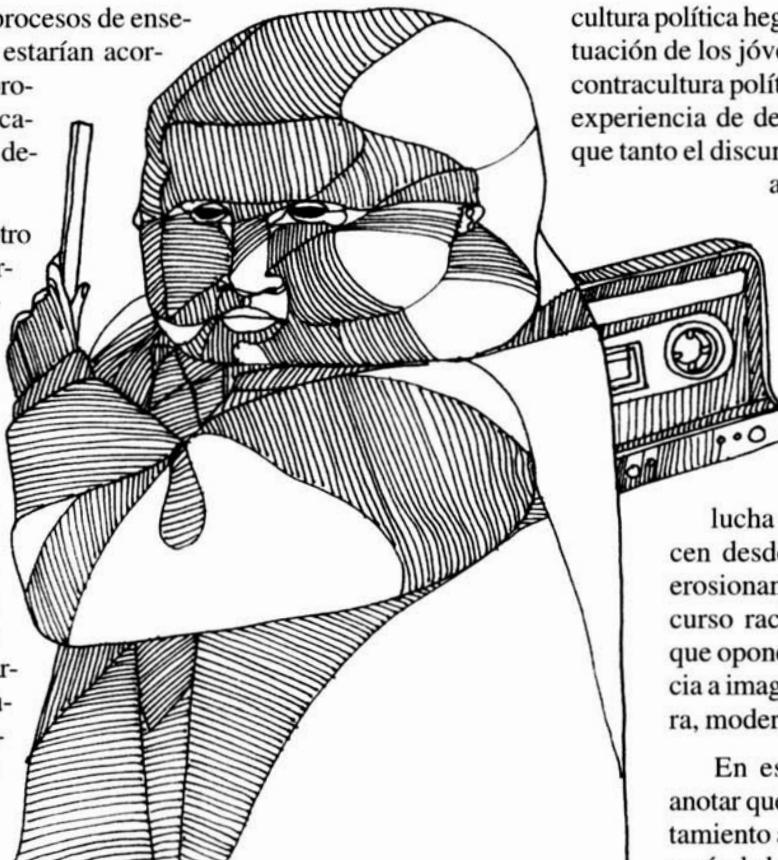
¹⁶ Juan Francisco Aguilar y José Javier Betancourt, *Construcción de cultura democrática en instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, IDEP, INNOVE 2000, p. 74.

¹⁷ Norbert Lechner, “Nuevas Ciudadanías”, *Revista de Estudios Sociales*, N° 5, Bogotá, enero de 2000, p. 28.

forma de desarrollar los procesos de enseñanza – aprendizaje, no estarían acordes con una escuela que propone, en su proyecto educativo, afianzar una cultura democrática.

De la misma forma, otro aspecto de especial importancia para la democratización del escenario escolar es el redimensionamiento del debate sobre lo público en la educación, el cual debe estar orientado hacia la recuperación de la función social de la misma. Se trata, en esta perspectiva, de fortalecer la capacidad de apertura de la educación a la mayor parte de la población y asegurar el funcionamiento democrático del sistema educativo, así como de reconocer su papel en el tipo de relaciones que median la vida social de los colombianos¹⁹.

Paralelo a lo anterior, es conveniente indicar que las diferentes presiones sociales y políticas de la década de los 90 han llevado a que, junto a los planes y proyectos de democratización del escenario escolar, haya tenido lugar un progresivo reconocimiento de otros actores sociales hasta ahora invisibilizados por parte del Estado. En este caso hacemos referencia a la revaloración del papel de la mujer, de los jóvenes, de las minorías étnicas y del reconocimiento hecho a poblaciones sociales específicas como los desplazados, los reintegrados, los niños de la calle, entre otros. Estos fenómenos, si bien tienen una larga trayectoria en nuestra historia, han adquirido un contenido especial en la década de los 90 y han cuestionado seriamente la estructura, organización y función social de la educación. Parafraseando a Martín Barbero, podríamos anotar que los actores antes mencionados construyen, a través de sus prácticas cotidianas, una *contracultura política* que ha estado en constante choque con el modelo de



cultura política hegemónica. Analizando la situación de los jóvenes este autor anota: "La contracultura política apunta, de un lado, a la experiencia de desborde y des – ubicación que tanto el discurso como la acción política atraviesan entre los jóvenes.

La política se sale de sus discursos y escenarios formales para reencontrarse en los de la cultura, desde el graffiti callejero a las estridencias del rock. Entre los jóvenes no hay territorios acotados para la lucha o el debate político, se hacen desde el cuerpo o la escuela: erosionando la hegemonía del discurso racionalistamente maniqueo que opone goce a trabajo, inteligencia a imaginación, oralidad a escritura, modernidad a tradición²⁰.

En esta parte es conveniente anotar que a pesar del cambio de tratamiento a los análisis sobre la categoría de lo juvenil, no existe un concepto homogéneo sobre la misma. La diversidad de expresiones políticas y culturales por parte de la juventud, impiden asignar a la misma conceptos y categorías unificadoras. Quizás uno de los puntos que definen con más acierto lo juvenil es, precisamente, este carácter plural y diverso. Este hecho ocasiona, al mismo tiempo, que sean múltiples los abordajes sobre el sentido y significado de lo juvenil en nuestra sociedad. De un lado, encontramos aún sectores que le *satanizan* y lo conciben como algo *perverso* que es nece-

¹⁸ Carlos Noguera, "Educación y democracia: más allá de la escuela y el maestro", en *Educación y Ciudad*, N° 3, IDEP, Bogotá, 1997.

¹⁹ Gabriel Restrepo y Marco Raúl Mejía, *Formación y educación para la democracia en Colombia*, Bogotá, Unesco, Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán, 1997.

²⁰ Jesús Martín Barbero, "Jóvenes: des – orden cultural y palimpsestos de identidad", en *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Bogotá, Universidad central, Siglo del Hombre, 1998, p. 35.

sario corregir y castigar y, de otro lado, algunos sectores que sobrevaloran su actuar político y social. No obstante, en el centro de estos dos extremos tiene lugar un buen número de acepciones en torno a lo juvenil que vuelven aún más complejo la comprensión del fenómeno.

De forma general, podríamos anotar que, al parecer, lo que está en juego en el escenario escolar, como en otros espacios de socialización política, en el momento actual, es la constitución de nuevos sujetos sociales que se relacionen con el universo de lo político y lo social de una forma distinta a como lo hacían generaciones anteriores. En este intento por reorganizar los procesos de construcción de sujetos en la educación, es necesario tener en cuenta que la subjetividad, siguiendo la categoría analítica propuesta por Zemelman y León, es *polisémica* (en la medida en que tiene un amplio rango de inclusividad de diferentes fenómenos), tiene referentes empíricos de distinta densidad social, un carácter eminentemente histórico y, finalmente, se reconstruye constantemente a través de las prácticas cotidianas. Según los autores mencionados

La articulación temporal, como devenir de la historicidad, eleva el papel de la subjetividad a un lugar central en cuanto sus mediaciones imprimen direccionalidades potenciales a los modos de apropiación de la realidad presente. Empero la transformación de esa potencialidad en realización concreta está dada por la práctica (...) De lo anterior se desprende que la subjetividad tiene el papel de imprimir direccionalidades *potenciales* a la práctica y por tanto a los modos de apropiación presente²¹.

Dentro de la dinámica de la socialización política en la educación en las últimas décadas, ha sido constante el llamado a que los procesos de constitución de los sujetos se aleje de la lógica política y social característica de los colombianos, la cual se define por una creciente fragmentación social, ineficiencia de los partidos políticos, escasa participación de la población en asuntos públicos, ilegitimidad de los dirigentes, intolerancia política y por la incapacidad de reconocernos como nación²². En esta perspecti-

va, se ha propuesto que la formación ciudadana en la educación esté basada en la participación, la tolerancia, el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos, sin tener en cuenta que la educación, y por ende los sujetos que en ella se forman, se encuentra en un contexto en el que pocas veces se trabaja desde los parámetros de la cultura política democrática. Este distanciamiento entre *ser* y *deber ser* impide, en buena medida, que la educación cumpla con su función principal, cual es la de potenciar la formación de los sujetos sociales y su capacidad de negociación cultural²³.

De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer los contextos socio culturales en los que se inscribe la educación y reiterar que los procesos de socialización política desbordan los límites del escenario educativo y, por tal razón, no es factible que su regulación y orientación esté dada, exclusivamente, por los sujetos que interactúan en la escuela. Este reconocimiento de otros escenarios de socialización política, tanto o más significativos que el escolar, tornan más complejo el análisis sobre el proceso de constitución de sujetos sociales y de nuevas ciudadanías.

Dentro de tales escenarios podríamos enunciar la familia, los medios masivos de comunicación, las redes telemáticas, los entornos de la ciudad, los partidos políticos, las instituciones estatales y las organizacio-

La educación jugó un papel fundamental en la consolidación de un modelo democrático. El concepto de cultura política ingresó al campo educativo a través de la categoría de formación ciudadana y, de manera más específica, de cultura democrática. Las luchas del magisterio y de distintos movimientos sociales por la defensa de la educación pública desde la década del 80, las reformas políticas de finales de los 80 y principios de los 90, así como la necesidad de articular la educación con el proyecto democrático nacional y de dar aplicación, mediante ella, a principios como la igualdad, la tolerancia, la multiculturalidad, entre otros, fueron fenómenos que ocasionaron una constante referencia, tanto desde el gobierno como desde el ámbito académico, a la necesidad de construir una cultura democrática en el escenario educativo.

²¹ Emma León, "El magma constitutivo de la historicidad", en H. Zemelman y E. León, *Subjetividad: umbrales del pensamiento social*, Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 57.

²² Marco Palacios, *Parábola del liberalismo*, Bogotá, Norma, 1999. Fabio López de la Roche, "Tradiciones de cultura política en el siglo XX", en M. E. Cárdenas (coord.), *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Bogotá, Fescol, 1993. Hans – Joachim Konig, *En el camino hacia la nación*, Bogotá, Banco de la República, 1994. Daniel Pecaut, *Orden y Violencia*, Bogotá, Norma, 2001. Miguel Ángel Urrego, *Modernización identidad nacional y cultura política*, Bogotá, Colciencias, 1996.

²³ Gabriel Restrepo y Marco Raúl Mejía, *op. cit.*

nes no gubernamentales, las sectas religiosas, los grupos juveniles, las asociaciones de vecinos y juntas de acción local, entre otros. La dinámica que adquiere el proceso de socialización política en cada uno de ellos merecería una referencia explícita y un estudio sistemático, objetivo que desborda las intencionalidades del presente escrito. Por lo pronto terminemos con las palabras de Ángel Pérez al referirse a la función social y educativa de la escuela:

Si la escuela pretende ejercer una función educativa no será simplemente por el cumplimiento más perfecto y complejo de los procesos de socialización (...) sino por su intención sustantiva de ofrecer a las futuras generaciones la posibilidad de cuestionar la validez antropológica de aquellos influjos sociales, de reconocer y elaborar alternativas y de tomar decisiones relativamente autónomas. Con esta intención educativa, la escuela ha de ofrecer no sólo el contraste entre diferentes procesos de socialización sufridos por los propios alumnos de un mismo centro o grupo de aula, sino de experiencias distantes y culturas lejanas en el espacio y en el tiempo, así como el bagaje del conocimiento público que constituyen las artes, las ciencias, los saberes populares (...) Solamente podremos decir que la actividad de la escuela es educativa, cuando todo este conjunto de materiales, conocimientos, experiencias y elaboraciones simbólicas sirva para que cada individuo reconstruya cons-



cientemente su pensamiento y actuación, a través de un largo proceso de descentración y reflexión crítica sobre la propia experiencia y la comunicación ajena²⁴.

Las anteriores consideraciones son algunos puntos de referencia para pensar no sólo el papel de la educación, sino también de los docentes, en la proposición de nuevos horizontes de política, cultura y construcción de la nación en el contexto colombiano de principios del siglo XXI. Quizás un redimensionamiento de la potencialidad de transformación política que tiene la educación y, en general, los procesos formativos y, particularmente, la práctica pedagógica, sería una buena medida de la capacidad de cambio y autoconstrucción de la sociedad colombiana. Así, la necesidad de consolidar unas nuevas formas de cultura política, ha puesto en evidencia la potencialidad política de la práctica pedagógica y el papel fundamental que la educación juega en la construcción de lo público y lo político.

²⁴ Ángel Pérez, "Socialización y Educación en la época postmoderna", en J. Goikoetxea y J. García (coord.), *Ensayos de Pedagogía Crítica*, Madrid, Editorial Popular, 1997, p. 48.

Bibliografía

Aguilar Juan Francisco y Betancourt José Javier, *Construcción de cultura democrática en instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, IDEP, INNOVE 2000.

Bourdieu Pierre, "As contradições da herança", en Daniel Lins (org.) *Cultura e subjetividade: saberes nômade*s, São Paulo, Papirus, 1997.

Canivez Patrice, *Educar o cidadão?* Campinas, SP, Papirus, 1991.

Castoriadis Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Buenos Aires, Tusquets, 1999.

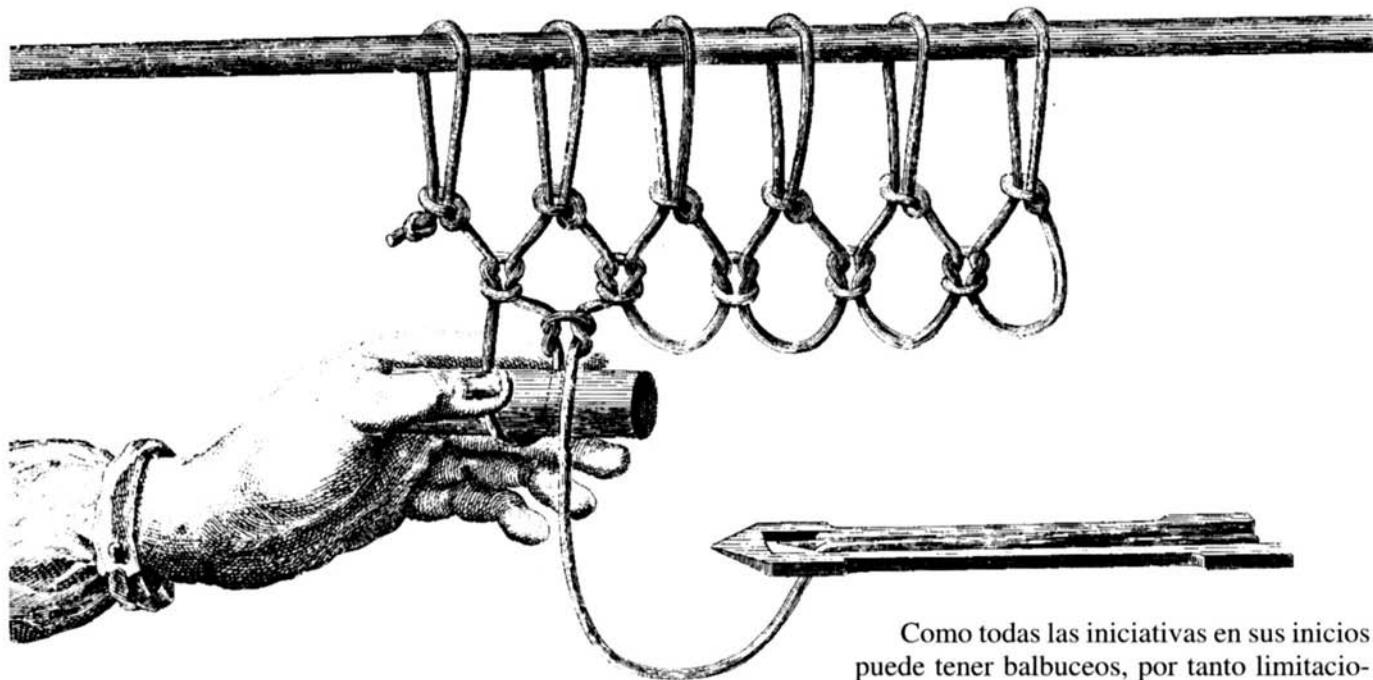
Chartier Roger, *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*, Barcelona, Gedisa, 1995.

- Elías Norbert, *Teoría del símbolo*, Barcelona, Peñísula, 1991.
- Gentili Paulo, Apple Michel, Da Silva Tomaz Tadeu (comp.), *Cultura, política y currículo ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires, Losada, 1997.
- Giroux Henry y Flecha Ramón, *Igualdad Educativa y diferencia cultural*, Barcelona, Roure, 1992.
- Giroux Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993.
- Giroux Henry, *Placeres inquietantes: aprendiendo la cultura popular*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Herrera Martha Cecilia y Pinilla Alexis, "Acercamientos a la relación entre cultura política y educación en Colombia", en Herrera Martha Cecilia y Díaz Carlos J.(comp.), *Educación y Cultura Política, una mirada multidisciplinaria*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Plaza & Janés, 2001.
- Herrera Martha Cecilia y Díaz Carlos J.(comp.), *Educación y cultura política, Una mirada multidisciplinaria*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Plaza & Janés, 2001.
- Konig Hans – Joachim, *En el camino hacia la nación*, Bogotá, Banco de la República, 1994.
- Lechner Norbert, "Nuevas Ciudadanías", *Revista de Estudios Sociales*, N° 5, Bogotá, enero de 2000.
- León Emma, "El magma constitutivo de la historicidad", en H. Zemelman y E. León, *Subjetividad: umbrales del pensamiento social*, Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- López de la Roche Fabio, "Tradiciones de cultura política en el siglo XX", en M. E. Cárdenas (coord.), *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Bogotá, Fescol, 1993.
- Martín Barbero Jesús, "Jóvenes: des – orden cultural y palimpsestos de identidad", en *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Bogotá, Universidad central, Siglo del Hombre, 1998.
- Noguera Carlos, "Educación y democracia: más allá de la escuela y el maestro", en *Educación y Ciudad*, N° 3, IDEP, Bogotá, 1997.
- Palacios Marco, *Parábola del liberalismo*, Bogotá, Norma, 1999.
- Pecaut Daniel, *Orden y Violencia*, Bogotá, Norma, 2001.
- Percheron Annick, "L'école en porte à faux: Réalités et limites des pouvoirs de l'école dans la socialisation politique", en *Pouvoirs, Review française d'études constitutionnelles et politiques*, No. 30, 1984.
- Pérez Ángel, "Socialización y Educación en la época postmoderna", en J. Goikoetxea y J. García (coord.), *Ensayos de Pedagogía Crítica*, Madrid, Editorial Popular, 1997.
- Restrepo Gabriel y Mejía Marco Raúl, *Formación y educación para la democracia en Colombia*, Bogotá, Unesco, Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán, 1997.
- Urrego Miguel Ángel, *Modernización identidad nacional y cultura política*, Bogotá, Colciencias, 1996.

Manuel Castells
Catedrático de Sociología, Director del Instituto
Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías
de la Universidad Autónoma de Madrid.

Lo local y lo global: El papel de los Movimientos Vecinales en el nuevo orden mundial

Manuel Castells *



Como todas las iniciativas en sus inicios puede tener balbuceos, por tanto limitaciones, pero lo esencial es ver la dirección en que se mueve esta iniciativa y lo que representa como significado profundo.

Yo creo que este gesto tiene un alcance histórico y lo que voy a tratar en mi conferencia, es tratar de argumentar intelectualmente dicha afirmación.

Diría que hoy la alternativa en nuestra civilización es precisamente entre ser capaces de articular lo local y lo global o ir a la barbarie. Voy a intentar explicar el por qué.

Sin demasiado formalismo déjenme decir que es para mí un honor tener la oportunidad de discutir algunas ideas con un movimiento vecinal que para mí siempre ha sido un referente personal, intelectual y político.

Lo ha sido en mi vida y lo sigue siendo. Además tengo un doble motivo de satisfacción por participar de forma muy modesta en lo que me parece una extraordinaria iniciativa que es la organización de este I Congreso Universal de Movimientos Vecinales.

Conferencia pronunciada en el Congreso Mundial de Organizaciones Vecinales.

En primer lugar, creo que los movimientos vecinales han sido elementos básicos de la organización y del cambio social en todas las sociedades, a lo largo de la historia.

En ese sentido, uno de los trabajos que intenté realizar fue analizar movimientos sociales históricos en distintas sociedades, en distintos momentos de la historia y de la geografía y darme cuenta de que los movimientos vecinales y los movimientos de base local, de base territorial, han sido elementos fundamentales y generalmente ignorados o deformados en la visión histórica con respecto a lo que eran los grandes actores de la historia, ya fuesen el Estado y las fuerzas políticas o bien las grandes fuerzas económicas.

En realidad no sólo esto no ha sido así, sino que algunos de esos movimientos presentados como movimientos de estas grandes fuerzas políticas económicas en realidad eran movimientos vecinales.

Por ejemplo, para citar un caso famoso, la Comuna de París. La Comuna de París no tuvo nada que ver con una revolución obrera, ni proletaria ni industrial.

La Comuna de París empezó por una huelga de alquileres y se organizó en torno a reivindicaciones municipales y de autonomía local y además con un componente muy importante de participación de las mujeres. Ésta es otra de las características también en la historia. Los movimientos vecinales han sido movimientos en los que las mujeres realmente han participado y han sido decisivas a lo largo de toda la historia y precisamente por eso siempre se han considerado poco importantes en la cultura dominante. Eran las trastierendas de la historia los movimientos vecinales. Formaban parte de las cosas “no importantes”, pero esas cosas “no importantes” eran lo que hacían la base de la vida de las personas y por ello, insisto, han sido movimientos fundamentales, que han impulsado grandes cambios históricos como fue la Comuna de París.

Como fue por ejemplo, para ir al contexto de América Latina, el movimiento inquilinario de Veracruz de 1922, que fue la base de todo un sector de movimiento revolu-

cionario popular de México, aunque perdieron después de seis meses de insurrección y de ocupación de la ciudad de Veracruz sobre la base de una lucha de alquileres. Pero sus semillas, de hecho fueron decisivas en la construcción del sector más revolucionario que luego se desarrolló a través del cardenismo en México. O para darles otra indicación, la vivienda social en Europa empezó a partir de un programa reivindicativo del Movimiento Obrero inglés, pero se originó a partir de una huelga de alquileres en Glasgow en 1915, llevada por mujeres también y que a partir de ahí lanzó un programa de reivindicación municipal que condujo después a la ampliación de ese programa en la legislación sobre la vivienda pública en Inglaterra que fue la primera, a partir de 1919. Sobre esta experiencia se organizó el modelo de la vivienda pública en toda Europa.

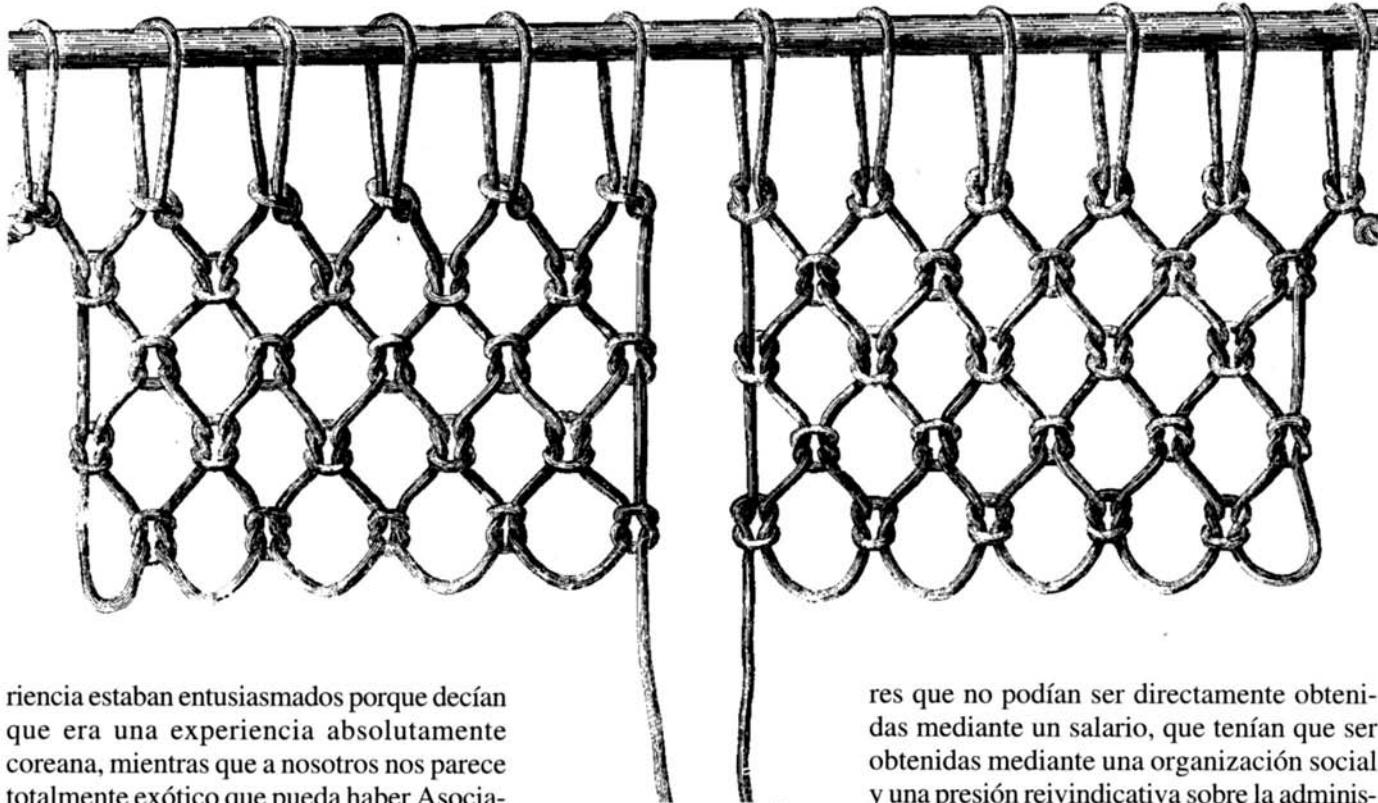
No voy a dar una clase de historia. Pero podemos partir de la experiencia histórica y contemporánea de los movimientos vecinales, recordar cómo siempre ha habido una dimensión olvidada y una dimensión que quizás en estos momentos tenemos que situar de nuevo en el corazón de la dinámica de nuestras sociedades.

Los movimientos vecinales tomaron también por fin una dimensión abierta, una dimensión reconocida por todo el mundo en las sociedades del capitalismo avanzado, en las sociedades centrales, en las europeas, en las norteamericanas como en las sociedades dependientes en Latinoamérica, y también en África y en Asia.

Esto también es un elemento que se olvida, los desconocimientos que se tienen entre los pueblos de lo que son las experiencias de lucha, de cambio, de movilización social, hacen que se ignore lo que para otros son experiencias absolutamente conocidas y todo el mundo piensa que él es la excepción. Por eso estas reuniones son tan importantes.

Para dar un ejemplo de ignorancia mutua, el movimiento de base vecinal en Corea fue importante en la lucha contra la dictadura coreana en su última fase y ellos nunca supieron que había un movimiento muy parecido en Caracas, y cuando les conté la expe-

Hoy día existe la capacidad tecnológica de crear bancos de datos mundiales, intercomunicados entre movimientos vecinales, a bastante bajo costo, en los que haya experiencias, en los que haya información, en los que se sepa quién es quién, no solamente de los nuestros, sino de aquéllos con quienes tenemos que negociar; es decir, lo que antes tenía que ser una burocracia centralizada, hoy día puede ser una red mundial informatizada de relaciones, experiencias e informaciones con lo cual, mira por dónde, podemos ahorrarnos toda esa burocracia que tuvo que montar el movimiento sindical en el siglo XIX.



riencia estaban entusiasmados porque decían que era una experiencia absolutamente coreana, mientras que a nosotros nos parece totalmente exótico que pueda haber Asociaciones de Vecinos en Corea. Esa idea de la comunicación de las experiencias me parece que es fundamental.

Tres ejes fundamentales de los movimientos ciudadanos

Los trabajos de recopilación y de análisis que hice durante bastantes años sobre los movimientos ciudadanos en el mundo, llevan a la idea de que se desarrollaron en los años sesenta y setenta, en base a tres ejes de problemática fundamentales.

La primera es la dimensión de luchas en todo aquello que en la sociología de la economía llamamos el consumo colectivo, es decir todos aquellos bienes y servicios en cuya distribución y gestión interviene de forma decisiva la administración pública tanto directa como indirectamente: la creación de suelo, la infraestructura, el equipamiento cultural, el equipamiento escolar, el equipamiento de transportes, la política de vivienda, el equipamiento de salud, etc.

Los movimientos vecinales se forman a través de aquellas reivindicaciones popula-

res que no podían ser directamente obtenidas mediante un salario, que tenían que ser obtenidas mediante una organización social y una presión reivindicativa sobre la administración pública y sobre las condiciones de distribución de esos bienes y servicios esenciales como son la vivienda y los equipamientos.

También conforme se fue desarrollando la problemática de la urbanización dependiente, los movimientos vecinales fueron los elementos claves para obtener el derecho a la ciudad, la urbanización y los equipamientos en numerosas sociedades. Como en América Latina, por ejemplo, sin cuyos movimientos vecinales no hubiera sido posible, simplemente la presencia, la inclusión física, de personas que no eran capaces de acceder al mercado de trabajo, ni al mercado de la vivienda, y sobre todo no eran capaces de recibir respuestas positivas por parte del Estado en sus reivindicaciones de vivienda. Así, en la región metropolitana de la ciudad de México, el 71% de la población ha accedido al suelo y a la vivienda en los últimos 30 años de forma ilegal a través de organizaciones comunitarias y asentamientos populares ilegales.

En América Latina desde Netzahualcoyotl en México a La Victoria en Santiago de Chile, los movimientos vecinales fueron los que consiguieron llevar a cabo la ocupación, pri-

mero ilegal, después legalizada del suelo, obtener los equipamientos, generar la organización local. En cierto modo son los movimientos vecinales los que han liberado y construido las metrópolis latinoamericanas en sus periferias, lo cual tiene, obviamente, grandes problemas porque no se han podido resolver todas las cuestiones que se planteaban ya que tenía que haber sido la administración la que las hubiera resuelto.

Al mismo tiempo esa idea del tratamiento de las condiciones de vida a partir de las reivindicaciones populares se ha extendido en todo tipo de sociedades, en las europeas, pero también en las demás, a los temas de condiciones de vida que se han planteado con más fuerza en los años setenta y ochenta, los temas de medio ambiente. Dichos problemas forman parte de las condiciones básicas de vida.

Hoy no se puede hablar simplemente, cuando ya sabemos lo que quiere decir el medio ambiente urbano, de la relación entre medio ambiente y naturaleza, no se puede pensar que las reivindicaciones urbanas se puedan reducir únicamente a la vivienda, el suelo o al equipamiento cultural. La reivindicación de una política medioambiental, de unas condiciones de vida medioambientales, es la extensión lógica de lo que era el Movimiento Vecinal en el pasado.

De hecho hay países como Alemania, como los países nórdicos, en los que en los últimos quince años el proceso ha sido inverso, es a partir de las asociaciones ecologistas como se ha construido el movimiento vecinal, en el que se han integrado las reivindicaciones de tipo medioambiental con las reivindicaciones de vivienda y de equipamientos colectivos.

Sin embargo, creo que mis investigaciones y las de otros colegas y amigos nuestros demuestran que el movimiento vecinal, aparte de llevar a cabo su desarrollo reivindicativo con base en temas de la defensa de las condiciones de vida, se construyó y se construye con base en otras dos dimensiones que son menos frecuentemente mencionadas.

Una de ellas es la construcción de una identidad social y cultural con base territo-

rial. Digamos que a través del vecindario, a través del barrio es donde la gente se conoce y construye su cultura de interrelación, se construye también su orgullo de ser y se definen, en cierto modo, las fronteras de su identidad. Es algo que ha existido y existe con fuerza en todos los movimientos vecinales que pueden tener en casos extremos algunos problemas cuando se lleva a una identidad tan única, tan específica a esa comunidad territorial, que se convierte casi en una tribu, pero que cuando consigue salir del barrio y conectar la identidad del barrio con las grandes corrientes de la sociedad, puede constituir una dimensión absolutamente enriquecedora.

De otra manera a nivel de la sociedad global el individuo está perdido y cuando se han perdido los lazos sociales, los lazos políticos, hay un aislamiento social creciente.

La comunidad de barrio es un elemento fundamental. El barrio que lucha unido permanece unido. El barrio es un elemento esencial de relación interindividual y de construcción de una identidad colectiva.

Un tercer elemento que también se olvida frecuentemente y que también es fundamento en todos los movimientos ciudadanos, es la idea de la autonomía política, local, la idea de una reconstrucción de las formas democráticas del ejercicio del poder y administración del Estado con base en la capacidad de la participación ciudadana, a la incidencia de los órganos del Estado desde el nivel local y a la afirmación de una autonomía con respecto a la administración.

Es decir, que la democracia no se acaba simplemente al día siguiente de haber depositado su voto, sino que continúa, que es una práctica cotidiana y que esa práctica cotidiana debe partir de la autonomía local.

Estos tres ejes, la defensa de las condiciones de vida en el sentido más amplio, la construcción de una identidad cultural y la afirmación de una autonomía política local, caracterizaron y caracterizan todavía a los movimientos vecinales que se han ido constituyendo en todas las sociedades, en los últimos 20 ó 25 años.

Entonces hay una situación en muchos aspectos potencialmente llena de esperanza, pero al mismo tiempo hay todo lo que he señalado, es decir, la desconexión potencial de amplios sectores sociales de ese núcleo dinámico de la sociedad. Ante eso, yo creo que el problema no es solamente reconstruir lo global a partir de lo local, porque me parece utópico y romántico. El tema es la articulación de lo local y lo global y esa articulación es de lo local hacia arriba, desde los movimientos vecinales en particular, porque son mucho más capilares que todos los otros movimientos sociales y que los sindicatos y están mucho más difundidos en el conjunto de la sociedad. Pero también es necesaria la conexión de lo global a lo local y esa conexión es fundamentalmente política, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como de las instituciones internacionales.

Sin embargo, en el panorama de los movimientos vecinales, como de hecho en todos los ámbitos de la sociedad, se ha producido también en estas dos décadas una transformación en profundidad del orden mundial.

Una transformación que en cierto modo puede poner en cuestión la relevancia de lo local. Es decir: ¿en qué medida pueden mantenerse formas y ritmos, orientaciones de los movimientos vecinales tal y como se constituyeron hace 20 ó 25 años, en un mundo que ha cambiado extraordinariamente en los últimos 10 años?

En el nivel de la reflexión lo importante es plantear las preguntas, no las respuestas, pues lo que quisiera hacer aquí con Uds. es empezar a reflexionar sobre cuáles son las preguntas fundamentales que desde el punto de vista de los movimientos vecinales podemos plantearnos hoy.

Para ello trataré en primer lugar de resumir en unas palabras los que me parecen ser los principales ejes de transformación de lo que ha ocurrido en nuestro mundo. A partir de ahí intentaré ver qué efectos tienen estas transformaciones sobre el ámbito de lo local y de los movimientos vecinales, y en fin, podríamos reflexionar con base en esa transformación y en ese impacto sobre lo local, cuáles serían los elementos de reconstrucción de un nuevo orden social, en el cual se articulen lo local y lo global.

En los últimos 10 años ha habido dos grandes transformaciones estructurales y dos grandes transformaciones sociopolíticas.

La primera gran transformación estructural es que hemos pasado a una economía global. Por economía global no entiendo simplemente que haya relaciones económicas mundiales, sino que los procesos económicos se estructuran diariamente en términos mundiales.

Es decir, la circulación del capital se opera minuto a minuto por instrucciones de ordenador en términos mundiales, las inversiones, la gestión de las empresas, la organización de los procesos de trabajo, los mercados, y también, como sabemos, el mercado

de trabajo, mediante las migraciones masivas entre países, allí donde haya trabajo. Se ha constituido una economía global, que insisto, es un fenómeno nuevo en la humanidad.

Siempre ha habido procesos económicos mundiales, pero nunca había habido una economía en que cotidianamente sus unidades de funcionamiento y de gestión están interrelacionadas en tiempo real, es decir, en cada momento, y esto tanto para las grandes empresas, como para las pequeñas. Las pequeñas y medianas empresas se conectan a través de las redes de relación económica y a través de las grandes empresas de las que son subsidiarias al mercado mundial, así como la información mundial y a las tecnologías mundiales.

La segunda transformación estructural es de orden tecnológico. Las nuevas tecnologías, fundamentalmente centradas en las tecnologías de la información han sido esenciales para el nuevo orden mundial; primero porque han constituido la infraestructura material sobre la cual se ha formado de manera interrelacionada esa economía global y esa política mundial.

Es decir, para entenderlos, por un lado solamente puede haber mercados financieros o gestiones de las empresas a distancia si existe un sistema de informatización y telecomunicación total a nivel mundial.

Segundo, en lo político también esas nuevas tecnologías de la información han permitido, el que por ejemplo pasemos a un mundo en que la imagen política, los discursos políticos y las informaciones políticas sean globales, sean instantáneas.

Hemos vivido en directo la nueva revolución Rusa, el momento del golpe, y la reacción popular contra el mismo.

Hemos vivido en directo también la falsa guerra del Golfo, es decir, la imagen de la guerra del Golfo y no de la guerra del Golfo, lo cual quiere decir que el mundo entero ha estado obteniendo las mismas informaciones políticas sesgadas, en el sentido en que en cada momento se han querido sesgar.

En lugar, hoy por hoy, de estar en un mundo dominado por los flujos de poder, lo que tenemos es un mundo dominado por el poder de los flujos. Es decir, en las relaciones entre los distintos centros de poder, lo más importante, no es un sistema centralizado, es un sistema reticulado, Hay redes de poder, relaciones entre distintos órganos económicos, tecnológicos, y políticos a distintos niveles, nacional, regional, local, supranacional.... es una complejísima red. El problema para articular lo local a lo global no es pasar de lo que es global en términos económicos y tecnológicos a lo que sería por ejemplo una Federación mundial de ciudades. No es responder al mismo nivel, es entrar en esa red en la medida en que hay ciudadanos y por tanto asociacionismos locales y territoriales a todos los niveles.

Por tanto hemos entrado en un imaginario político global, nuevas tecnologías que construyen una infraestructura material y audiovisual nueva del mundo; y nuevas tecnologías que hacen algo mucho más en mi opinión, de más alcance y más importante particularmente para América Latina.

Y es el hecho de que no por culpa de las nuevas tecnologías, sino por las formas económicas y sociales de utilización de esas nuevas tecnologías se ha creado una nueva división internacional del trabajo en los nuevos procesos de dependencia en el mundo, en el que grandes sectores de la población, no solamente no son necesarios para la producción y para el incremento de la productividad, sino que son superfluos, y en último término nocivos.

Es decir, el mundo se ha articulado por una parte en términos altamente productivos con la generación de una extraordinaria productividad con base en una revolución tecnológica. Y al mismo tiempo esa articulación mundial ha dejado grandes segmentos de la población del mundo desconectados del corazón productivo y de los mercados de esas sociedades.

Esta desconexión a veces abarca países enteros, por ejemplo en África, a veces abarca regiones enteras y otras veces segmentos enteros de la sociedad. Y también se da en nuestras sociedades europeas o en Nueva York. Es decir, que no hay que pensar simplemente en términos del primer o tercer mundo. No es solamente un proceso de explotación. Es una marginación en el sentido fuerte del término. Es la emergencia de un cuarto mundo.

Con Fernando Henrique Cardoso hemos estado trabajando sobre estos temas y tenemos algún texto en el que, para provocar, hablamos del paso de una gran parte de la población mundial, de la explotación a la irrelevancia, y que en cierto modo vamos a poder incluso “añorar” aquellos buenos tiempos en que los países y los grupos sociales eran explotados.

Porque la explotación es una relación social. En la producción, en la explotación y en la lucha contra la explotación, los explotados

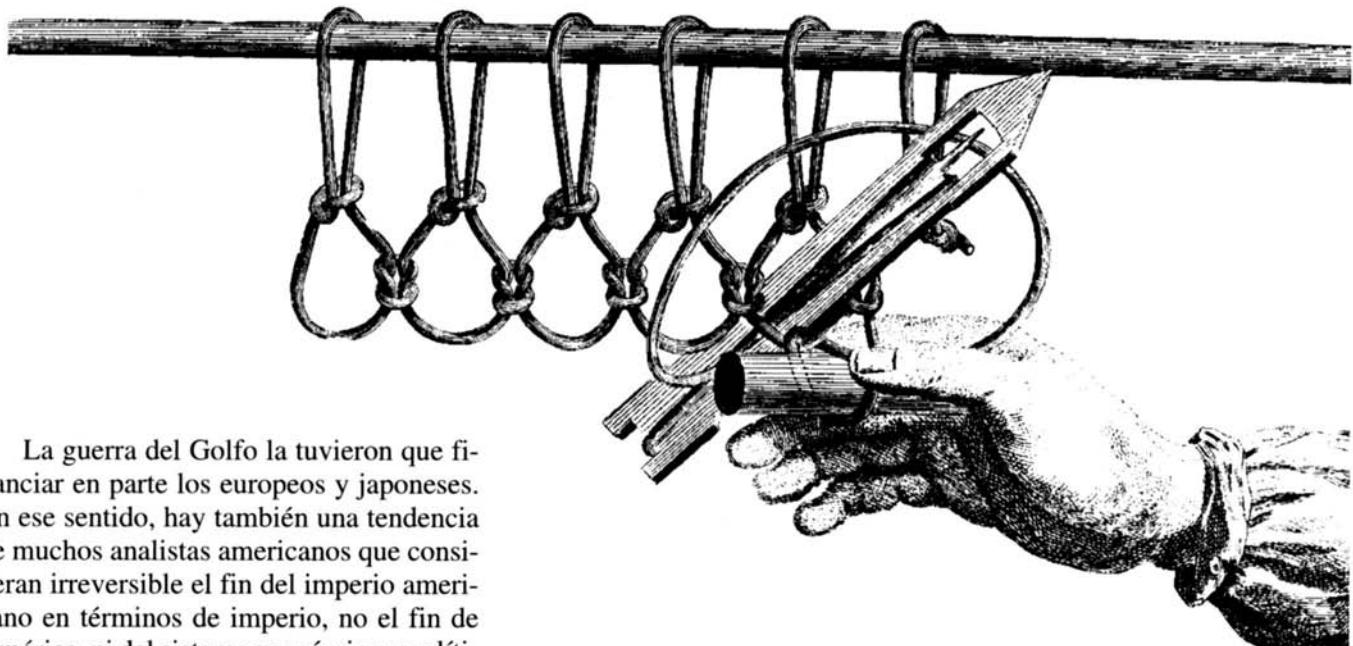
existen como sujetos, mientras que la irrelevancia, la desarticulación, la segmentación de sectores enteros de la sociedad y del planeta que son abandonados a su suerte, constituye algo mucho más grave.

Estos dos grandes rasgos estructurales, la constitución de una economía global segmentada y la formación de un nuevo sistema tecnológico que a la vez es altamente productivo y altamente excluyente, (insisto, no por culpa de las nuevas tecnologías, sino por las condiciones sociales en que se utilizan), están ligados con dos grandes procesos sociopolíticos de nivel global.

Uno es una rearticulación del sistema mundial. El hundimiento del comunismo soviético, el hundimiento del imperio soviético, está ligado a la incapacidad del sistema comunista soviético, de responder a los retos históricos planteados por esta nueva economía y esta nueva revolución tecnológica, y por consiguiente ese hundimiento ha llevado a una rearticulación del orden mundial, ha llevado también a que el tercer mundo se haya roto. Hay sectores, segmentos de lo que era el tercer mundo que se han desarrollado, y otros que no lo han hecho. Corea en 1950 era infinitamente más pobre que Argentina o Brasil. Ha habido países que por una serie de condiciones históricas que se pueden analizar y entender, han sido capaces de rearticularse a ese nuevo orden económico internacional.

Otros al contrario han tenido muchas más dificultades y por tanto se ha llegado a una recomposición que por un lado yo creo que está provocando efectos altamente beneficiosos, como es la posibilidad histórica planteada, del fin de los imperios.

Se ha hundido el imperio soviético, el imperio americano está absolutamente renqueante, y bastante trabajo van a tener con reconstruir su economía y su sociedad, mientras que en estos momentos se ha creado una trilateral, estructuralmente hablando, entre Europa, Japón y su área de influencia y Estados Unidos. Por tanto se ha roto la famosa hegemonía americana. Incluso lo que queda de Estados Unidos, su hegemonía militar no la pueden utilizar, si no reciben el pago de los gastos militares.



La guerra del Golfo la tuvieron que financiar en parte los europeos y japoneses. En ese sentido, hay también una tendencia de muchos analistas americanos que consideran irreversible el fin del imperio americano en términos de imperio, no el fin de América, ni del sistema económico y político americano, pero sí de su capacidad imperial.

Al que me excluye, yo lo excluyo

Otro efecto sociopolítico que me parece extraordinariamente grave es la reacción de los excluidos contra el excluyente. En efecto, las sociedades no operan en el vacío. Las personas siempre reaccionan, las personas siempre responden con comportamientos voluntarios a lo que son los grandes fenómenos históricos. Si en una gran parte del planeta, y en sectores importantes de la sociedad hay ese fenómeno de exclusión, de "tú no existes", la respuesta del excluido es "no existes tú"; al que me excluye, yo lo excluyo. Esto es un corte fundamental en el que hay un refugio defensivo de salvación del último término hacia las identidades fundamentales.

El discurso del excluido podría ser el siguiente: "Tú no me puedes decir que no existo porque no tengo valor tecnológico económico, por que yo tengo un valor mío", una identidad mía, que puede ser cultural, que puede ser ideológica, que puede ser religiosa, que puede ser fanatismo político, pero que constituye como un elemento fundamental la base del movimiento fundamentalista.

El fundamentalismo que se desarrolla en todo el mundo, es la respuesta de grandes sectores de la humanidad a su exclusión y a su condena, a ser simplemente sectores desintegrados de la sociedad y del planeta. Los fundamentalismos que se desarrollan a veces pueden tener elementos religiosos, como el caso de fundamentalismo islámico. Pero en otros casos, como el peruano de Sendero Luminoso, o el Movimiento Tupac Amaru, son fundamentalismos ideológico-políticos pero políticos en el sentido de política ficción, o sea que ocurre en la esfera del puro delirio ideológico. Mi tesis en este sentido es que en un mundo en el que se condena a una parte de la humanidad, se condena al resto a no existir.

Por tanto, se rompe el vínculo social, la especie humana empieza a fraccionarse en tribus irreconciliables, y por consiguiente lo que a la vez es la constitución de un universo potencialmente en paz en torno a la idea del fin de los imperios es a la vez también la constitución de identidades fundamentales, en que si tú eres croata y yo soy serbio nos matamos, nos devoramos.

Identidades fundamentales en el sentido religioso en los que las diferencias religiosas se constituyen en odios de lesa humanidad.

En ese doble fenómeno tenemos a la vez: por un lado, la constitución posible de un nuevo orden mundial; por otro lado las patologías de ese proceso de constitución que pueden llevar a graves desintegraciones.

¿Qué tiene esto que ver con las asociaciones vecinales? Pues justamente yo creo que solamente podemos plantear la nueva etapa y la nueva fase de los movimientos vecinales a partir de esta problemática.

Debemos ser capaces de relacionar lo que hacemos, con lo que está ocurriendo a nivel mundial, de la misma manera que en España, por ejemplo durante los años 70 se constituyó un movimiento vecinal con base en un análisis de lo que era realmente el franquismo, de lo que eran realmente las condiciones de urbanización en las ciudades españolas.

Empezó a haber movimientos vecinales, cuando alguien se atrevió a ir a los Ayuntamientos franquistas a discutir dentro de ellos. Eso partía de un análisis de la situación, porque una buena teoría es lo más práctico que hay.

Y lo mismo ocurrió en América Latina, cuando por ejemplo los vecinos de Caracas, en el 78, 79, 80, empezaron a descubrir lo que podían ser las bases sociales de una nueva política. Desde esta perspectiva, ¿cómo las tendencias mundiales globales se relacionan con el movimiento vecinal y con el ámbito local?

Yo diría que hay el peligro de confinamiento de lo local al ámbito de lo local. Puede plantearse efectivamente qué sentido tiene lo local, qué sentido tiene la organización vecinal en un mundo global dominado por los flujos de poder y de riqueza. No es una combinación de pequeñas reivindicaciones, de escasa importancia con un romanticismo trastornado de quienes intentamos cambiar el mundo desde hace dos décadas lo que puede alterar esa gran construcción del poder mundial.

¿Qué sentido tiene organizarse a nivel de un barrio, cuando los poderes esenciales están a nivel de las grandes decisiones fi-

nancieras, de las grandes decisiones tecnológicas en un mundo cada vez más integrado? ¿Qué podemos hacer en un barrio de Sevilla si estamos transfiriendo cada vez más poderes a Bruselas y a la Comunidad Económica Europea, CEE?

Parecería que la globalización de los problemas, que la articulación del orden mundial sustraen el sustento central de lo que es la práctica local, y de la práctica vecinal.

Por otra parte también el otro gran fenómeno que se desarrolla a nivel político, la emergencia del fundamentalismo político, tiene un efecto directísimo sobre los movimientos locales vecinales, porque justamente la última forma de organización social que aún existe en las ciudades desesperadas de Latinoamérica y del cuarto mundo, es la local, es la vecinal, y por tanto para que el fundamentalismo pueda emprender su viaje al suicidio colectivo, tiene que liquidar las últimas formas de organización social que aún quedan.

Si no, que se lo pregunten a la compañera María Elena Moyano, asesinada por Sendero Luminoso, a quien hay que rendir homenaje públicamente y por quien hay que expresar nuestro respeto.

El hecho de que para que Sendero Luminoso pueda llevar a cabo su proyecto fundamentalista haya que liquidar a los dirigentes de Villa El Salvador, en Lima, quiere decir que hay un enfrentamiento creciente, potencialmente devastador, entre las corrientes del fundamentalismo político y los intentos de articulación del tejido social de base.

De manera que yo creo que en esos momentos lo local, lo vecinal dejado tal y como está a sus tendencias espontáneas va a ser, por un lado, superado por irrelevante, por los movimientos globales de la economía y la tecnología.

Y por otro lado atacado en su raíz por los movimientos fundamentalistas que en mi opinión son y pueden ser uno de los movimientos que realmente hagan cambiar la situación política en el Tercer Mundo, para mal, en mi opinión, en los próximos años.

El mundo se ha articulado por una parte en términos altamente productivos con la generación de una extraordinaria productividad con base en una revolución tecnológica. Y al mismo tiempo esa articulación mundial ha dejado grandes segmentos de la población del mundo desconectados del corazón productivo y de los mercados de esas sociedades. Esta desconexión a veces abarca países enteros, a veces abarca regiones enteras y otras veces segmentos enteros de la sociedad. Y también se da en nuestras sociedades europeas o en Nueva York. Es decir, que no hay que pensar simplemente en términos del primer o tercer mundo. No es solamente un proceso de explotación. Es una marginación en el sentido fuerte del término. Es la emergencia de un cuarto mundo.

De ahí que se plantea el gran tema: ¿cómo a partir del tejido local existente pueden rearticularse las sociedades civiles que existen hoy día, que son de ámbito local y de ámbito regional en ese nuevo orden mundial? ¿Cómo podemos evitar que el mundo esté hecho de un núcleo duro articulado a nivel planetario y de una fragmentación infinita de sociedades locales y regionales?

La capacidad de articular lo que se está llevando a cabo en lo local y en lo regional con ese nuevo orden mundial, me parece que es el reto más importante que tienen, no el movimiento vecinal, sino nuestras sociedades: evitar la esquizofrenia mundial que es vivir en una economía mundial, en una televisión mundial, en una política mundial, y al mismo tiempo que el ámbito de las gentes siga siendo local. Evitar que se haga ese corte entre donde están los centros del poder, y lo que se vive cada día, es fundamental.

Porque el poder y la riqueza se articulan a nivel mundial en términos de flujos, y de flujos cada vez más abstractos, cada vez más ahistoricos, cada vez menos ligados a identidades culturales y políticas.

Pero la gente no son flujos, no somos flujos. La gente vivimos y trabajamos y nos relacionamos en localidades y en regiones, e incluso cuando la economía mundial obliga a emigrar, emigramos y reconstruimos comunidades territoriales allá donde vamos, con lo cual la idea de que lo global es cada vez más el ámbito del poder y la riqueza está creando un corte fundamental en nuestras sociedades, que vaciará el sentido de la democracia, que vaciará el sentido de la cultura y que en el fondo hará de nuestras sociedades atomizadas, individualizadas y atravesadas por movimientos de agresividad en lo individual y de fundamentalismo en lo colectivo.

Si el objetivo es articular la sociedad en el nuevo contexto, lo esencial es encontrar formas de articulación entre lo global tanto en lo funcional como en la política. La idea central podría ser que la forma organizativa más eficiente no es ni la centralización ni la descentralización, sino las redes de centros decisionales en una estructura flexible.

No es una sociedad mundial, son miles de sociedades tribales. El tribalismo y la globalización van juntos y por tanto, entre los dos, lo que desaparece es la civilización en el sentido más tradicional del término.

Pero de hecho, para ver cómo se puede articular “lo que se está llevando a cabo en lo local y en lo regional con ese nuevo orden mundial” hay que tener en cuenta que en realidad las tendencias todavía no han llegado a constituirse a nivel de un orden mundial unificado.

Tenemos el caso de la nueva Europa. Se está constituyendo una nueva Europa, ¿quiere ello decir que vamos a un gobierno europeo que vacía de contenido los gobiernos nacionales y regionales? No. En la práctica, si se analiza concretamente, no. Puede haber una unidad europea, pero no hecha de un gobierno solo, en Bruselas, que controla toda Europa. Eso ya lo intentó un imperio, el soviético, y se desintegró en ese intento. Está hecho de una serie de mecanismos, de instituciones absolutamente complejas —ahora y dentro de diez años absolutamente igual— entre Bruselas y Madrid, entre el Parlamento Europeo y Bruselas, entre Madrid y Barcelona, entre Madrid y Sevilla, a nivel local, es decir, es un entramado, no es un poder abstracto ligado a Bruselas. Esa es una tendencia, esa es la tendencia de la economía y la tendencia de la tecnología, pero no es lo que está todavía ocurriendo si podemos evitarlo.

En lugar, hoy por hoy, de estar en un mundo dominado por los flujos de poder, lo que tenemos es un mundo dominado por el poder de los flujos. Es decir, en las relaciones entre los distintos centros de poder, lo más importante, no es un sistema centralizado, es un sistema reticulado. Hay redes de poder, relaciones entre distintos órganos económicos, tecnológicos, y políticos a distintos niveles, nacional, regional, local, supranacional... es una complejísima red. El problema para articular lo local a lo global no es pasar de lo que es global en términos económicos y tecnológicos a lo que sería por ejemplo una federación mundial de ciudades. No es responder al mismo nivel, es entrar en esa red en la medida en que hay ciudadanos y por tanto asociacionismos locales y territoriales a todos los niveles.

La capacidad de articular lo que se está llevando a cabo en lo local y en lo regional con ese nuevo orden mundial, me parece que es el reto más importante que tienen, no el movimiento vecinal, sino nuestras sociedades: evitar la esquizofrenia mundial que es vivir en una economía mundial, en una televisión mundial, en una política mundial, y al mismo tiempo que el ámbito de las gentes siga siendo local. Evitar que se haga ese corte entre donde están los centros del poder, y lo que se vive cada día, es fundamental. Porque el poder y la riqueza se articulan a nivel mundial en términos de flujos, y de flujos cada vez más abstractos, cada vez más ahistoricos, cada vez menos ligados a identidades culturales y políticas.

Se trata de entrar en todos los niveles de esta red mediante mecanismos de participación ciudadana. Por poner un ejemplo, cuando la comunidad andaluza establece mecanismos de relación con la Comunidad Europea en Bruselas, en esos mecanismos de la comunidad andaluza tiene que haber participación ciudadana andaluza y si hay una Federación Española de Municipios, tiene que haber esa participación ciudadana, e igualmente si esa Federación de Municipios se conecta con la Federación Europea de Municipios, que está representada en distintos mecanismos de la Comunidad Europea. Cuando una multinacional europea trata de cambiar su localización, en función de la legislación medioambiental, resulta que se encuentra ante una red organizada a ese nivel europeo; pero insisto, no como un contrapoder, sino como un poder reticular inserto en esa compleja trama de instituciones.

He utilizado el caso de Europa porque es el más fácil, pero podríamos desarrollar un análisis semejante en otras sociedades; la idea es que la participación ciudadana en lo vecinal y en lo político permite introducirse en ese nuevo sistema de poder que se está creando y el no ofrecer la contraposición de lo local a lo global, sino globalizar, en cierto modo, lo local: globalizarlo por pisos, por redes, por dimensiones.

Pensar globalmente, actuar localmente

Hay un eslogan que se ha difundido en los últimos diez años en los movimientos vecinales, muy inteligente, que dice: "Piensa globalmente y actúa localmente".

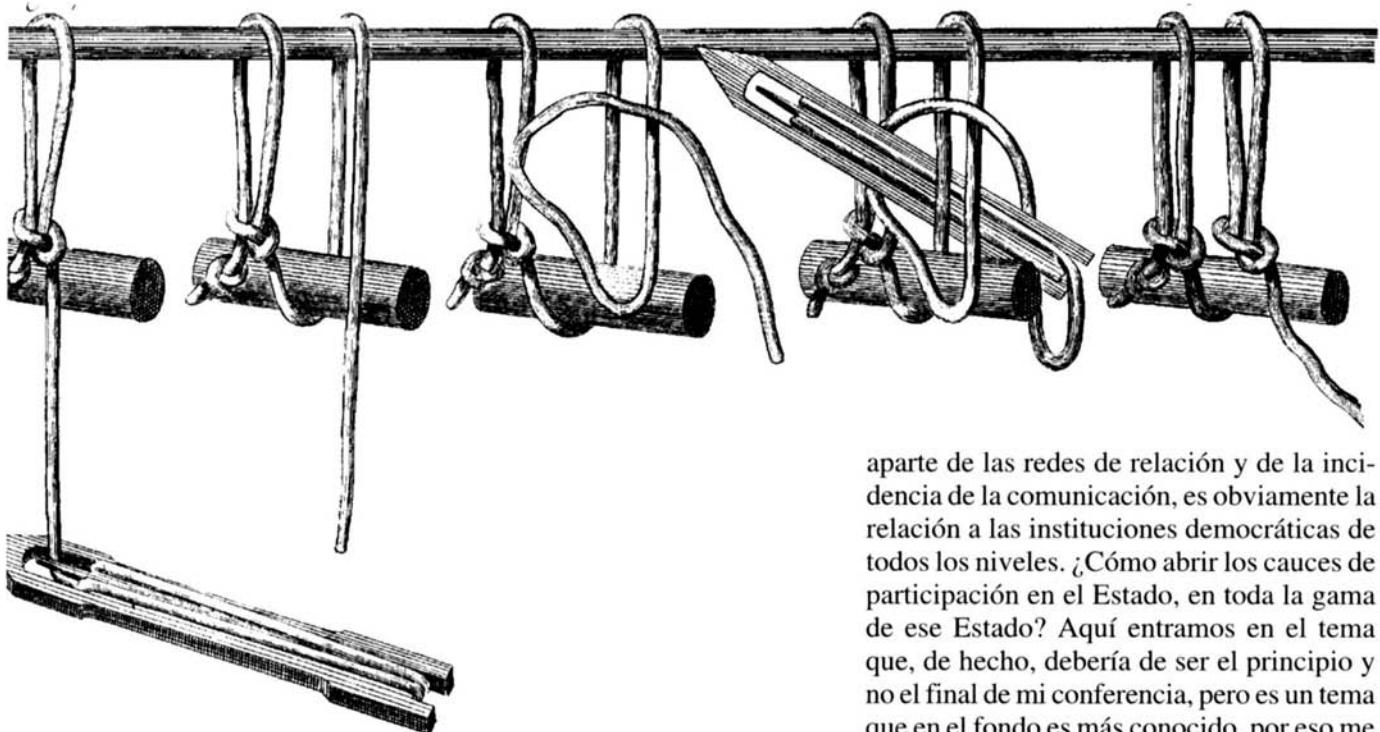
Yo creo que es lo contrario. Creo que el tema es pensar localmente y actuar globalmente. ¿Por qué pensar localmente? Pensar localmente para enraizarse en la realidad, porque si no se sabe lo que está ocurriendo en la realidad local y territorial a la que uno se refiere, las ideas abstractas de, por ejemplo, tratar de entender cómo la problemática mundial del medio ambiente incide en la conservación de los parques del barrio tiene demasiadas mediaciones.

No estoy diciendo aquí que no pensemos en la dualidad, lo estamos haciendo en este momento, pero la idea de que hay que actuar sólo en lo local, pero con una visión mundial, me parece una idea suicida desde el punto de vista de la dinámica del movimiento ciudadano y más ampliamente de la dinámica de la sociedad. Hay que pensar las condiciones locales, hay que analizarlas, hay que actuar sobre ellas, pero a partir de ellas hay que actuar globalmente porque si no se actúa globalmente entonces vamos al confinamiento de lo local en su ámbito, es decir, en un ámbito cada vez más estéril.

Si vivimos en un mundo global, tenemos que actuar en un mundo global, pero siempre a partir de lo local. Actuar globalmente dependerá de dos niveles. Por un lado, la creación de redes de relación. Estas redes de relación tienen distintas formas. Por ejemplo, una que resulta fundamental es la acción sobre los medios de comunicación. Creo que se ha olvidado la experiencia, cómo surgió el gran movimiento vecinal en España en los años 70. El movimiento vecinal que no tenía estructura; incluso yo diría que tenía una estructura mucho más débil que la de hoy, en términos de coordinación, aunque con una mayor presencia social.

¿Cómo sabían las Asociaciones de Vecinos lo que hacían las otras? Leyéndolo en el periódico. La forma de realización espontánea del movimiento vecinal en España, en esos años, era informarse los unos a los otros a través de la prensa dominada por el franquismo. Hubo que hacerlo, pero esa presencia en los medios de comunicación permitió que hubiera esa generación de experiencias, esa creación de conciencia. La conciencia no se crea de manera abstracta, se crea mediante procesos de comunicación, y no puede haber un movimiento globalizado más o menos compartido a través de una gran burocracia mundial, tiene que ser insertándose en las redes de comunicación, y esa inserción se llama: medios de comunicación. Hoy están fuertemente internacionalizados y el día que podamos ser el equivalente europeo, tendremos que ser capaces de hacer impactos informativos para que en todos los

La Comuna de París empezó por una huelga de alquileres y se organizó en torno a reivindicaciones municipales y de autonomía local y además con un componente muy importante de participación de las mujeres. Ésta es otra de las características también en la historia. Los movimientos vecinales han sido movimientos en los que las mujeres realmente han participado y han sido decisivas a lo largo de toda la historia y precisamente por eso siempre se han considerado poco importantes en la cultura dominante. Eran las trastieras de la historia los movimientos vecinales. Formaban parte de las cosas "no importantes", pero esas cosas "no importantes" eran lo que hacían la base de la vida de las personas y por ello, insisto, han sido movimientos fundamentales, que han impulsado grandes cambios históricos como fue la Comuna de París.



países se entienda, se entere la gente, de lo que están haciendo otros movimientos vecinales.

El impacto sobre la comunicación es fundamental, la creación de redes interorganizativas, de redes interpersonales, y aquí, es una de mis ilusiones, el cómo subvertir la utilización de las nuevas tecnologías dándoles la vuelta. Hoy día existe la capacidad tecnológica de crear bancos de datos mundiales, intercomunicados entre movimientos vecinales, a bastante bajo costo, en los que haya experiencias, en los que haya información, en los que se sepa quién es quién, no solamente de los nuestros, sino de aquéllos con quienes tenemos que negociar; es decir, lo que antes tenía que ser una burocracia centralizada, hoy día puede ser una red mundial informatizada de relaciones, experiencias e informaciones con lo cual, mira por dónde, podemos ahorrarnos toda esa burocracia que tuvo que montar el movimiento sindical en el siglo XIX.

Tenemos la base tecnológica para crear la ilusión de redes de comunas libres de base en el anarquismo informático, pero claro, a condición de que no nos creamos que la informática va a solucionar los problemas. No es más que un instrumento. El otro gran eje,

aparte de las redes de relación y de la incidencia de la comunicación, es obviamente la relación a las instituciones democráticas de todos los niveles. ¿Cómo abrir los cauces de participación en el Estado, en toda la gama de ese Estado? Aquí entramos en el tema que, de hecho, debería de ser el principio y no el final de mi conferencia, pero es un tema que en el fondo es más conocido, por eso me ha parecido menos necesario desarrollarlo; pero aquí el gran tema es si somos capaces, si las instituciones democráticas y los partidos políticos somos capaces de aceptar la renovación de nuevo del sentido de la democracia a través de una participación de las asociaciones ciudadanas en todos los niveles de la administración del Estado. Creo que eso es algo que profundamente no se ha entendido todavía en gran parte de la cultura política que desarrollan los municipios españoles; lo han proclamado en su constitución y lo han negado en la práctica cotidiana.

Desde ese punto de vista, creo que hay un doble elemento para las asociaciones de vecinos y para el mundo local que es esencial. Romper esa barrera y entrar en las instituciones también es fundamental para las administraciones públicas y para los partidos políticos, ya que eso renueva la democracia.

El teórico italiano Norberto Bobbio, hace ya tiempo, demostró históricamente que la democracia de base, enfrentada a la democracia parlamentaria, es el principio del estalinismo. Si cuatro personas, en un sóviet de barrio, deciden por todos los ciudadanos de ese barrio, se acabó. De ahí se pasa directamente al estalinismo puro. Por otro lado,

también se puede aceptar la idea de que la democracia, representativa, insustituible, necesita nueva vida en base a su renovación constante por la sociedad. Esa renovación constante por la sociedad, no puede existir si no hay mecanismos en los que la sociedad interactúe con la democracia representativa.

Hoy en día es mucho más moderno, la descentralización, la reticulación y la adaptación institucional, que las grandes organizaciones de tipo napoleónico, estalinista, que son dos modelos de burocracia.

El ejemplo más claro es el de las grandes multinacionales. No pueden hacerse pequeñas empresas porque son grandes, pero se están convirtiendo en federaciones de pequeñas empresas y de pequeñas y medianas empresas; en divisiones que se rearticulan y que están construyendo redes entre ellas.

Todo el mundo sabe hoy en día que las redes son mucho más productivas y mucho más flexibles en un mundo como el actual, que lo que son las organizaciones planificadas. A nivel político institucional, esa es una nueva perspectiva y no una perspectiva utópica.

Se está dando en la práctica el hecho de que haya continuamente reuniones de todos los comités a nivel del Estado, a nivel de Europa, a nivel de las regiones, una maraña de decisiones que se entrecruzan.

Entonces mi preocupación no es tanto si esto se va a producir o se está produciendo. Sino cómo articulamos esas redes, entre una red institucional y una red social que penetre en todos esos niveles, y con todas esas complejidades.

Ese es, en mi opinión, el gran problema, y por tanto el problema del movimiento vecinal es un problema de política general.

Mi cuestión sería, pues, pensar concretamente cuáles son los incentivos para el sistema político, para que esa articulación del movimiento vecinal a la red de decisiones, pueda funcionar.

Un sistema político funciona por intereses. Por consiguiente, el tema es: ¿cómo llevar a cabo, no sólo la reflexión, sino una prá-

tica que incida en este momento en los centros de decisión política? Para hablar claro: ¿cómo hacer que el interés propio de los partidos sea que se vaya desarrollando una capacidad de participación institucional mucho más amplia de lo que existe hoy en día?

Veamos un ejemplo. Creo que uno de los temas, para hablar muy claro, en el contexto español (me perdonarán un momento los colegas extranjeros una actitud tribal por dos minutos), es el tema de la corrupción, que no es tan grave en la práctica como se cree, pero que está envenenando toda la política española. En el 95% de los casos el tema de la corrupción está ligado a actividades urbanísticas, y de administración municipal porque es ahí donde siempre ha habido y donde efectivamente cualquier influencia política permite una recalificación urbanística.

Bien, la idea es, si la sociedad pudiera estar mucho más introducida en los órganos de decisión urbanística y municipal, en sí sería un antídoto. No simplemente porque los ciudadanos sean puros y los políticos perversos, sino porque habría que poner de acuerdo a mucha más gente, lo cual estadísticamente es más difícil.

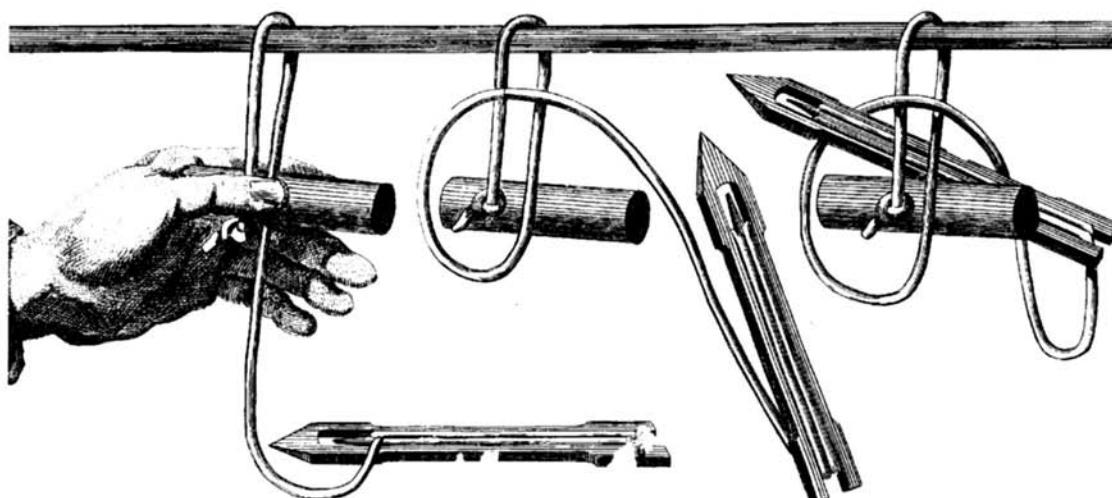
Entonces lo mismo que decíamos hace años, que la democracia es fundamental para controlar la corrupción, yo también diría que la extensión de la democracia es un anticorrupcio fundamental.

Es decir, la idea es reflexionar desde el movimiento vecinal y desde los partidos políticos que no son necesariamente contradictorios, sobre cuáles son los intereses del sistema político y de los partidos políticos para ampliar la participación vecinal.

Planteemos también el tema de la relación con las capas marginadas de nuestra sociedad. Si esta sociedad no actúa rápidamente vamos a tener problemas de marginación gravísimos, y problemas de racismo, de xenofobia e intolerancia, que van a corroer todo el tejido social.

Yo esto lo he vivido muy directamente en los barrios de las grandes ciudades de Estados Unidos, y tenemos que hacer todo lo

Conforme se fue desarrollando la problemática de la urbanización dependiente, los movimientos vecinales fueron los elementos claves para obtener el derecho a la ciudad, la urbanización y los equipamientos en numerosas sociedades. Como en América Latina, por ejemplo, sin cuyos movimientos vecinales no hubiera sido posible, simplemente la presencia, la inclusión física, de personas que no eran capaces de acceder al mercado de trabajo, ni al mercado de la vivienda y sobre todo no eran capaces de recibir respuestas positivas por parte del Estado en sus reivindicaciones de vivienda. Así, en la región metropolitana de la ciudad de México, el 71% de la población ha accedido al suelo y a la vivienda en los últimos 30 años de forma ilegal a través de organizaciones comunitarias y asentamientos populares ilegales.



possible para no llegar ahí, porque si llegamos a este límite de descomposición, es un viaje sin retorno y que no solamente destruye a una proporción sustancial de la población, sino que destruye la calidad de vida del conjunto de la población.

El no poder pasear tranquilamente, el que el tema de la seguridad, de la criminalidad, sea obsesión en todos y cada uno de los gestos cotidianos, como ocurre en las ciudades de Estados Unidos, y en muchas ciudades de Latinoamérica, es un tema absolutamente devastador de las relaciones sociales. Aquí tenemos un interés objetivo común, ese interés objetivo es cómo tratar a esas capas marginadas para integrarlas en la sociedad.

La administración directamente no lo puede hacer. Directamente, los servicios sociales son bastante poco eficaces. El tema es cómo montar mecanismos que por un lado distribuyan servicios pero que por otro lado autoorganicen a la población, porque si es simplemente una política existencialista y no una política de autonomización e integración es un pozo sin fondo ¿Quién puede hacer a la vez esa labor de organización del tejido y de distribución de servicios? Asociaciones vecinales que estén articuladas, pero no integradas con dispositivos de la administración. Yo creo que esa es la línea por la que en algún modo se intenta avanzar, pero insuficientemente, pero esa es la línea por la que yo creo que se podía empezar a trabajar.

La idea de que el movimiento vecinal pueda resolver los inmensos problemas sociales de los sectores populares es absurda, pero la idea de que sin el movimiento vecinal y sin un tejido de base se puedan obtener mecanismos y ganar el tiempo necesario para rearticular ese desarrollo, también es impensable.

Abordemos otro tema fundamental en el proceso de rearticulación entre lo local y lo global: los medios de comunicación.

El tema es incidir directamente, a través de los eventos, a través de los acontecimientos que ocurren en el mundo, en los medios de comunicación. Para ello, en primer lugar, (y esto hay que recordarlo, lo que hacíamos durante el franquismo) hay que crear hechos impactantes en la opinión pública, porque entonces en torno a esos hechos es cuando se genera una comunicación de ideas. Segundo, hay que incidir efectivamente, en grandes momentos de la comunicación mundial, y de la problemática mundial como la convención ecológica de Río. Creo que es un momento en que van a estar todos los jefes de Estado, pero sobre todo van a estar más de cinco mil periodistas de todos los medios de comunicación del mundo, y es ahí donde, en esos momentos, se puede empezar a plantear una serie de temas pero de la forma de no contar los temas, sino dar información absolutamente editada y con una capa de colores con la foto de un animalito desangrándose, diciendo esto es lo que va a pasar, es decir, hay que

impactar, y luego encontrar unos momentos de difusión mundial de la comunicación.

En fin, yo creo que nos encontramos ante una oportunidad histórica extraordinaria, un desarrollo tecnológico que nos puede permitir avances impresionantes, el fin de la guerra Fría, que nos permite reconvertir recursos económicos y humanos de sectores militares, a sectores de desarrollo es una situación en que el imperio americano, por ejemplo, se ha debilitado fuertemente en lo que era su dimensión imperial.

Entonces hay una situación en muchos aspectos potencialmente llena de esperanza, pero al mismo tiempo hay todo lo que he señalado, es decir, la desconexión potencial de amplios sectores sociales de ese núcleo dinámico de la sociedad. Ante eso, yo creo que el problema no es solamente reconstruir lo global a partir de lo local, porque me parece utópico y romántico. El tema es la articulación de lo local y lo global y esa articulación es de lo local hacia arriba, desde los movimientos vecinales en particular, porque son mucho más capilares que todos los otros movimientos sociales y que los sindicatos, y están mucho más difundidos en el conjunto de la sociedad. Pero también es necesaria la conexión de lo global a lo local y esa conexión es fundamentalmente política, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como de las instituciones internacionales.

Entonces el problema es cómo se conecta el interés común de lo político y de lo económico de un barrio de Madrid o de Caracas a lo que pueda ser la política de una multinacional, o las políticas de la Comunidad Económica Europea. ¿Utópico? Me parece que lo que es utópico es para los tres sistemas, el político, el económico y el social, intentar sobrevivir sin esa especie de compromiso histórico para salvar al mundo de la barbarie. Hay que buscar el mismo tipo de consenso que a trancas y a barrancas se va llegando, por ejemplo, en materia de medio ambiente.

Si algún día empezáramos a conseguir que los "bichos" humanos también entren en la conservación de los recursos de este planeta, a lo mejor podríamos encontrar formas

de consenso sobre nuevas políticas sociales y urbanas. Y eso desgraciadamente se va a comprender por la mala vía, por el fundamentalismo, por el "Caracazo", por los barrios marginales cayendo sobre la ciudad de la clase media alta.

Es decir, cuando la epidemia del cólera empiece a llegar a Estados Unidos, empezaremos a reaccionar desde las instituciones centrales también. Pero si alguien tuviera la clarividencia de empezar a actuar antes de que las plagas se difundan por el planeta, podríamos evitar muchos sufrimientos.

Algunos gobiernos y partidos, sobre todo en Europa, son conscientes de la situación y están dando algunos pasos en la dirección señalada. Pero sólo si hay un tejido social de base, podrá darse una conexión fructífera entre lo local y lo global como forma de tratar los problemas del nuevo mundo.

Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!

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

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

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



Anhelamos que el espíritu navideño, que nos llena de regocijo y esperanzas, perdure por siempre en el corazón de todos los hombres y redunde en actitudes de tolerancia, comprensión y paz

SERVICIOS QUE SE OFRECEN:

Auditoría externa

Capacitaciones

Revisoría Fiscal

Asesoría Tributaria

Interventorías

Consultoría Empresarial

EXPERIENCIA

Valencia & Falla Asesorías Integrales Ltda., es una organización que recoge e integra una amplia y valiosa experiencia adquirida por sus socios en trabajos profesionales ejecutados como consultores independientes durante más de doce años de labores con entidades del sector social y comercial en diferentes regiones de la geografía colombiana, en actividades de Auditoría Externa para programas, proyectos y organizaciones apoyadas por Agencias de Cooperación Internacional y Nacional, Organismos Multilaterales de Crédito y Entidades Estatales, Revisoría Fiscal, Interventorías, Capacitación Contable y Administrativa, Asesoría Tributaria y temas afines.

Suscríbase a la Revista Foro

Colombia: Un año: \$25.000, 2 años \$54.000 (Incluidos portes de correo)

Internacional: Un año: US\$75 dólares, Dos años US\$ 155 dólares)

Nombre: _____ C.C. o NIT: _____

Dirección: _____ Ciudad: _____ País: _____

De la Revista No. _____ hasta la No. _____ Teléfono: _____

Puede consignar en la Cuenta de Ahorros No. 0109350152185

de la Corporación COLMENA

o en la cuenta Corriente No. 256-04874-5

del Banco de Occidente,

a nombre de la Fundación Foro Nacional por Colombia

y enviar la copia de la consignación al Fax 2 861299

o a la Carrera 4A No. 27-62, Teléfono 282 2550, Bogotá-Colombia.



Anhelamos que el espíritu navideño, que nos llena de regocijo y esperanzas, perdure por siempre en el corazón de todos los hombres y redunde en actitudes de tolerancia, comprensión y paz

SERVICIOS QUE SE OFRECEN:

Auditoría externa

Capacitaciones

Revisoría Fiscal

Asesoría Tributaria

Interventorías

Consultoría Empresarial

EXPERIENCIA

Valencia & Falla Asesorías Integrales Ltda., es una organización que recoge e integra una amplia y valiosa experiencia adquirida por sus socios en trabajos profesionales ejecutados como consultores independientes durante más de doce años de labores con entidades del sector social y comercial en diferentes regiones de la geografía colombiana, en actividades de Auditoría Externa para programas, proyectos y organizaciones apoyadas por Agencias de Cooperación Internacional y Nacional, Organismos Multilaterales de Crédito y Entidades Estatales, Revisoría Fiscal, Interventorías, Capacitación Contable y Administrativa, Asesoría Tributaria y temas afines.

Suscríbase a la Revista Foro

Colombia: Un año: \$25.000, 2 años \$54.000 (Incluidos portes de correo)

Internacional: Un año: US\$75 dólares, Dos años US\$ 155 dólares)

Nombre: _____ C.C. o NIT: _____

Dirección: _____ Ciudad _____ País: _____

De la Revista No. _____ hasta la No. _____ Teléfono _____

Puede consignar en la Cuenta de Ahorros No. 0109350152185

de la Corporación COLMENA

o en la cuenta Corriente No. 256-04874-5

del Banco de Occidente,

a nombre de la Fundación Foro Nacional por Colombia

y enviar la copia de la consignación al Fax 2 861299

o a la Carrera 4A No. 27-62, Teléfono 282 2550, Bogotá-Colombia.

Centro de Documentación



Foro Nacional por Colombia

El Centro de Documentación fue creado en 1985 con el propósito de apoyar las diferentes actividades de investigación, formación e intervención que desarrolla la Fundación. El Centro de Documentación presta sus servicios a investigadores, profesores, funcionarios públicos y estudiantes, quienes tienen la posibilidad de consultar alrededor de 5.000 volúmenes en diversas áreas temáticas de las Ciencias Sociales.

Actualmente la Fundación cuenta con dos centros de documentación en las ciudades de Bogotá y Cali

Información:

Fundación Foro Nacional por Colombia
Carrera 4A No 27-62 Teléfonos 2822550 2836045
Fax 2861299 Bogotá D.C.
e-mail: foro_documentacion@hotmail.com

Foro Nacional por Colombia
Capítulo Valle del Cauca
Carrera 36A Bis No. 6-35
Teléfonos: 5141141 5581534
Fax 5541098
Cali, Valle
e-mail: fnalcol@telesat.com.co

Revista Foro

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

Fundación Foro Nacional por Colombia
Esperanza González Rodríguez —Presidenta—
Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 2838548 Fax 2861299
Correo Electrónico foro@colnodo.apc.org

Foro Centro
Eduardo Vidal Díaz —Director—
Bogotá
Carrera 28 No. 52-24
Teléfono: 2173401 Telefax: 2171130

Foro Costa Atlántica
Wilson Roca —Director—
Barranquilla
Calle 41 No. 43-115 Piso 4° Teléfono: 3405041 3403033

Foro Valle del Cauca
Fabio Velázquez C. —Director—
Cali
Carrera 36A Bis No. 6-35 Piso 4° Teléfonos: 5141141 5581534

Ciret Foro
Aura Hernández —Directora—
Ibagué
Calle 7 No. 4-44 Teléfonos: 613960 610960

Revista Foro

15
AÑOS

en la brega por construir un pensamiento
y una cultura democrática
para todos los colombianos



Ediciones Foro Nacional por Colombia