

# Revista Foro

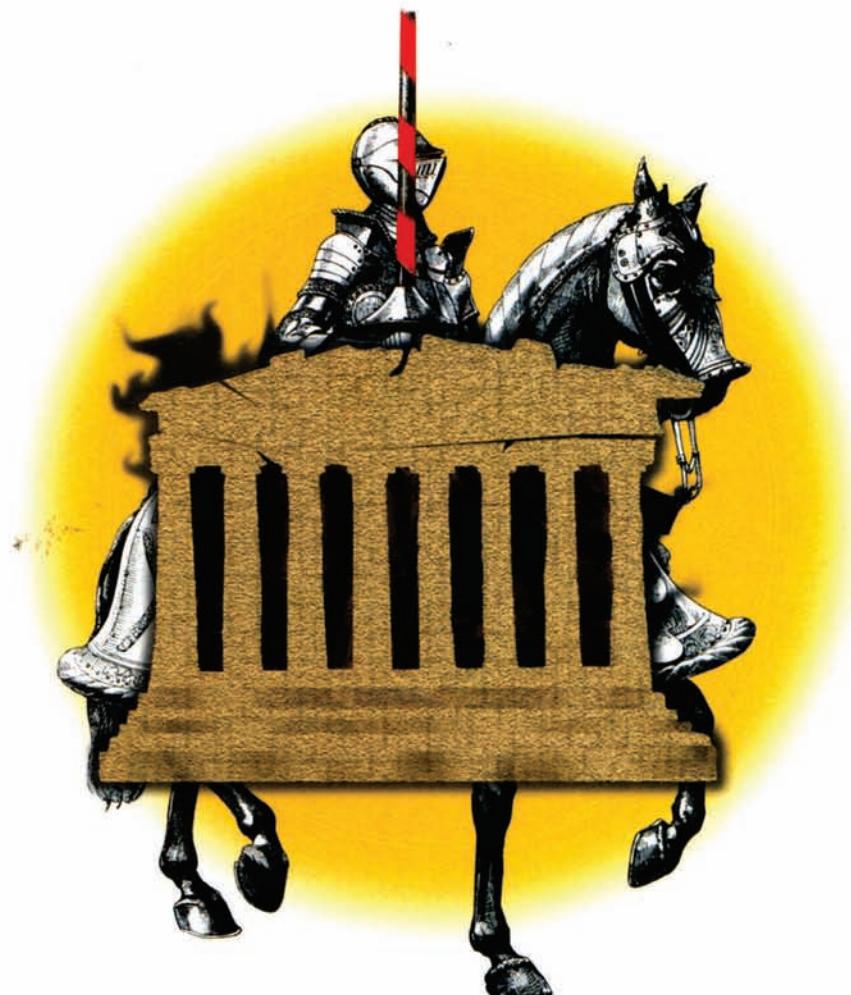
Bogotá, D. C. - Colombia

No. 44

Mayo 2002

Valor \$10.000

## Entre la guerra y la paz: la agenda pendiente



# 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\\_documentación@hotmail.com](mailto:foro_documentación@hotmail.com)**

**Foro Nacional por Colombia  
Capítulo Valle del Cauca  
Carrera 36B No. 6-35  
Teléfonos: 5141141 5581534  
Fax 5541098  
Cali, Valle  
E-Mail: [fnalcol@telesat.com.co](mailto:fnalcol@telesat.com.co)**

Revista Trimestral de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia  
No. 44                    \$ 10.000                    Mayo 2002

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Alejandro Angulo S.J.  
María Eugenia Sánchez  
Esperanza González Rodríguez  
Jorge Bernal Medina

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzen, Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (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, Díaz, Esperanza González, Aura Hernández, Lucía Roca.

**Carátula**

Jorge E. Espinosa

**Ilustraciones**

Marco Pinto

**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  
foro@epm.net.co  
Bogotá D.C. - Colombia

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

# Contenido

## Editorial

**2** La degradación de la guerra y el empequeñecimiento de la política

## La guerra y paz: la agenda pendiente

**5** La problemática social, el conflicto armado, el narcotráfico y el Plan Colombo *Luis Jorge Garay*

**13** El conflicto armado o la cara invertida del régimen político *Ricardo García D.*

**22** Las Farc y la sociedad: ¿qué es lo negociable? *Fabio Giraldo I.*

**33** La paz verdadera *Sneider Rivera*

**44** La marcha atrás en el proceso de la descentralización en Colombia *Pedro Santana R.*

**52** Propósito colectivo: visión de la República Regional Unitaria *José Lurduy O.*

**63** El sector rural en la encrucijada *Rafael Echeverri P.*

## Ideología y sociedad

**72** ¿Un Nuevo Orden? Estado y sociedad en una perspectiva democrática *Norbert Lechner*

## Comunicación y Sociedad

**79** La comunicación pública y la responsabilidad social del periodista *Juan Camilo Jaramillo*

## Educación y Sociedad

**87** La política universitaria en momentos de crisis *Absalón Jiménez B.*

## Editorial

# La degradación de la guerra y el empequeñecimiento de la política

**L**os sectores democráticos siempre han condenado el terrorismo. También los sectores democráticos de izquierda, y aun en la propia tradición marxista, un dirigente como Vladimir Illich, Lenin, se opuso siempre al terrorismo, al que definió como “la estrategia a que recurren grupos de intelectuales separados de las masas, en las que no tienen confianza y a las que no están vinculadas orgánicamente, cuya acción se caracteriza por una desconfianza hacia la insurrección, por la falta de condiciones necesarias para desencadenarla”. El terrorismo se entiende como la práctica política de quien recurre sistemáticamente a la violencia contra personas o cosas provocando terror, miedo, inseguridad, en el entorno social. El terrorismo es una estrategia escogida por grupos homogéneos clandestinos que realizan acciones “demostrativas” en contra de objetivos previamente definidos, con el propósito de “demostrar” capacidad de acción militar contra los enemigos, y si se trata de terrorismo político de izquierda, éste se dirige a demostrarle al Estado su capacidad de acción militar y la pretendida fortaleza de sus estructuras militares. En resumen, la práctica terrorista quiere superar el “atraso de las masas” mediante el uso de un atajo demostrativo de poder militar sin considerar el contexto social y político.

El terrorismo practicado por organizaciones criminales de derecha tiene como propósito también la desestabilización y la propagación del miedo para separar a la gente de la lucha por sus intereses, y en muchas ocasiones este terrorismo, propagado por las propias agencias de seguridad del Estado, tiene el propósito de generar condiciones para aplastar a los movimientos sociales y políticos de naturaleza democrática. En América Latina el uso de estas estrategias terroristas ha contado además con el respaldo de organismos como la Central de Inteligencia Americana, la temible CIA, quien con el prohijamiento de estas acciones ha deteriorado gravemente al movimiento democrático latinoamericano y es la causa más próxima de los odios de este sector contra el imperio norteamericano.

El terrorismo, como lo señaló Ernesto “Che” Guevara, es “un arma negativa, que no produce en manera alguna los efectos deseados, que pueden volcar a un pueblo en contra de determinados movimientos revolucionarios y que trae una pérdida de vidas, entre sus actuantes, muy superior a lo que rinde de provecho”.



En guerras prolongadas como la nuestra, el peligro de generalización del terrorismo está latente. La “desesperación por hacer madurar a la fuerza las condiciones para que triunfe la revolución” o el deseo de aplastar o aislar a los grupos guerrilleros de su base social, siempre tendrá en la puerta de la esquina, el uso de la fuerza desmedida en contra de los civiles indefensos o de los bienes públicos. Estas acciones, lejos de generar simpatías entre la población, incrementan su aislamiento de las masas. Y estas circunstancias aumentan en la medida en que los contendientes se despolitizan, es decir, en la medida en que los referentes políticos se subordinan a consideraciones de orden militar o económico. Es evidente que en el caso de las guerrillas, y sobre todo en el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, han avanzado los sectores militaristas y las prácticas terroristas. Como ya lo habían hecho sectores del establecimiento que han estimulado la organización de grupos de autodefensa y paramilitares, orientados al asesinato de civiles y de líderes sociales.

En su empeño por “trasladar la guerra a las ciudades”, las FARC vienen utilizando cada vez más, acciones como carros bomba, intentos de ataques a bienes públicos esenciales como acueductos. El caso de Bogotá es no sólo emblemático de estas acciones, sino también repugnante. Es obvio que muchas acciones terroristas son atribuibles a las FARC sin que seguramente ellas las hayan realizado, porque lo primero que sufre en una guerra es la información veraz. Pero también lo es que en algunos de estos casos no ha habido ningún desmentido a pesar de llamamientos públicos, como el hecho por el alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, alrededor de los intentos de voladuras de válvulas en la represa de Chingaza, que surte de agua a la ciudad de Bogotá, o en el caso del carro bomba de Villavicencio, en la *zona rosa* de esta ciudad, en la cual cientos de jóvenes de la clase media se divertían y murieron 12 de ellos. Las Farc ni se han pellizado frente a estos señalamientos, con lo cual indican que en todo caso o los cometieron o quieren contribuir a mantener el miedo, el terror que se asocia a dichos actos.

Pero lo preocupante de esta situación es que las guerrillas, y sobre todo las Farc no muestran ninguna sensibilidad frente a estos atentados. Como le señala lúcidamente Jorge López Palacio en carta a sus parientes Raúl Reyes y Liliana López, “Cuando los revolucionarios traicionamos el principio ético universal que dice 'el fin no justifica los medios', nos estamos comportando como se comportan los enemigos. Es sabido que para los fascistas de todos los tiempos el fin sí justifica los medios”. Y prosigue López en su carta: “por ejemplo: nunca aceptaré que el secuestro de Ingrid Betancourt es una acción revolucionaria. Secuestrar a una mujer desarmada, candidata a las elecciones presidenciales por su partido ecologista, en ningún momento asimilable a los partidos criminales Liberal y Conservador, es un acto de cobardía corporal, moral, política y filosófica de parte de un ejército que se ha autoproclamado “del Pueblo”. Ese secuestro inmoral como todos los secuestros,



es además, impopular...”. Y más adelante señala: “Liberen a Ingrid Betancourt y a todas las personas secuestradas, no se sigan hundiendo en el deshonor...”.

Pero además de los atentados terroristas contra civiles inermes, contra bienes públicos esenciales, ahora y también sin ningún desmentido oficial por parte de este grupo, vienen atentando contra el candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez. Es verdad que esta candidatura quiere, y lo dice abiertamente, la profundización de la guerra, que quiere armar a un millón de ciudadanos bajo la experiencia nefasta de las convivir, que en el pasado y en la experiencia de Antioquia éstas organizaciones tuvieron mucho que ver con la expansión de la otra cara del terror representada en los paramilitares, todo ello es verdad, pero el hecho de que esta candidatura represente una posición de derecha no quiere decir que deba ser eliminada de la contienda política. Los demócratas nos oponemos al terrorismo y a las estrategias relacionadas con el uso de la violencia y de la fuerza venga de donde viniere, esa es una posición de principios.

Es por todo ello que no podemos dejar de señalar la gravedad de los actos de las Farc en contra de los movimientos de paz. Si bien las Farc no atacaron directamente a la marcha de la no violencia que salió de Medellín con destino al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, lo hicieron indirectamente al secuestrar al gobernador y a su consejero de paz, Gilberto Echeverri. Guillermo Gaviria Correa es, por lo demás, uno de los pocos gobernadores del país que se oponen a la guerra, que en contra del discurso guerrerista le apuestan a la Paz, que acuden a la sociedad antioqueña para que se movilice en contra de la violencia como instrumento de acción política. Un pacifista como Guillermo Gaviria Correa no puede ser retenido, como no lo puede ser ningún colombiano, para presionar medidas de canje o leyes que permitan el intercambio humanitario de prisioneros. Por la vía en que vamos el país seguirá con toda seguridad y con los ojos abiertos... al abismo.

Qué pequeña es la política cuando se dedica principalmente a la destrucción y a la muerte. Por desgracia para nuestro país, la política mayoritariamente hoy está dedicada sólo a este tema.



Bogotá, mayo de 2002

Luis Jorge Garay, economista,  
consultor BID

# La problemática social, el conflicto armado, el narcotráfico y el Plan Colombia

Luis Jorge Garay



## Antecedentes

Para analizar el tema del financiamiento de la negociación del conflicto armado y del combate al narcotráfico en Colombia, es necesario precisar la naturaleza de la crisis social en el país. Luego, se debe indagar en el tipo de acciones, reformas y cambios que han de realizarse para enfrentar problemas endémicos básicos que aquejan a la sociedad. En su superación reside, en buena medida, la posibilidad de progresar en el estable-

cimiento de condiciones objetivas para la construcción de una nueva sociedad en paz.

Además, en medio del proceso de globalización, Colombia enfrenta grandes retos y desafíos debido a graves “disfuncionalidades” de orden económico, político y social. Entre ellas sobresalen la violación de los derechos humanos, la importancia de la producción y la exportación de drogas ilícitas y de sus organizaciones criminales, la profundidad de comportamientos ilegales y de la corrupción públi-

ca-privada. Además, debe mencionarse la precaria representatividad de los partidos políticos y de legitimidad del Estado, la depredación del medio ambiente y la actividad de organizaciones alzadas en armas, consideradas, cada vez más en la región, como terroristas internacionales.

Ante la progresiva implantación de la agenda hemisférica, bajo la tutela de los Estados Unidos, la estrategia de internacionalización para afrontar la crisis social de Colombia deberá reducir los riesgos de una aplicación parciali-

zada-unilateral de los principios acordados multilateralmente. Asimismo, esa estrategia deberá mejorar el grado de autonomía relativa y el nivel de apoyo positivo, susceptible de ser gestionado ante la comunidad internacional, para los propios propósitos de construcción de una nueva sociedad colombiana.

Ahora bien, el avance hacia la solución de la crisis colombiana no consiste, única y exclusivamente, en un proceso de negociación del conflicto armado. Se trata de un proceso mucho más profundo correlativo a la naturaleza de la crisis de la sociedad. Por lo tanto, implica no sólo una negociación entre élites —legales e ilegales—, sino, claramente, un proceso de transformación social con la participación incluyente de amplios sectores de la sociedad. Este proceso debe abordar no sólo unas pocas temáticas con una pírrica y virtual representación de la sociedad, sino, fundamentalmente, la toma de conciencia de la crisis y la adopción de compromisos y responsabilidades alrededor de la realización colectiva del cambio social. Sin embargo, la sociedad colombiana, como resultado de la profundidad de su crisis y más por omisión que por decisión consciente, ha aceptado que se avance en un proceso de negociación, por ahora, entre dos grupos o élites de la sociedad. Luego, podrán ser más por la permeabilidad que ha ido imponiéndose para “reconocer”, casi independientemente de su legalidad y legitimidad, la injerencia y la potestad de negociación como agente social representativo de ciertos intereses, a aquél que tenga el poder de las armas, de coacción de imposición y de acción para definir los propósitos y destinos de la sociedad en su conjunto.

Hecha esta salvedad, en el país se decidió que la eventual solución del conflicto armado exige la negociación de una agenda de reformas estructu-

rales que vendría a ser enfrentada mediante una nueva reforma constitucional. Esta estrategia adolece de serios problemas adicionales en términos de la comprensión de un proceso colectivo de transformación de una sociedad.

## Problemática y transformaciones sociales

Para comenzar, es importante reconocer que los problemas estructurales de la sociedad colombiana constituyen, en últimas, razón esencial de las condiciones objetivas y subjetivas de la situación de crisis social que vive el país. Entre los principales desafíos estructurales sobresalen: la instauración de la primacía de lo público y de la legitimidad del monopolio del Estado en la aplicación de la justicia y el derecho, su función de racionalizador del interés colectivo y su papel inalienable en la defensa del “bien común”; la plena vigencia de la ley y la preservación de los derechos humanos; la instauración de un clima propicio a la convivencia ciudadana y el desarrollo de una cultura de civilidad moderna, solidaria y tolerante. A todo ello debe añadirse la implantación de un desarrollo económico, social y medioambiental sustentable, el compromiso societal de buscar satisfacer necesidades básicas (educación, salud, justicia) e incorporar a la vida moderna a amplios estratos de la población. En fin, la construcción de una sociedad moderna y democrática en las esferas política, económica y social.

Así, entonces, el gran reto de la sociedad colombiana es cómo abordar privada, colectiva y públicamente su transformación. La participación es uno de los temas centrales del proceso. En la Constitución de 1991 se establecieron propósitos y se crearon

mecanismos, normas y procedimientos para ir avanzando hacia una mayor participación social en las diversas esferas de la acción pública y privada en el país.

Sin embargo, a pesar de haberse cumplido aparentemente los procedimientos democráticos formales, mediante la elección de una Asamblea Constituyente —eso sí, con una de las mayores abstenciones electorales de la historia colombiana—, y de haberse establecido propósitos nacionales, que en la mayoría de los casos parecieran ser ampliamente compartidos por la sociedad, no ha logrado en gran medida ser aprehendida y llevada a la práctica por los ciudadanos.

El problema esencial consiste en que el proceso constitucional de 1991 no configuró un verdadero *contrato social*, entendido como un acuerdo societal sobre un ordenamiento político, económico y social fruto de la convicción y del compromiso entre grupos y sectores representativos de la sociedad. Y no evitó, por lo tanto, la imposición de los intereses de unos grupos dominantes sobre el resto de la sociedad —supeditándose lo público a los intereses privilegiados privados—, ni tampoco permitió que el esfuerzo intelectual de los elegidos sea avalado por un verdadero compromiso social de los electores.

De no progresarse en un verdadero proceso de concientización colectiva sobre el avance de la crisis en el país, y de no alcanzarse un compromiso privado-colectivo-público para la construcción de una nueva sociedad, la mera realización de otro proceso constitucional, similar al anterior, no aportaría sustancialmente al cambio social. Por el contrario, podría configurarse en una frustración nacional más. Colombia caería en el gravísimo error de volver a creer que el problema es suscribir otra Constitu-

ción sin surtir el proceso social básico para un estricto compromiso alrededor de un nuevo contrato social.<sup>1</sup>

Un proyecto nacional no surge solamente de la bondad intrínseca de la razón porque, si así fuera, ninguna sociedad enfrentaría serios problemas ya que siempre existirán privilegiados razonadores que podrían concebir el proyecto ideal para la sociedad.

El contrato social surge de un proceso de concientización, convicción, compromiso privado-colectivo-público para la transformación de la sociedad. La transición a la construcción de sociedad no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados alrededor de temas particulares, sino que se trata de la verdadera asunción de responsabilidades y compromisos colectivos de la problemática social y de su transformación de manera integral y comprensiva.

Éste parecería ser, al menos en principio, un planteamiento idealista, pero dada la profundidad de la crisis social del país, la construcción de una nueva sociedad habría de requerir una verdadera utopía. Utopía entendida como la creación de la ideología para el cambio social con el fin de superar el (des) ordenamiento actual mediante, la construcción de un nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural.

Por estas razones, son muchas las dudas y pocas las expectativas para que una nueva forma constitucional, como se está planteando, pueda contribuir efectiva y oportunamente a progresar hacia la construcción de un ordenamiento democrático e incluyente. Por la manera en que está siendo concebida se corre el riesgo adicional de que se brinde una prioridad indebida a la redefinición de parcelas de poder entre grupos —no sólo movimientos guerrilleros— que distorsionen el sentido y alcance de las reformas

requeridas para una verdadera transformación social en el país.

En lo que respecta a la instancia económica, Colombia adolece de una profunda crisis estructural ante un proceso de progresiva desactivación productiva, no coyuntural ni solamente

sión social en la sociedad. Para modificar esa realidad, hay que realizar profundas transformaciones en el comportamiento y la conducta económica —más específicamente de los agentes económicos— para abandonar la “aculturación rentística” y pri-



producida por la apertura económica. La apertura implantada en medio del ambiente y entorno económico y político reinantes en América Latina, y en Colombia en particular, ha contribuido a agudizar una tendencia de por sí ya estructural.

La desactivación productiva implica, fundamentalmente, que con la disponibilidad de recursos productivos y ante un entorno poco propicio para el mejoramiento de la competitividad sistémica, el país tiene cada vez menor capacidad de aprovecharlos con suficiente eficiencia, aun ante las crecientes exigencias de la competencia abierta reproducida con la globalización. Por lo tanto, la economía va dejando de disponer de fuentes y factores estructurales que permitan garantizar un crecimiento sostenido aceptable, como un requisito indispensable para mejorar las condiciones de vida y reducir la inequidad y la exclu-

vilegiar las ganancias como fruto del ahorro, la inversión, la innovación, la incorporación tecnológica. Es decir, para profundizar en la implantación de un verdadero “espíritu empresarial capitalista” consecuente con el modelo de globalización imperante en esta etapa del capitalismo. Ello sólo se irá consiguiendo en la medida en que se avance en la configuración de un entorno institucional, económico y político propicio para la actividad empresarial y los negocios en un mundo de competencia abierta.

Colombia adolece de serias falencias y disfuncionalidades, incluso a la luz de las realidades de ciertos países

<sup>1</sup> El revés que sufrió en las urnas la reforma constitucional en Guatemala para instituir formalmente acuerdos alcanzados en la negociación del conflicto armado, constituye un ejemplo fehaciente.

de la región latinoamericana. De manera sintética debe anotarse que el ambiente de crisis institucional en lo económico, político y social, la culturación rentística y prácticas ilegales han llegado a tal profundidad en el país, que atentan seriamente contra el clima de negocios —la garantía de los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos, la estabilidad de las reglas y normas regulatorias, la corrupción—. Esto va en detrimento de la inversión, la innovación y la productividad, y, en consecuencia, se imponen serias limitantes a la competitividad sistémica y a la modernización del aparato productivo en el país.<sup>2</sup>

Si no se avanza en esa dirección, la previsible pérdida de dinamismo de las rentas tradicionales que el país ha venido usufructuando en las últimas décadas —consecutivas bonanzas legales de productos como el café, petróleo, carbón, e ilegales como drogas ilícitas— y las crecientes exigencias de la competencia internacional, llevarán a un progresivo empobrecimiento relativo y a una marginalización del país del nuevo escenario internacional. Es fundamental entender que Colombia enfrenta una crisis productiva propiamente dicha, con consecuencias irreversibles si no se actúa, oportuna e integralmente, en cada una de las instancias determinantes para el mejoramiento de la competitividad sistémica de la economía y el avance de la inclusión social de la población.

Además de la crisis productiva, el país enfrenta una situación de inviabilidad de las finanzas públicas si no se altera de manera radical la situación actual. De acuerdo con los datos disponibles más recientes, si se mantuvieran las condiciones imperantes —ninguna nueva bonanza legal o ilegal- en el año 2004, ni el sector público consolidado ni el gobierno central contaría con los recursos suficientes para cancelar todas las cargas pensionales y prestacionales de los

empleados oficiales, ni para realizar inversión social. El gobierno central solamente podría pagar sueldos y salarios en los sectores de defensa, seguridad, justicia y educación.

Una sociedad con los niveles de pobreza y desigualdad y con la necesidad de realizar profundas transformaciones sociales como la colombiana, requiere unas finanzas públicas solventes. Necesita alcanzar, con la capacidad productiva y de inversión del sector privado, niveles de crecimiento económico sostenido, ritmos de inversión, innovación y cambio tecnológico, incrementos de productividad y competitividad sistémica, suficientes para crear riqueza, mejorar el acervo de capital humano, físico y social, incorporar a crecientes estratos de la población a la vida moderna y avanzar en la reducción de la inequidad y la exclusión sociales. Sin la creación de riqueza y el empobrecimiento progresivo, ¿quién va a financiar los costos de la negociación del conflicto armado?, ¿cómo se van a implantar las reformas requeridas para la transformación social y la creación de una sociedad democrática moderna e incluyente en lo económico, político, social y cultural? Y ese es un tema central que tiene mucho que ver con el denominado Plan Colombia.

### **El papel del narcotráfico y del combate al crimen internacional organizado, consideraciones estratégicas**

El costo de las transformaciones sociales en el país es alto. Ahora bien, la crisis de la sociedad colombiana tiene raíces no solamente de índole doméstica sino también, y muy determinante, de naturaleza extrema-internacional, como es el flagelo del tráfico mundial de drogas ilícitas y el crimen internacional organizado.<sup>3</sup> Si bien es cierto que la ilegalidad tiene raíces his-

tóricas en el país que no han sido resueltas, por lo que se ha ido consolidando y ampliando su espectro de acción a través del tiempo —por ejemplo, contrabando, posesión ilegal de la tierra, propiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo, la compra de votos y secuestro—, el narcotráfico, como la actividad ilegal quizás de mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha alcanzado un poder desestabilizador y petencializador de toda la crisis social colombiana.

El narcotráfico se desarrolla en Colombia tomando provecho de las ventajas geográficas y estratégicas del país para la realización de las primeras etapas de la cadena internacional del negocio. Pero también se aprovecha —y de manera determinante— de la fragmentación del tejido social colombiano y de los graves problemas estructurales. Es decir, la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del Estado, el debilitamiento del imperio de la ley, el rentismo relacionado con la reproducción del clientelismo, la corrupción y la impunidad. Y junto con ello, toma ventaja de la crisis la representación política, la ins-

<sup>2</sup> Para mayor detalle, véanse, entre otros: L. J. Garay (1999<sup>a</sup>), *Construcción de una nueva sociedad*, Cambio-Tercer Mundo Edit., Bogotá; y, L. J. Garay, et. al. (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Bogotá.

<sup>3</sup> El tema de los impactos del narcotráfico en la crisis social en Colombia se trata con mayor detalle en L. J., Garay (1999), *Globalización y crisis. ¿Hege monía o corresponsabilidad?*, Col ciencias-Tercer Mundo Edit., Bogotá, cap. 3; L. J. Garay (1999<sup>a</sup>), *ibid*; L. J. Garay (2000), “Globalización y derecho”, Simposio internacional, “Sentido y contenidos del sistema penal en la globalización”, Fiscalía general de la Nación, Bogotá.

tauración de una forma del quehacer político a través de la intimidación y el uso de la fuerza para asegurar lealtades partidistas, la ausencia de una política de tierras y otros problemas estructurales como la excesiva inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza.

Uno de los agravantes del problema del narcotráfico en Colombia reside en que el patrón de especialización adoptado dentro de la cadena internacional del negocio es el más “pauperizador y depredador” en términos sociales, culturales, ecológicos e incluso económicos. En efecto, la especialización progresiva del país hacia las primeras tres etapas —como las del cultivo de coca, el procesamiento de pasta y la elaboración de cocaína, y su contrabando a los países consumidores— de las siete u ocho de la cadena internacional del narcotráfico, no sólo genera unas ganancias económicas relativamente ínfimas con respecto a las de las etapas finales que se producen en los países consumidores —como la distribución minorista en las ciudades, el lavado de dólares y la especulación financiera con excedentes ilegales—. Además, va imponiendo una “aculturación del narcotráfico” consecuente con la suplantación del derecho y la ley por el imperio de la violencia y el poder de la fuerza, la “destrucción” de tradiciones, valores y comportamientos, la pérdida de la convivencia ciudadana y el deterioro del medio ambiente. En suma, la “pauperización”, en sentido integral del término, del campesinado cultivador de la hoja de coca y de amapola, y de las poblaciones en sus zonas de influencia.

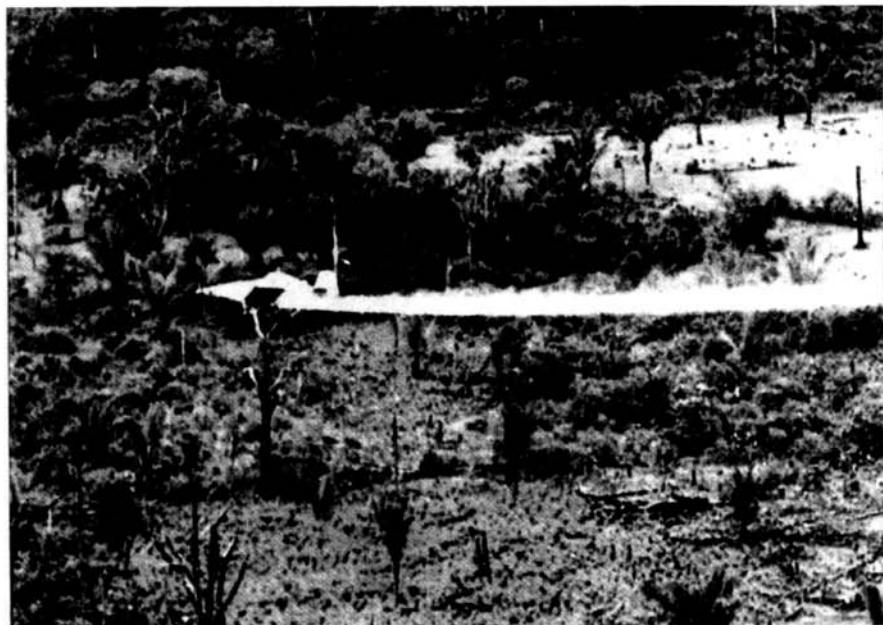
Infortunadamente, con la estrategia internacional predominante para el combate del narcotráfico —bajo la tutela de los Estados Unidos—, países con ventajas geopolíticas para la producción de coca y amapola como Colombia, continuarán siendo objeto de

graves consecuencias depredadoras para su ordenamiento económico, político, cultural y social, no obstante los esfuerzos que se dediquen a atacar este flagelo internacional. Ningún país aisladamente, ni siquiera un grupo de países, va a lograr combatirlo con eficacia.

El narcotráfico impone la lógica de su ilegalidad mafiosa en todos los eslabones del negocio en un ámbito mundial, por lo que las acciones tendientes a combatirlo no pueden limi-

ciones represivas deben desmontar otras bases del negocio ilícito como el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y de armas.

La aplicación de la estrategia dominante para combatir el narcotráfico y el crimen internacional organizado no sólo es ineficiente, sino altamente inequitativa entre países productores y consumidores y entre grupos sociales —p.ej., campesinado pobre en países productores vs. lavadores institucionales de activos en países



tarse apenas a algunos países, ni a afectar la producción únicamente, ni a depender de las necesidades políticas de los gobiernos de turno de los países productores o de los demandantes. Por el contrario, las acciones deben darse dentro de una estrategia integral de *corresponsabilidad y reciprocidad internacional* para reducir la rentabilidad económica y política del negocio en todos y cada uno de los eslabones de la cadena mundial. Para ello es fundamental una estrategia multilateral de descriminalización y prevención del consumo de drogas psicótropicas, bajo un riguroso marco regulatorio y con el concurso de una organización especializada. Las ac-

desarrollados—. Al aceptar por imposición antes que por verdadera convicción, que el combate del problema internacional del narcotráfico se deba realizar fundamentalmente bajo una perspectiva militar y policiva, y sobre las fuentes de la producción y no al consumo, se ha conducido *de facto* a reproducir una inequitativa distribución de costos y sacrificios sociales. Obviamente, un tratamiento militar a la producción, cuando las actividades más rentables de la cadena internacional del narcotráfico son la venta en los mercados internacionales y el lavado de activos en países consumidores, reproduce una depredación social en las poblaciones

más pobres de los centros productores de la hoja y pasta.

Según la táctica o estrategia que se adopten, el tratamiento internacional del problema del narcotráfico y el crimen internacional organizado tendrá impactos diferenciales entre países y grupos sociales. Ahora bien, antes de aceptar una determinada estrategia y de comprometerse internacionalmente a cumplir ciertos objetivos, cada país involucrado debe sospechar debidamente los riesgos, costos y beneficios políticos, económicos, sociales y medioambientales de su aplicación —tanto a nivel de la colectividad como de diferentes grupos de la sociedad—. Así, si la estrategia adoptada fracasara y su implantación estuviera comprometida y mediada políticamente con otros países, sus implicaciones rebasarían el ámbito de la propia problemática doméstica, para abarcar instancias de las relaciones internacionales. Al aceptarse la ayuda internacional con una condicionalidad (en términos de logros) que no sea posible de cumplir, se incurrirá en serias consecuencias sociales de diversa índole. Por ello, la sociedad debe participar activamente en el debate sobre las alternativas disponibles para enfrentar la problemática, y dar debida respuesta a las presiones internacionales dentro de los márgenes de relativa autonomía disponible para un país como Colombia.

De ahí la importancia de que, oportunamente, se hubieran puesto a consideración de la opinión pública nacional las bases para la elaboración del denominado Plan Colombia (lo que infortunadamente no ocurrió). Y esto, tanto en lo referente a la estrategia de combate al narcotráfico y el tratamiento del conflicto armado en el país, como a la definición estratégica de las relaciones de Colombia con el país dominante del hemisferio (por ejemplo, para evitar una narcotización o militarización nocivas de la agenda diplomática entre las dos naciones).

De cualquier forma, en observancia del principio de la corresponsabilidad y reciprocidad para enfrentar un problema de índole estrictamente internacional, a los Estados Unidos le corresponde una alta cuota como principal mercado consumidor de narcóticos. La "bondad" y eficacia internacional de la participación estadounidense dependerán de la estrategia adoptada, de las compensaciones aportadas a favor de países y grupos

## El Plan Colombia

Hasta ahora no es posible precisar la estructura y composición del denominado Plan Colombia. Un componente del Plan Colombia es el financiado por los Estados Unidos. Cerca de un 70% de la cuota de corresponsabilidad estadounidense aprobada por el Congreso (por un monto de 930 millones de dólares) para el combate al narcotráfico en Colombia du-



especialmente afectados por el flagelo y de sus logros efectivos para el desmantelamiento de las bases objetivas del negocio internacional, en todas y cada una de sus etapas.

Una mayor participación de los Estados Unidos en el contexto de una estrategia principalmente militarista sobre la producción, no sólo puede resultar insuficientemente eficaz a nivel de todos los países comprometidos en su conjunto, sino, además, seriamente inequitativa y onerosa para ciertas sociedades como la colombiana. He ahí los inminentes riesgos y los graves e inaceptables defectos de un plan que no equilibra debidamente los enfoques proactivo-regulador y coactivo-represivo en las distintas etapas de la cadena del negocio de drogas ilícitas y del crimen internacional organizado. El caso del Plan Colombia constituye un ejemplo ilustrado.

rante los años 2000 y 2001 es de carácter militar y policial, a saber: 365 millones de dólares en helicópteros y equipos de comunicaciones e inteligencia para el Ejército en la erradicación de cultivos ilícitos en el sur del país; 129 millones de dólares para interdicción y aviones de la Fuerza Aérea; 115 millones de dólares en helicópteros, aviones de fumigación y construcción de bases para la Policía Nacional.

Aparte de las serias observaciones a una estrategia militar y policial en el combate al narcotráfico, surgen otras adicionales relacionadas con el caso específico de Colombia. La primera cuestiona si se trata de una estrategia antinarcóticos, exclusivamente, o si es una estrategia mixta anti-narco-antiguerrillera. Se aduce que los cultivos ilícitos y el procesamiento básico de la droga proporcionan ingen-

tes recursos para la financiación de la guerrilla—especialmente en el sur del país— y se acepta que las fuerzas militares pueden atacar a insurgentes que estén al cuidado de las zonas de cultivo. Siendo así, resulta primordial especificar la secuencialidad táctica para proceder a la erradicación de cultivos a través de la fumigación, el despeje de las zonas de la presencia guerrillera, el desplazamiento o protección del campesinado en las áreas de conflicto, la sustitución de cultivos ilícitos, la inversión social y la adecuación de las zonas en términos de infraestructura, vías de acceso, etc.

En la secuencialidad de las acciones militares, policivas y sociales, residirán los riesgos asumidos para la seguridad de la vida y de los bienes del campesinado y otros sectores sociales desprotegidos en medio del conflicto armado. Y, en fin, debe considerarse la eficacia de la estrategia en términos de la instauración de condiciones sociales de convivencia y desarrollo. Ello para no mencionar aspectos adicionales relacionados con la misma estrategia gubernamental de negociación del conflicto armado y de la injerencia, al menos indirecta, de los Estados Unidos en el conflicto interno.

Claro que, en contrapartida, sobresalen los efectos en términos de mejorar en la capacidad ofensiva de las fuerzas militares y en la posición negociadora de las autoridades gubernamentales frente a la guerrilla. Estos efectos deben ser sopesados debidamente a la hora de hacer el balance general de este tipo de estrategia de lucha contra los narcóticos. De cualquier manera, resulta evidente que otros serían los criterios y consideraciones para la evaluación si dicha estrategia fuera más del tipo antiguerrillera que antinarcóticos.

La segunda observación se relaciona con la posible existencia de otras

estrategias militares y policivas alternativas que podrían evitar ciertos riesgos depredadores de vidas humanas y del medioambiente, junto con reducir los costos sociales y financieros, así no fueran la mejor opción para afrontar el problema del narcotráfico y de los cultivos ilícitos en el país. Una de ellas podría consistir en una mayor prioridad a la interdicción aérea, fluvial y marítima en el territorio nacional para restringir el comercio de drogas con el exterior. Es decir, “blo-

puntos porcentuales que el promedio latinoamericano—, con el agravante que de continuar con dicha tendencia se llegaría a un nivel superior al 5% hacia el año 2004.

Además, más del 72% del gasto en fuerza pública está representado en remuneración del personal activo y en retiro, con el consecuente crecimiento de la deuda pensional, de no reducirse el pie de fuerza. Ello es resultado de haber optado por una es-



queando” las fuentes de oferta de droga y afectando el negocio del narcotráfico en el país, y reforzándose, simultáneamente, el control al contrabando de armas y precursores mediante equipos de comunicaciones, inteligencia, aviones, y demás aparatos especializados.

La tercera concierne a los costos financieros que implica hacia el futuro, para el país, la estrategia adoptada. Este tema es especialmente importante dada la crisis estructural de las finanzas públicas y la creciente cuantía de recursos que la sociedad colombiana le viene dedicando a los sectores de defensa y seguridad. Ante el conflicto armado, el narcotráfico, la delincuencia y la pérdida de convivencia ciudadana, la sociedad le destina más de 3.7% del PIB a las fuerzas militares y de policía —más de 1.5

trategia de aumento de planta en buena parte no profesionalizada, con un régimen prestacional y de escalafonamiento “excepcionales” y con una composición de la planta desfavorable en términos de la capacidad militar de combate. Existe una excesiva desproporción entre unidades de apoyo y de combate: 7 a 1, en comparación con unos niveles internacionales de 4 ó 5 a 1. Esto no sólo ha creado una “inercia estructural” al aumento del gasto en funcionamiento a costa de las posibilidades de modernización mediante la inversión en inteligencia militar y equipo, por ejemplo, sino que tampoco ha permitido mejorar relativamente la efectividad operativa de la fuerza militar.

Este patrón de gasto en defensa y seguridad es insostenible ante la crisis fiscal del país, por lo que tarde o

temprano se tendría que implantar una profunda reforma de la estructura del gasto militar y una reingeniería de la fuerza pública. Esta situación se verá agravada aún más en la medida en que —sin una reestructuración de la planta de personal y prestacional— el establecimiento de nuevos batallones antinarcóticos y el mantenimiento y la operación de los nuevos equipos, impondrá erogaciones adicionales y permanentes hacia el futuro, que no están incluidas en el Plan Colombia. A manera de ejemplo basta mencionar que cada hora de vuelo de un helicóptero *Black Hawk* cuesta alrededor de unos 1.500 dólares, que los costos de operación y mantenimiento en un período de unos diez años equivalen a un 30% del costo fijo inicial de dichos helicópteros, que los centros de preparación y los hangares pueden llegar a costar unos 20 millones de dólares, que se requieren al menos dos aviones *Búfalo* para el suministro de combustible, con un costo cercano a los 26 millones de dólares. En principio, ninguna de tales erogaciones adicionales son financiadas por el Plan.

Así planteada la problemática, cualquier estrategia para abordar el conflicto armado y el narcotráfico implica generar condiciones económicas propicias para el establecimiento de un clima adecuado de democratización, distensión y convivencia, crecimiento económico e inclusión social. La precaria situación económica, financiera, productiva y social de país, es una restricción seria para la financiación de las transformaciones y cambios que debe adelantar la sociedad colombiana. Infortunadamente, hasta ahora la distribución de los sacrificios ha sido absolutamente inequitativa en contra del país y de amplias capas de la sociedad colombiana, y a favor de agentes y grupos ilegales y paralelos de origen tanto nacional como internacional. Ello hace todavía más difícil la consecución de los recursos indispensables para la construcción de

una nueva sociedad democrática moderna e incluyente.

## A manera de conclusión

La programación, financiamiento y ejecución de las reformas sociales, políticas y económicas, la reingeniería y reestructuración de la función pública, y la realización de las otras actividades propias del Estado, deben ser articuladas y priorizadas en *un plan de desarrollo para la construcción de sociedad en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos*. Todo ello, bajo la responsabilidad indelegable e inalienable del Estado como ente responsable del interés colectivo, en una permanente consulta y fiscalización con y entre agentes, movimientos y asociaciones ciudadanas y políticas, dentro de la nueva institucionalidad para el relacionamiento público-privado. Lo anterior es válido para todas y cada una de las etapas del proceso, que van desde la concepción hasta la aplicación y evaluación permanentes del plan.

Ante las severas exigencias financieras de un plan de esta naturaleza y la precaria situación económica y de las finanzas públicas en el país, y en razón del carácter de la responsabilidad pública-privada en el desarrollo del nuevo contrato social, no sólo corresponde sino que se hace inevitable el compromiso fiscalizador y el aporte financiero de todos los agentes, tanto públicos como privados. Es decir, de acuerdo con su capacidad económica y con su *dividendo de paz*, para la implantación del plan de desarrollo de construcción de sociedad.

En este sentido, como en el caso de un verdadero ordenamiento democrático, la paz se ha de constituir en el fin procedural inicial y erigirse, simultáneamente, como el fin último alcanzable por la sociedad. Es por ello que la paz no sólo es la resolución de

uno de los conflictos, como el caso del conflicto armado, en un proceso de crisis social como el colombiano, sino, esencialmente, la construcción societal de un nuevo contrato social y el establecimiento y la consolidación efectiva de un nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural.

Si bien es cierto que parte fundamental del esfuerzo ha de corresponderle a los sectores más pudientes de la sociedad colombiana, no cabe duda alguna de que en un esquema de corresponsabilidad internacional, a otros países les compete aportar efectivamente un esfuerzo no sólo de solidaridad sino económico, político y social. Particularmente, a aquellos involucrados en la problemática del narcotráfico y el crimen internacional organizado, países desarrollados consumidores de la droga y centros en los que se desarrollan las actividades más rentables del negocio internacional.

El tipo de ayuda militar y policial como el previsto en gran parte por el Plan Colombia, financiado por el gobierno estadounidense, puede resultar contraproducente a la luz de algunos de los propósitos planteados para una estrategia de cooperación internacional en la lucha al narcotráfico, bajo principios de corresponsabilidad y reciprocidad. Sin duda, más conveniente sería un paquete de apoyo y cooperación basado en los componentes social, económico, medioambiental y de justicia y derechos humanos, con mayor continuidad, proyección y volumen a través del tiempo. Precisamente, sería de esperar que bajo esta concepción e intencionalidad se materializara la participación efectiva de los otros países corresponsables en la problemática internacional del narcotráfico y el crimen organizado.

Ricardo García Duarte  
Abogado, politólogo y profesor universitario

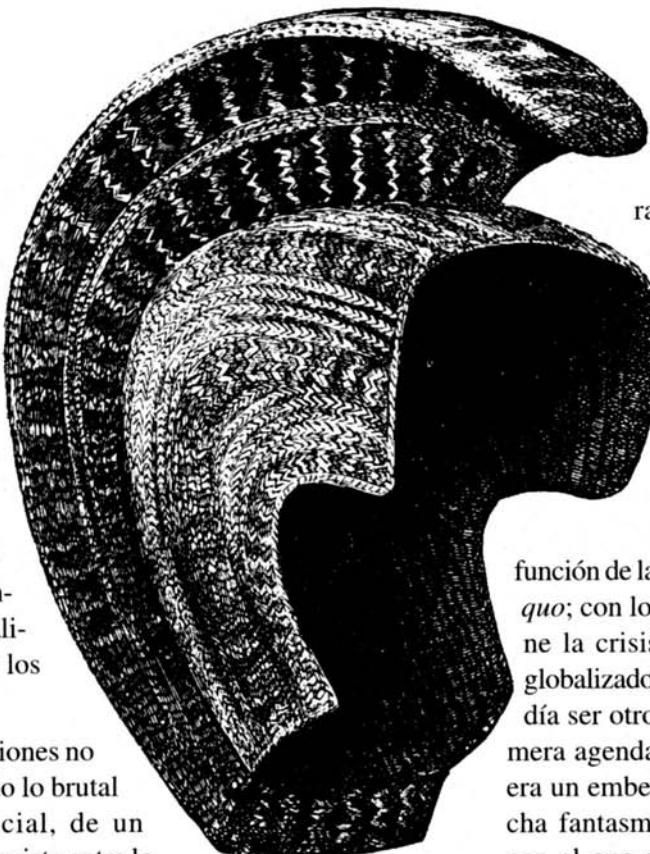
# El conflicto armado o la cara invertida del régimen político

Ricardo García Duarte

En el “final, final, no va más” de las negociaciones de paz, intervinieron causas inmediatas como el plan de sabotajes y secuestros desplegado por las Farc, antes de la discusión de una tregua; o como la incapacidad del gobierno para superar su estrecho margen de acción; o la indolencia de sus voceros; o también la impotencia para neutralizar la creciente influencia de los paramilitares.

Sin embargo, estas limitaciones no eran más que la expresión, todo lo brutal que se quiera pero superficial, de un desencuentro de fondo, el que existe entre lo que representa la guerrilla —el mundo desintegrado de la nación— y la línea que defienden las élites dirigentes, en materia de desarrollo económico, social y político.

Así, la agenda acordada en las negociaciones y la agenda efectiva que desarrollan éstas, no acudían a la misma cita. Una cosa era la agenda a discutir y muy otra la que se aplica, lo que no es necesariamente



raro, puesto que para eso se va a negociar, pero sí lo es que den la impresión de que marchan en sentido contrario. La “agenda”, apenas *virtual* de la negociación, estaba formulada en función de reformas estructurales y la agenda, esa sí *real*, que ejecutan las élites, estaba diseñada en función de la simple reproducción de un *status quo*; con los ajustes, además, que le impone la crisis y la inserción en un mundo globalizado y asimétrico. El resultado no podía ser otro que la sospecha de que la primera agenda, la virtual, la de las reformas, era un embeleco improbable. Y esta sospecha fantasmal se convertía en el cemento con el que se sellaba la desconfianza profunda que separaba a las dos partes, a pesar de los encuentros, cara a cara, entre Marulanda y el presidente Pastrana.

## El rostro del destino

Por algo los tres años del *proceso* se invirtieron en sortear dificultades procedimentales, en forma que ninguna conducía

a una solución, sino a otra dificultad, como en un juego kafkiano; con lo que el *leitmotiv* que saltaba de una dificultad a la otra, era el miedo mutuo a enfrentarse con la “agenda” fuerte pero siempre virtual; algo parecido al miedo que se le tiene al propio destino.

En cierta medida, emplearse con seriedad en la preparación de acuerdos sobre la “agenda” es ponerle la cara al propio destino. Al destino de desaparecer como proyecto militar, en el caso de las Farc, o al de transformarse en lo mucho que aún tiene de oligárquicas, en el caso de las élites colombianas. Es el desafío mutuo que impone una *renuncia* sustantiva. Que por serlo, encuentra en la desconfianza la razón para no dar el paso que exigen los temas de fondo. Es una desconfianza que aunque real y muy explicable, sirve de coartada al miedo que cada uno siente ante el compromiso de sus propias renuncias.

Las Farc desconfían de un cambio social, imposible bajo los auspicios de la clase dirigente, al tiempo que muestran un miedo cerril a renunciar a cualquier ventaja militar, por pequeña que sea, aun si es por ventajas políticas. Es el miedo del “débil” que estando obligado a aparecer siempre fuerte, teme que una muestra de debilidad le haga perder su identidad. La clase dirigente, a su turno, golpeada por las acciones de la guerrilla, desconfía de la voluntad de paz de ésta, al tiempo que ni siquiera contempla entre sus posibilidades, la de un modelo de desarrollo más redistributivo e integrador. Es el miedo del “fuerte” ante la renuncia de sus privilegios, sólo porque teme perder también el poder, cuando sólo se trata de salvarlo, pero transformándolo, para que quepan los “otros”.

Que haya un lugar para todos, no significa que en el lecho de siempre convivan dos intereses irreconciliables, sino que en un lecho nuevo, los dos intereses distintos se concilien en un sueño común; el de una sociedad moderna y democrática.

Si es un sueño común, el lecho no puede ser el de Procusto, al que se acomodan los cuerpos con violencia, lo que sería el caso si una eventual negociación condujera a un simple pacto para el reparto del poder instrumental entre las élites actuales y los dirigentes de la fuerza insurgente o si uno de los dos actores en conflicto pretendiera mutilar al otro, atrofiando simultáneamente el *medio* en que se desenvuelve la sociedad; con más autoritarismo en el caso de las élites y con más totalitarismo en el caso de las Farc. De lo que se trata es de cambiar el “sistema” social y, con él, el régimen de *hegemonía* política; ampliando uno y otro, no cerrándolos, para que en él quepan los que estando por fuera, lo impugnan con ánimo *subversivo*. Las negociaciones parecían planteadas sólo para hacerlos entrar al “sistema”, tal como éste funciona ahora, sin modificaciones serias. Lo cual eleva unos escoblos duros de sortear, si al mismo tiempo se tiene al otro lado de la mesa (y de la trinchera) a una guerrilla, con pocas intenciones de representación política y con una táctica precaria para tramitar las diferencias abismales que la separan del sistema al que combate; por lo que poniendo el acento apenas en ese abismo, esto es, en la necesidad del “poder revolucionario”, termina por acudir a un permanente abanico de acciones armadas, incluidas las que tiene más a la mano como el sabotaje y el secuestro; formas sustitutivas de cualquier manifestación de orden político, de algún golpe de opinión o de una movilización popular.



La negociación se convertía así en una constante interposición de vallas, como en una carrera de obstáculos, sobre los procedimientos y sobre ciertas condiciones de la confrontación armada, de modo no que allanaran el camino para la discusión sobre la agenda, sino que lo prolongaran al máximo, como si existiera el temor oculto a acercarse a ésta. La guerrilla, porque desconfía de la disponibilidad del “régimen”, mientras se siente cómoda con las ventajas alcanzadas; y la clase dirigente porque sintiéndose satisfecha con el desgaste político de las Farc (aunque queriendo meterlas casi gratis a la legalidad) no se siente muy segura de poder cambiar el rumbo que sigue el funcionamiento actual del “sistema”.

Así, la multiplicación de obstáculos en la negociación, sólo ocultaba el obstáculo mayor, no de que las Fuerzas armadas en lugar de 200.000 hombres tuviera 500.000 o de que la guerrilla en vez de 18.000 tuviera 6.000, todo ello deseable, sino de que se pretendiera una negociación sin el horizonte creíble de un cambio.

De donde cabe concluir no tan solo un “diálogo útil”, para la próxima vez, como un candidato lo dice y lo repite, sino que el diálogo será útil si está inscrito en ese horizonte de cambio social.

Paz negociada con cambio no será entonces un simple eslogan político, sino la verdad simple pero dura como un meteorito, que se desprende de las fracasadas conversaciones de paz.

A la inversa, muchos tecnócratas concluyen que con conflicto armado no habrá desarrollo social, por todo lo que aquél implica como pérdida en el crecimiento económico. Pero, a pesar de la parte de verdad que contiene el aserto, no constituye argumento suficiente para que la guerrilla abandone las armas por las buenas; además, oculta la otra parte del diagnóstico, la de que la guerrilla ha sido el producto de los desajustes y de las desarticulaciones que ha tenido el desarrollo social.

Como también la oculta, otro razonamiento, el de algunos economistas, para quienes el conflicto no depende de la pobreza; de donde concluyen que la solución del primero no depende de la solución a la segunda, lo cual es un subterfugio cuando deja de ser una simpleza. Es una afirmación tan simplista como la contraria, según la cual el conflicto social depende sólo de la pobreza. El subterfugio nace de deducir que no dándose evidencias en muchos casos de una correlación inmediata entre pobreza y conflicto, no cabe entonces ningún vínculo general entre una y otro, desconociendo por otra parte, que los países más altamente desarrollados han conseguido disminuir sustancialmente las posibilidades de guerra civil en términos de conflicto social, lo que no sucede con las sociedades más pobres.

En realidad, el conflicto brota allí donde a la unión de pobreza y desigualdad ofensiva, se suma una dinámica que permite a algunos sectores acceder al control de nuevos recursos. El conflicto surge así de un proceso de apropiación y renovación de recursos en medio de manifiestas desigualdades. Es, tanto materiales como simbólicos, por esa real o pretendida “vanguardia”.

Este tipo de conflictos sociales supone entonces un proceso de representación, bien o mal llevado, que arrancando desde lo social (los explotados, la pobreza), lo quiere colocar en términos de lucha conciente por el poder.

En Colombia, la dimensión de la pobreza ha sido abrumadora, y aunque por ciertos períodos su curva ha descendido, siempre ha mantenido unos niveles alarmantes, pues la



mitad de la población vive aún bajo la llamada línea de extrema pobreza. Esta última ha aparecido siempre como uno de los componentes principales de un sistema de apropiación y de distribución de enormes desequilibrios. La sociedad colombiana ha sido tremadamente desigual, al punto que hasta hace pocas décadas podría hablarse de que una reducida minoría de individuos, familias y grupos económicos capturaba la mayor parte de la renta social, mientras que la inmensa mayoría de la población se disputaba a dentelladas una ínfima porción del ingreso bruto de los colombianos. La distribución del ingreso mostró siempre unos niveles aterradores de desigualdad.

El sistema de propiedad mostraba una desigualdad abrumadora. Es decir, no ha habido solo pobreza; ha habido también una manifiesta concentración de la riqueza.

Sin embargo, no se ha tratado de una pobreza que se arropa bajo las nieblas de una quietud tibetana ni de la desigualdad que agencia una oligarquía sagrada e inamovible. Por el contrario, la sociedad presentó a través de diversos momentos del siglo XX, grandes mutaciones. Desde 1925 hasta 1975 pasó por coyunturas de desarrollo capitalista interesantes. El mercado interno se amplió; una base industrial relativamente importante se consolidó; y los ingresos internacionales como efecto de las exportaciones significaron un colchón de tamaño considerable para sostener el ensanchamiento del aparato productivo y del sistema de circuitos comerciales. Con todo ello, creció el excedente económico, cuyo control sirvió como telón de fondo a las enconadas disputas entre distintas facciones de las clases dirigentes. Disputas que circulaban bajo el manto de las diferencias doctrinarias en materia religiosa y que se representaban en las luchas por la hegemonía de los partidos.

Una de esas coyunturas de ensanchamiento económico, la que vino después de 1945, coincide con una alteración en el juego por el control del Estado, la división del Par-

tido liberal que facilita el triunfo del partido minoritario, el Conservador, con una intensificación simultánea de las disputas por las hegemonías partidistas, para desembocar en el quasi-naúfragio del Estado y en una violencia interpartidista, que más tarde se degradó en bandolerismo y guerra de venganzas. En la primera, se incorporaban los conflictos sociales no resueltos, y en la segunda, las disputas locales por el excedente y por la propiedad territorial.

Para clausurar este período de violencia “central”, mediada por las contradicciones de hegemonía entre los dos partidos, se selló un acuerdo entre éstos, el del Frente Nacional, mediante el cual reconstituyan el Estado y compartían su control, con un juego muy restringido de competencia interpartidista por el poder. Sólo el Partido Liberal y el Partido Conservador estaban autorizados para entrar en la lucha electoral para disputar una alternancia en el gobierno, la que de todas maneras era obligatoriamente compartida.

Con este acuerdo hubo estabilidad institucional y paz interpartidista, pero se cerraron las puertas del sistema de competencia política a *élites alternas* o a nuevas fuerzas, convirtiendo esta eventualidad en un proceso conflictivo; y por otra parte se canceló el impulso a las reivindicaciones sociales especialmente las agrarias, las que, durante la Violencia habían estado tan presentes. Para entonces, factores como la urbanización, una cierta irrigación del ingreso hacia capas medias y la mayor cobertura en la educación secundaria y universitaria, significaron la aparición de nuevos sectores sociales con deseos de intervención en los asuntos públicos y de hacerse representar políticamente.

El efecto doble de cerrarles las puertas para la representación política y de cancelar el impulso a las luchas sociales, identificándolas más bien con la subversión, al tiempo que las sometía al régimen de “Estado de sitio”, muy pronto trajo como consecuencia la aparición de grupos radicalizados y de movimientos guerrilleros que se plantearon la

*Está visto que los momentos de reforma social y apertura política han estado asociados con la emergencia de una nueva fuerza política, capaz de dar sentido a ciertas necesidades sociales, tal como ocurrió en la Colombia de los años 30. Sus efectos dependen de cómo ejerza atracción sobre una masa otrora embrutecida por la opresión, por el aislamiento y también, de cómo “toga” a las élites tradicionales. El problema en nuestro país, es que las facciones más progresistas de la burguesía liberal, aunque consiguieron hacer aceptable el discurso republicano, por otra parte, renunciaron a representar las reivindicaciones de los de abajo y se dejaron inficionar por la cultura autoritaria y de discriminación de las viejas élites vinculadas con la gran propiedad agraria.*



lucha por la toma del poder contra una “oligarquía” que daba muestras de exclusión a las nuevas alternativas políticas (las que a su turno se autoexcluían aún más, para hacerse a una identidad revolucionaria) y de no sólo abandonar sino criminalizar la lucha social. El caso es que seis años después de inaugurar el Frente Nacional los grupos de campesinos que bajo la influencia de algunos cuadros comunistas habían operado como autodefensas, se constituyeron en guerrilla marxista, con el nombre de las Farc; con lo que se dotaban de una fisonomía ideológica y a la vez retomaban la tradición de unas luchas agraristas que ya habían pasado por la experiencia de la división entre “comunes” y “limpios”; esto es, entre los comunistas y liberales. Antecedente de este último, que ya dejaba la marca en el imaginario agrarista de un abandono de la lucha radical campesina por parte de uno de los partidos que va a dominar en el nuevo pacto de hegemonía política.

### Las reformas aplazadas

La guerrilla, que es el agente principal del conflicto armado, siempre inscribió su acción en la lógica de reivindicación social, lo que legitimaba con la ideología marxista. Las posibilidades de su desarrollo había que cifrarlas en un doble contexto histórico; a saber: En primer término, una cierta táctica de hegemonía de parte de las élites consistente no en negar las reformas sociales, sino en abrir esa perspectiva pero sin cumplirla o

apenas dejándola a mitad de camino, lo que se ilustra con el muy pertinente caso del reformismo agrario, el cual fue objeto de tentativas desde arriba, por parte de una facción liberal de las élites, sin que se hubiere llevado a término. En otras palabras: se abren las expectativas sociales, pero no se cumplen o se clausuran como sucedió en 1974 con la reforma agraria. El mensaje es de abandono y “traición”. En segundo término, las contraofensivas de los sectores más tradicionales y refractarios de las élites, en muchas ocasiones bajo manifestaciones violentas, impiden una lógica de confrontación y fuerza, rápidamente asimilada, por grupos radicalizados de contestación social, que de ese modo encuentran la justificación para unir la reivindicación con la lucha revolucionaria.

Después de que las FARC, entre 1964 y 1980, abandonando del todo su condición de autodefensas, se dieron su propia fisonomía, y se consolidaron como actor autónomo, entraron en un nuevo periodo (con el interregno de una tregua de 1982), en el que paulatinamente terminaron su migración armada, tras las huellas de la migración social, que configuró las zonas de poblamiento reciente. Encontrando condiciones favorables, se implantaron, a la vez que realizaban operaciones de depredación económica y se colocaban en situación de entrar a pelear por una parte del excedente local. Finalmente, a fuer-

za de superponerse a las zonas nuevas de narcocultivos, terminaron no sólo por apropiarse de una parte del excedente que deja el procesamiento y el cultivo, sino por desplazar del control a muchos negociantes ilegales.

Sin renunciar explícitamente al agrarismo clásico, ahora se convertirían en el agente de las reivindicaciones de un sector social nuevo como es el de los campesinos cocaleros, tal como se vio en el movimiento de éstos en el Putumayo, sin que renunciaran simultáneamente a intervenir en el negocio y en la fijación de los precios por la vía de la distribución. A su inscripción original en las luchas campesinas, añadía ahora la calidad de expresión de las nuevas fracturas sociales e institucionales, surgidas de la colonización tardía y de los cultivos ilícitos. Dichas las cosas de otro modo, las Farc han surgido y crecido gracias a problemas sociales no resueltos como el viejo problema agrario, y a la aparición de problemas sociales nuevos, que en cierta forma obran como respuesta espontánea a la no solución de aquel problema, tal como han venido a presentarse la extensión de la frontera agrícola y la extensión de cultivos de coca, estimulados por la rentabilidad que les depara la demanda internacional.

### La ausencia de una facción liberal autónoma

Ahora bien, como hay siempre una vinculación entre los procesos sociales y las élites o grupos dirigentes, la conclusión que se impone en este caso, es la de que no hubo precisamente un grupo social dirigente o, si se prefiere, una facción de clase, que cobrara la suficiente autonomía, para hegemonizar un proceso de reformas más o menos radicales y más o menos completas, de modo que condujera un proceso más integral de modernización.

La facción más liberal y modernizante, o bien cedía fácilmente a las virulentas presiones de los sectores más conservaduristas o, bien, transaba con éstos, bajo la modalidad de pactos institucionales de hegemonía,

a la vez que sacrificaba con prontitud sus alianzas con los sectores subalternos vinculados con la movilización social. Esto no le impidió cooptar siempre, a través de su discurso "modernizante" y anti-confesional, a intelectuales o a grupos independientes de tendencia socialista, pero que se conectaban con la tradición republicana. De este modo, no llegó a configurarse una facción autónoma de la burguesía progresista ni tampoco consiguió vuelo propio una alternativa socialista o populista desde fuera de los partidos tradicionales.

A propósito: las relaciones, alternativamente transaccionales o confrontacionistas, entre las élites alrededor de los problemas planteados por la modernización, se mediaban intensamente a través de los partidos políticos; o a través de la representación y simbolización que éstos conseguían. A través suyo; de la cultura, digamos adscriptiva o patrimonial, que ellos reproducían hereditariamente, tuvo lugar un proceso de hibridación perversa en materia de cultura política dominante. El discurso modernizante y la defensa de las reformas se mezclaron con la cultura clientelista; la misma que provenía de antiguas relaciones hacendatarias. La burguesía liberal proponía reformas nunca concluidas, y, al mismo tiempo, se sometía a la práctica del clientelismo para atrapar la representación de un mundo social fragmentado y



local. El resultado era una especie de “republicanismo patrimonialista”; forma típicamente colombiana de cultura, a la vez que de hegemonía.

En tanto cultura, encubría los pactos de hegemonía entre élites modernizantes y élites tradicionales. La burguesía liberal conseguía una posición preeminente en el Estado, a través del universo de representación que le proporcionaba su partido, pero pactaba el ejercicio del poder con las fuerzas más tradicionales. No solo pactaba; asumía el clientelismo como la forma principal de representación política.

Es cierto que la burguesía liberal amplió la base de la ciudadanía, pero clientelizó el universo político. Así, le dio fisonomía a una “democracia clientelista”, que es junto con el constitucionalismo liberal recortado (hasta 1991) la forma a través de la cual ha funcionado una coalición central de élites liberales semi-modernizantes y élites tradicionales conservaduristas; coalición de base que ha implicado hasta hace poco limitaciones en la competencia política, exclusión de sectores más o menos inorgánicos de la sociedad, y cierta militarización del problema social.

La contrapartida del funcionamiento de este régimen ha sido la violencia; en otras palabras, su desbordamiento es el efecto perverso del propio régimen de democracia clientelista. Conflicto violento y democracia clientelizada se corresponden como las dos caras de una misma moneda. Hacen parte del mismo ser bicéfalo. Están unidos por un nexo común y oscuro. Por ello mismo, las formas de control y solidaridad premodernas que prosperan en el régimen, también permean a las fuerzas insurgentes. Las prácticas depredadoras de los excedentes privados que éstas realizan, encuentran su hermana siamesa en la corrupción y depredación de lo público que campea dentro del régimen político.

La posibilidad de que el problema social explotara en violencia organizada ha resul-

tado de la ausencia de una *fuerza social* con el suficiente alienito autónomo para imponer la línea de una modernización resuelta y de una integración de las capas sociales subalternas para sostenerla. Ni en los años 30, con la subida al poder del Partido Liberal, ni en los años 60 cuando éste lo compartió con el Partido Conservador, se consolidó esa fuerza con el margen de autonomía y con la capacidad para esa tarea histórica.

En esas condiciones, el “problema social” y la integración de tales capas subalternas (del pueblo) se queda sin un real y creíble sujeto histórico. De este vacío y de la imposibilidad para resolver simbólicamente e institucionalmente las tensiones sociales, brotan los proyectos ideológico-militares, que se proponen resolverlos y que más tarde se van a alimentar de nuevas e insolubles fracturas sociales, como las que introdujo el narcotráfico, según se indicó ya.

Correspondientemente, nunca se consolidó una fuerza política nueva que pudiera jalonar y representar esa eventual fuerza social renovadora. Hubo disidencias episódicas, aunque cíclicas, dentro de los partidos tradicionales, que se reintegraban a los partidos y sobre todo, a su lógica de representación clientelista. Hubo también una izquierda diseminada en grupos y grupúsculos, con un



gran nivel de polarización ideológica, carentes de sintonía con las corrientes de opinión que comenzaban a tomar forma. No hubo, en cambio, un populismo, que tomando la suficiente distancia frente a las élites orgánicas del poder, pudiese atraer a la masa hacia una integración modernizada. Tampoco hubo un socialismo articulado a la masa obrera, a la que hubiese ayudado a organizar más ampliamente.

Está visto que los momentos de reforma social y apertura política han estado asociados con la emergencia de una nueva fuerza política, capaz de dar sentido a ciertas necesidades sociales, tal como ocurrió en la Colombia de los años 30. Sus efectos dependen de cómo ejerza atracción sobre una masa otrora embrutecida por la opresión, por el aislamiento y también, de cómo “toque” a las élites tradicionales. El problema en nuestro país, es que las facciones más progresistas de la burguesía liberal, aunque consiguieron hacer aceptable el discurso republicano, por otra parte, renunciaron a representar las reivindicaciones de los de abajo y se dejaron inficionar por la cultura autoritaria y de discriminación de las viejas élites vinculadas con la gran propiedad agraria.

Así, en vez de influir espiritualmente a la sociedad, estas facciones prefirieron dominar instrumentalmente, sin influir con valores suficientemente interiorizables. En esa contradicción entre la reproducción de valores reales y el ejercicio del poder material se rompen las posibilidades de cohesión “ideológica” y espiritual. Y entre las enormes grietas de “desimbolización” que se abren cuando el formalismo republicano constitucional es vaciado de contenido por la desintegración real, brotan como hongos los agentes de violencia.

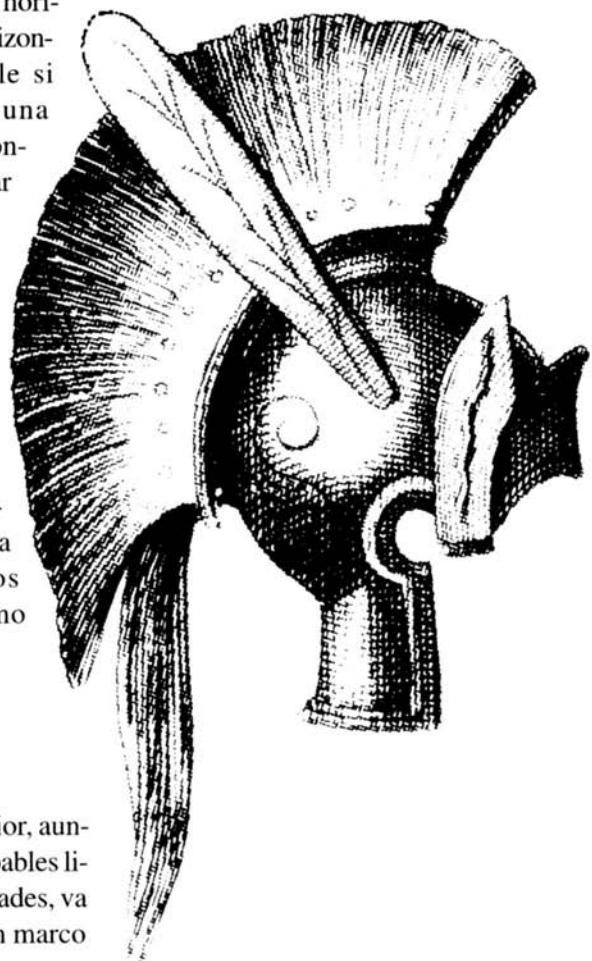
Estos últimos se consolidan en la propia medida en que se repite la ausencia de esa fuerza nueva de carácter alternativo.

Esta especie de “ausencia activa”, componente necesario del sistema de república-

nismo patrimonial, impide que haya un cambio en la correlación de fuerzas dentro de la coalición dominante, de modo que surja la necesidad inminente de mayores cambios sociales. Sin esa perspectiva, es poco probable que germe la confianza entre el “régimen” y la “subversión”; si por confianza entendemos la seguridad en las condiciones del mañana, vistas desde el hoy, y no simplemente las miradas sinceras que se crucen en el hoy los responsables principales de una negociación, como sucedió con Pastrana y Marulanda.

Ahora bien, si esas condiciones del mañana tienen el nombre de reforma social, lo más probable es que no haya lugar para la confianza en el actor subversivo.

En primer lugar, porque lo tienen apostado casi todo a sus seguridades del presente; y en segundo lugar, porque el contexto de acción en que se mueve el “régimen” político no propone un horizonte de cambio; horizonte que sería creíble si hubiere existido una fuerza nueva en condiciones de cambiar la correlación de fuerzas dentro del régimen político. Así que la derrota histórica de la “izquierda”; en realidad, su fracaso, y el ascenso traumático de los actores armados, no son otra cosa que los dos lados opuestos del mismo problema.



## Conclusiones

El análisis anterior, aunque adolezca de probables ligerezas o arbitrariedades, va dirigido a ofrecer un marco

de observación más amplio, a propósito de una solución negociada al conflicto armado en Colombia.

La mayor parte de las conclusiones que se han sacado después de la ruptura del proceso se orientan hacia los problemas de la seguridad y de la guerra; hacen hincapié en el carácter refractario de la guerrilla y en la necesidad de reducirla en su capacidad militar; lo que no es malo de suyo. En el análisis que aquí se ofrece, sin negar este aspecto del problema, el énfasis está puesto, por el contrario, en:

1. El carácter social de un conflicto armado, expresión, con sus envolturas ideológicas y sus tácticas precarias de representación política, del represamiento de problemas sociales no resueltos, que como el agravio, han sido enfrentados con otros procesos sustitutivos, tales como la ocupación territorial y la extensión de nuevas fronteras internas; portadores todos ellos de otros factores de violencia como las disputas por el control territorial y por el excedente de una economía de bonanzas cíclicas.

A este propósito cabría anotar que los grupos insurgentes creen pelear por una revolución integral cuando en realidad son los agentes inconscientes y oscuros de una fase de integración nacional, necesaria después de los últimos 50 años de apertura traumática y múltiple de la frontera agrícola.

2. El doble carácter que tiene el problema social en el que está inserto el conflicto armado. De una parte, se mantienen las tensiones por efecto de la inequidad no resuelta. De la otra, surgen las fuentes de nuevas contradicciones, con las economías excedentarias de carácter ilegal.

Por lo uno y por lo otro, éstas proporcionan recursos apropiables, a la vez que multiplican los motivos de divorcio entre la subversión y el régimen. De ahí que se configuren elementos que potencian el conflicto y condiciones que lo degradan. Al tiempo que se superponen y acumulan las razones de

confrontación, las acciones bélicas se divorcian de un imaginario simbolizable en términos positivos; por lo que las inhibiciones de orden ético-revolucionario tienden a disiparse, haciéndose más impracticable una dinámica de cooperación.

3. La debilidad de una facción liberal burguesa, carente por lo demás de autonomía, ha llevado a la renuncia del “régimen” a resolver cabalmente el problema social, algo que quiso ser compensado con la criminalización de la protesta y con la cooptación popular por medio de la representación clientelista. A medida que criminalización y clientelización se agotaban, el régimen político vió cómo se desvanecía su capacidad para capturar simbólicamente los cambios y la movilidad; razón por la cual democracia clientelista y conflictividad terminaron por enajenarse mutuamente. Bajo estas condiciones, la conflictividad en vez de convertirse en política, se degrada en violencia.

4. A la falta de autonomía suficiente de una burguesía liberal, ha correspondido también la precariedad de cualquier proyecto populista o socialista en capacidad de integrar simbólica e institucionalmente a la masa popular dentro de una esfera pública moderna.

Su ausencia permitió que en medio del conflicto y de la falta de cohesión simbólica, prosperasen las opciones armadas. También le evitó una competencia a la burguesía liberal desde la orilla izquierda, lo que hubiese presionado un mayor reformismo social y la búsqueda de formas modernas de la política.

Sin esa tercera fuerza que permitiese perspectivas creíbles de cambio no será nada fácil vencer la desconfianza de guerrillas y de grupos armados. No se trata entonces de ganar la guerra para evitar las reformas. Se trata de hacer las reformas para ganar la guerra.

*Las Farc desconfían de un cambio social, imposible bajo los auspicios de la clase dirigente, al tiempo que muestran un miedo cerril a renunciar a cualquier ventaja militar, por pequeña que sea, aun si es por ventajas políticas. Es el miedo del “débil” que estando obligado a aparecer siempre fuerte, teme que una muestra de debilidad le haga perder su identidad. La clase dirigente, a su turno, golpeada por las acciones de la guerrilla, desconfía de la voluntad de paz de ésta, al tiempo que ni siquiera contempla entre sus posibilidades, la de un modelo de desarrollo más redistributivo e integrador. Es el miedo del “fuerte” ante la renuncia de sus privilegios, sólo porque teme perder también el poder, cuando sólo se trata de salvarlo, pero transformándolo, para que quepan los “otros”.*

**Fabio Giraldo Isaza**  
Economista, consultor privado

# Las Farc y la sociedad: ¿qué es lo negociable?

Fabio Giraldo Isaza

## I. Introducción

La sociedad colombiana en sus ya casi doscientos años de existencia republicana no ha conocido sino esporádicos períodos de vida pacífica, oscilando dramáticamente, pasando con una inaudita facilidad de la esperanza a la destrucción, sin reflexionar con seriedad sobre la fragilidad y precariedad de nuestras instituciones básicas; el ordenamiento territorial no encuentra un norte para salir de las encrucijadas y los enfrentamientos políticos: discrepancias en creencias y diferencias para definir unos derechos de propiedad claros, nos han impedido consolidar un proyecto y una visión colectiva de sociedad, resquebrajando toda posibilidad de reconciliación; el resultado a que nos ha llevado esa incapacidad de diálogo e inclusión del otro, se encuentra a la vista como especificidad antropológica: miedo, caos, ruina, miseria y destrucción.

El reciente rompimiento de las negociaciones con los insurgentes y la aparición del libro de las Farc, *El país que proponemos construir*<sup>1</sup>, es un buen pretexto para dar un vistazo a lo que es y no negociable en el actual conflicto colombiano, sin caer en visiones excluyentes e irónicas del programa de los alzados en armas para evitar un diá-

logo infecundo entre perspectivas, un muro infranqueable donde se dan vueltas entre posiciones maximalistas y minimalistas asumidas por los bandos enfrentados para ocultar el interés de cargar los costos para el enemigo y los beneficios para el establecimiento o la guerrilla, según el lugar que ocupen las propuestas en las mesas de negociación; paz, con inserción precaria en la vida civil para los alzados en armas, o revolución total excluyendo al otro y desconociendo el funcionamiento de las instituciones centrales de la actual sociedad: democracia y mercado.

## II. El problema del poder

Navegamos en un mar embravecido por la globalización financiera, sin mapa y sin brújula. Tenemos alguna idea de los errores que nos llevaron al conflicto pero ignoramos casi todo sobre los peligros de un futuro incierto.

<sup>1</sup> Farc, *El país que proponemos construir*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2001.



El rescate de la política y de la defensa de lo público es lo único claro en nuestro devenir. El colossal esfuerzo colectivo para desarrollar estrategias de transformación lúcida, no puede realizarse al margen de las instituciones y significaciones centrales de la vida societaria. Es necesario que nos apartemos de las posiciones extremas asumiendo las dificultades que significa la “resolución” de un conflicto ancestral, que amenaza con la desintegración total del sistema en un “diálogo” de sordos, donde las partes en conflicto ponen condiciones fundamentalistas no sólo para negar las discrepancias sino para impedir al otro su derecho a existir, llegando con frecuencia a proponer que **cambie todo para que nada cambie**.

Estamos en guerra. Una guerra cruel e inútil sin muchas posibilidades de éxito independientemente de quien gane el poder. Asistimos a nivel mundial a una época de desorden sistémico que está exigiendo replanteamientos drásticos y severos en el régimen político y económico mundial; entre tanto, el país no ve el momento histórico, y lo único que le deja la guerra, es la destrucción de su institucionalidad simbólica y su infraestructura física en un mundo cada vez más globalizado, donde las posibilidades de ir contra la corriente son suicidas.

La sociedad, toda sociedad, se puede elucidar si accedemos a la forma como se articulan y diferencian sus dimensiones centrales: política, económica-social y cultural; y a la forma como se articulan y se separan nítidamente las esferas al interior de cada una de las dimensiones política y económica-social; una sociedad sin instituciones explícitas de poder para organizar las esferas de las actividades humanas básicas, la privada, la pública y la pública-pública, es un contrasentido; igualmente una sociedad sin articular coherentemente las esferas meta, macro, meso y microeconómicas, no puede construir una visión de futuro en un mundo globalizado a través del capitalismo finan-

ciero. Las relaciones entre las dimensiones y las esferas de la sociedad instituida son complejas: hay entreveramiento y entrecruzamiento múltiple y las relaciones entre unas y otras no son lineales. No hay coincidencia directa y en sociedades como la colombiana, hay **residuos** de situaciones anteriores que ya han desaparecido de las sociedades del centro. Del entrecruzamiento complejo sólo hay un elemento “visible”: las instituciones centrales operan en la esfera económica a través del dinero, el mercado, la racionalidad, etc., pero ellas no son pensables por fuera del poder **instituyente**, el que nos hace humanos por medio del colectivo anónimo, ni del poder **instituido**, el poder inmediato y sus disputas, que en coyunturas puede poner en juego la estabilidad de la sociedad.

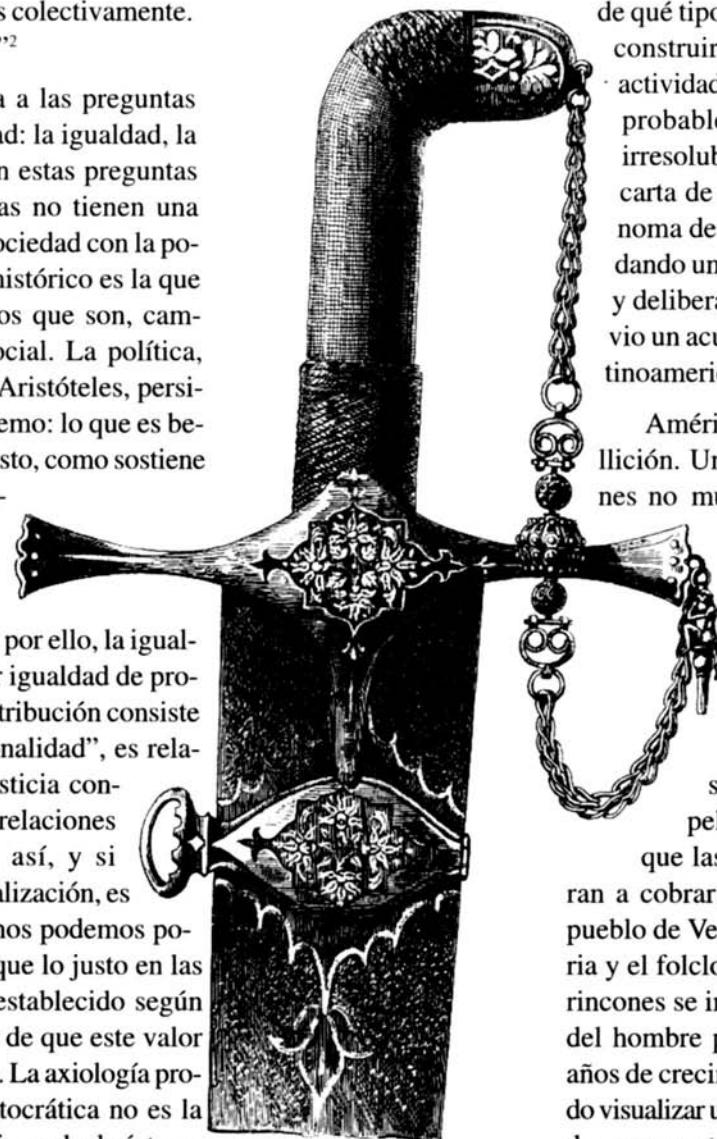
La mala articulación de las esferas al interior de la dimensión política es una constante en la que han caído varias corrientes filosóficas. Algunas vertientes marxistas y los anarquistas de derecha e izquierda, han ignorado la cuestión central de la política: el poder; Éste se confunde muy a menudo con el poder del Estado, lo cual dificulta enormemente la discusión sobre este tópico. Ese es precisamente el problema central en las negociaciones entre el Estado colombiano y las Farc. Ambos, establecimiento e insurgencia, no son más que la manifestación fragmentada, dolorosa y cruel de un proceso en marcha de formación de sociedad, donde no se visualiza y mucho menos se acepta que la cuestión del poder, es anterior a todo poder explícito, es el poder de la institución de la sociedad que ejerce el **colectivo anónimo**, el poder instituyente: “No puede haber sociedades sin poder, siempre habrá que sanear litigios o decidir que en tal caso se ha transgredido la ley social, del mismo modo que siempre habrá necesidad de tomar decisiones que afecten a la totalidad de los miembros de la sociedad en relación con lo que hay y no hay que hacer, es decir, establecer leyes y gobernar: siempre habrá necesidades de leyes, de limitaciones del comporta-

*Las Farc han planteado claramente que están de acuerdo con el desarrollo y la modernización económica del país a través de un modelo alternativo con justicia social, en el cual “el Estado será el principal propietario de los sectores estratégicos, al tiempo que señala orientaciones de manejo económico para ampliar el mercado interno, protegiendo la microempresa y la economía solidaria despejando así el temor de los capitalistas en el sentido de que su sacra propiedad privada está amenazada. Lo que sí existirá es intervención del Estado para que la propiedad cumpla un papel social y que las utilidades de los dueños no afecten la mejor distribución del ingreso”.<sup>15</sup> Así las cosas, las diferencias insalvables con el establecimiento en términos macroeconómicos tampoco existen; las hay a nivel de conducción técnica, pero ese es un problema de menor cuantía, no imposible de superar políticamente.*

miento humana decididas colectivamente. Siempre habrá un poder”<sup>2</sup>

Este poder nos lleva a las preguntas centrales de toda sociedad: la igualdad, la justicia y la libertad; con estas preguntas se debe aceptar que ellas no tienen una respuesta definitiva: la sociedad con la política en cada momento histórico es la que define **lo que son** y éstos que son, cambian con la dinámica social. La política, como lo sabemos desde Aristóteles, persigue el bien humano supremo: lo que es bello, bueno y justo. Lo injusto, como sostiene en su extensa obra política Castoriadis, es la desigualdad; la igualdad meramente aritmética, matemática, es desigualdad; por ello, la igualdad social sólo puede ser igualdad de proporción: lo justo en la distribución consiste en una “cierta proporcionalidad”, es relación de relaciones: la justicia consiste en una igualdad de relaciones —proporcionalidad—; así, y si aceptamos esta conceptualización, es preciso decir que todos nos podemos poner de acuerdo en decir que lo justo en las distribuciones debe ser establecido según cierto valor axial a pesar de que este valor no es para todos el mismo. La axiología propia de una sociedad aristocrática no es la de una sociedad oligárquica, y la de ésta no es la axiología de una sociedad democrática. La política, el ejercicio del poder, define la axiología de cada sociedad, sus intercambios y el intercambio constitutivo de la sociedad, homólogo a la justicia distributiva, que como tal es un problema político concerniente a la sociedad, incluyendo por supuesto su dimensión económica-social.

Visto así, el problema político central, no atañe solamente al conflicto colombiano, tiene que ver con el orden mundial realmente existente que sería mejor llamar, para utilizar la caracterización de Inmanuel Wallerstein<sup>3</sup>, como desorden sistémico, desintegración y agudas luchas políticas acerca



de qué tipo de nuevos sistemas mundiales construiremos sobre la base de que la actividad política de tipo “tradicional” es probablemente inútil. Esta situación, irresoluble en el territorio nacional, descarta de entrada una negociación autónoma de las partes enfrentadas, demandando una posición común para plantear y deliberar en el concierto mundial, previo un acuerdo, al menos, de la región latinoamericana.

América Latina se encuentra en ebullición. Un caos sistémico de proporciones no muy claras recorre una porción del territorio de esta rica región; ¿por dónde comenzar? Paraguay, Perú, Ecuador, el tigre domado por el antiguo teórico de la dependencia y por la zamba y el vudú. O mejor comenzar por Argentina, donde sus clases medias expropiadas pelean en la calle el trozo de pan

que las deudas impagables aún aspiran a cobrar; o comenzar por el hermano pueblo de Venezuela, sometido por la miseria y el folclor; poco importa. Por todos los rincones se impone sin cesar la explotación del hombre por el hombre y los pequeños años de crecimiento que nos habían permitido visualizar una salida del zoológico, nos hunden para entrar en el mundo salvaje de la selva oscura de los dogmas y los absolutos.

México primero y Argentina después, han pagado por sus dificultades en manejar sus procesos de apertura y globalización; produjeron sus efectos tequila y tango, caracterizados por un enriquecimiento gansteril de los expertos en la manipulación del dinero electrónico y por un empobrecimiento brutal

<sup>2</sup> Cornelius Castoriadis, *Figuras de lo pensable*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1999, pp. 111, 112.

<sup>3</sup> Inmanuel Wallerstein, *Después del liberalismo*, Siglo XXI Editores, 4<sup>a</sup> edición en español, México, 2001.

de las clases medias y obreras; Perú y Venezuela, llevando al poder con altísimos niveles de votación y popularidad a presidentes de extracción por fuera del establecimiento, impulsados por sociedades cansadas de años de infamia, malos manejos y corrupción, caen igualmente en niveles inaceptables de pobreza; Paraguay y Ecuador en procesos muy diferentes pero produciendo resultados similares, han generado un clima de gran conflictividad haciendo renunciar a sus presidentes electos; todos estos hechos y otros que nos volveríamos interminables en citar, han producido los mismos resultados económicos para la población llevándonos a plantear la misma cuestión política: al poder instituido, al poder del Estado, se accede por la vía democrática no sólo para llegar allí con promesas sino para efectuar transformaciones usando diariamente la institucionalidad democrática realmente existente. No hay modelos alternativos viables mientras éstos no reciban la aprobación de los centros del capitalismo global. El fracaso del modelo político y económico neoliberal —desempleo, caída de la producción, endeudamiento, crisis fiscal, pobreza y violencia generalizada— todavía no ha permitido un nuevo consenso y las recetas tecnomorfas ayudan no a la salud de los pueblos, sino al incremento sistemático de sus males.

Nuestro *impasse* político para expresar nuestras diferencias en una confrontación menos violenta, pasa por eliminar las formas terroristas<sup>4</sup> de lucha de la guerrilla y por eliminar un mundo de injusticias construido en privilegios y desequilibrios que sólo atienden la gula desenfrenada de unos pocos a costa de la miseria y el hambre de muchos; pasa por crear una nueva estructura de poder y construir el espacio público de la discusión y la crítica, donde las diferencias con el otro sean la base de la existencia como sociedad. Valoración positiva del conflicto, aceptación del otro como diferente en un espacio crítico donde al que piensa distinto se le proteja en lugar de eliminarlo no sólo física sino psíquicamente, y se le tome seriamente en

consideración, oyendo sus planteamientos y reclamos. La discusión con el otro que piensa distinto es la base de la construcción de un pacto social más democrático.

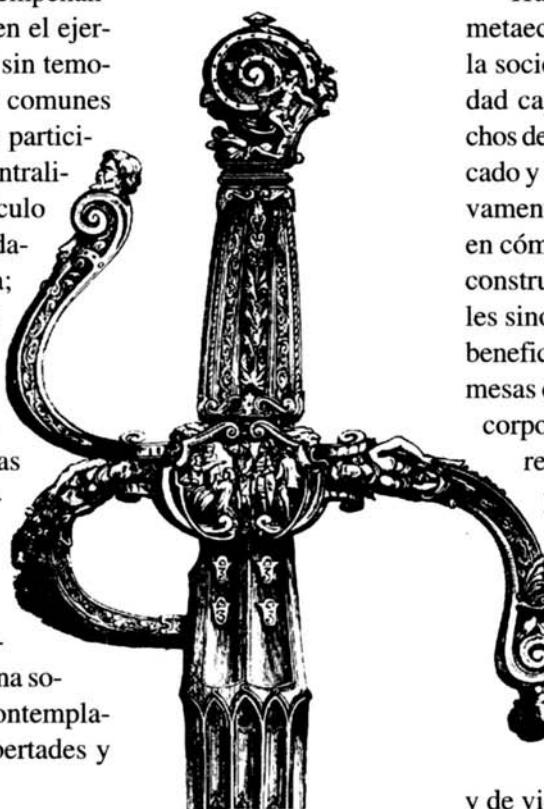
Colombia está abocada a construir una sociedad diferente, una sociedad más incluyente, más democrática, donde se combine una mayor igualdad económica —igualdad material— con la mayor desigualdad cultural, en un marco de respeto a las diferencias efectivas, enlazadas y articuladas en busca de una mayor calidad de vida. La sociedad y su historia no está del lado de nadie, ella se crea y se construye en un ambiente marcado por el conflicto y la dificultad. El mundo ha iniciado de días atrás su ingreso a una nueva era que puede llevarnos, no lo sabemos, a un sistema peor o mejor pero que depende de nosotros y de las formas de **poder** que asumamos. Para ello tenemos la democracia, pero no la democracia que hemos practicado, la que debemos construir a través del diálogo, y éste es el problema central de nuestra sociedad. En esto no hay diferencias entre unos y otros; muy por el contrario, un espacio vacío que debemos llenar con el diálogo constructivo y la creación de una democracia real. Nuestras constituciones y leyes consagran libertades y derechos de papel; en la realidad social, no en la realidad jurídica, abunda la más oprobiosa dictadura, la del hambre: desempleo, pobreza y desigualdad creciente.

La política, entendida como la actividad práctica encaminada a la construcción de nuevas y mejores instituciones, es una parte de la solución de nuestros problemas; la otra, es entender que el *impasse* sobre el poder es un *impasse* global; no hay claridad o un acuerdo conciente sobre la manera de repartir los costos y beneficios de la vida en sociedad. No hay caminos trazados; la actividad colectiva y autónoma de los seres humanos es la que los trazará, por medio de un

*Las guerrillas de las FARC no son un grupo democrático. No sólo por sus acciones terroristas; sus planteamientos político-económicos se encuentran más cerca del liberalismo que los de una repartición democrática del poder. Hay mucho desorden y confusión, pero esto no significa que haya serias diferencias meta económicas entre las Farc y el establecimiento. Hay ambigüedad política y las dificultades muy complejas del discurso económico, presentes en el planteamiento de las Farc se pierden en esa ideología liberal aparentemente neutral que defiende con maestría la tecnocracia en el poder; ella, por medio de sus modelos de álgebra sofisticada, ha convencido a propios y extraños de la necesidad de deshacerse de toda intervención colectiva en el manejo económico, imponiendo la dudosa idea de una neutralidad valorativa de las así llamadas ciencias sociales, en particular, de esa ciencia lúgubre al mando del poder del Estado, la teoría económica.*

<sup>4</sup> Terroristas, en el sentido político: producir miedo e intimidación para alcanzar propósitos políticos.

comportamiento responsable desempeñando conjuntamente nuestro papel en el ejercicio del control colectivo. Abrir sin temores la discusión de los problemas comunes así como la creación de redes de participación democrática lo más descentralizadas posibles, que sirvan de vehículo para la coordinación de las actividades sociales, es una tarea decisiva; en estos puntos las diferencias con la guerrilla no existen por la simple razón que ni ellos ni el establecimiento han pensado a fondo sobre estos asuntos vitales; nuestras débiles y frágiles convicciones democráticas nos impiden ver la bondad de hacer público lo público, debatiendo y criticando civilizadamente la forma de construir una política democrática en una sociedad donde se despliegue sin contemplaciones el libre ejercicio de las libertades y las diferencias.



### III. ¿Dónde están las “verdaderas” diferencias?

En la dimensión económica-social de la sociedad colombiana, las diferencias con la guerrilla no son ni metaeconómicas, ni microeconómicas, ellas son macroeconómicas y mesoeconómicas, y pasan todas ellas por construir una dimensión de poder político que logre, como lo hemos señalado, articular y diferenciar las dimensiones y las esferas de la sociedad. En el programa de las Farc existen más consensos que disensos con los planteamientos metaeconómicos que realiza el establecimiento en sus más variadas formas de manifestación: “partidos” políticos, grupos independientes, gremios, sindicatos, ONGs, grupos alternativos, y en general, todas esas manifestaciones aglutinadas en torno a ese vago concepto llamado sociedad civil.

Hay consenso grueso en lo metaeconómico, y esto es un aspecto vital: la sociedad colombiana debe ser una sociedad capitalista donde se respetan los derechos de propiedad, el funcionamiento del mercado y la libre iniciativa; la diferencia es nuevamente política; por ello, es bueno pensar en cómo se crean los consensos; éstos no se construyen a través de formas incondicionales sino de repartición adecuada de cargas y beneficios, donde no prime un exceso de promesas con un déficit de su cumplimiento, incorporando en las reglas de juego los valores aceptados universalmente: el respeto a los derechos humanos en su más amplia acepción, la vida, derechos civiles y políticos, derechos sociales y económicos, y derechos culturales.

El problema no es meramente de principios sino de cómo circular en un espacio social tan conflictivo y de violaciones tan aberrantes hacia un espacio de diálogo y concertación. Para ello es bueno desarrollar más claramente lo que significan los planteamientos de lado y lado para construir un compromiso creíble por medio de un tercero neutral —a través de la comunidad mundial— capaz de dar garantías y credibilidad para asegurar los compromisos de **cogobierno** que se planteen para la creación de una institucionalidad donde se garantice la supervivencia de los actores armados y la ejecución de los acuerdos pactados entre las partes en conflicto.

Si lo anterior es cierto, hay que hacer un esfuerzo por entender el planteamiento de las Farc-EP cuando acusan al establecimiento de una renuencia persistente para aceptar cambios políticos, económicos y sociales, cuando ellos no se plantean la transformación revolucionaria de la sociedad, “sino una reforma democrática en esos campos: disminución del desempleo, implementación de una reforma agraria integral, ampliación del mercado interno, autosuficiencia alimentaria, estímulo a la producción nacional, etc., sin

amenazar los derechos de propiedad pero con intervención del Estado haciendo cumplir a la propiedad su función social.”<sup>5</sup>

La democratización de la propiedad es un aspecto central. Las Farc han reconocido la validez del Estado colombiano y legitimado nuestra deformada democracia. No de otra forma se explica su largo proceso de negociaciones con el presidente Pastrana. El establecimiento, si acata el Estado social de derecho consagrado en nuestra Constitución, debería estar en capacidad de aceptar cambiar una buena parte de las bases estructurales de nuestro conflicto: hay gran cantidad de tierra rural ociosa y en manos ilegítimas, mucha tierra urbana acumulada en espera de su valorización mientras una porción de la población no tiene dónde vivir dignamente. Eso es muy poco democrático y genera un conflicto de intereses, una pugna distributiva. En este aspecto central el acuerdo debería darse a través de la Constitución. En los otros, es mejor escuchar directamente a las Farc; para ellos la controversia de fondo no es “propriamente si la lucha económica la regula el Estado o si se deja a merced del mercado. El mercado no es abstracto, son personas que compran y venden, son intereses en pugna. El interés privado choca con el interés público. La discusión principal será: ¿cuál es el Estado que podrá dirigir la sociedad para lograr la modernización económica con justicia social?”<sup>6</sup>.

En dicha pregunta parece que estamos de acuerdo todos los colombianos agrupados no sólo en el polo democrático de Luis Eduardo Garzón, sino también los agrupados bajo Horacio Serpa y Álvaro Uribe Vélez. Este último, en reciente entrevista concedida a las Lecturas Dominicanas de *El Tiempo*, señala: “No soy de extrema derecha ni de derecha. Soy un demócrata que cree en la autoridad. Participo de los objetivos de la socialdemocracia: crear empleo productivo, profundizar la descentralización y avanzar en la seguridad social. Soy amigo de la intervención del Estado no para obs-

truir, sino para garantizar equidad. Por eso, y porque no acepto importaciones desbocadas que arruinen nuestros sectores productivos, rechazo el neoliberalismo. Creo en el Estado comunitario, con creciente participación ciudadana”<sup>7</sup>. Puede que las Farc no acepte el principio de autoridad que plantea Uribe, pero es difícil estar en contra de sus afirmaciones en torno a que el Estado de derecho no hace la guerra: “disuade a los violentos. Se puede disuadir a los violentos y respetar los derechos humanos. Es el único camino. Por eso no soy amigo de la pacificación paramilitar. Una pacificación que derrumbe los derechos humanos profundiza las heridas, aleja la reconciliación y crea problemas con la comunidad internacional”<sup>8</sup>

Las diferencias con el candidato oficial del Partido Liberal, Horacio Serpa, son mucho más difíciles de establecer en torno a su programa de compromiso social; allí se enfatiza cómo la guerra no es contra las Farc sino contra la pobreza y la desigualdad, con la fuerza de la vida para construir un nuevo contrato social donde se abran espacios de participación y se permita garantizar el legítimo disfrute del derecho de propiedad actuando simultáneamente en cinco frentes: equidad e inclusión, empleo, desarrollo productivo, paz y seguridad, y Estado y sociedad.

Con Luis Eduardo Garzón, las diferencias son menos profundas, él es un candidato de izquierda democrática; empero, el senador de mayor votación en su coalición, Antonio Navarro Wolf, ha hecho saber públicamente a través de una reciente entre-

*Nuestro impasse político para expresar nuestras diferencias en una confrontación menos violenta, pasa por eliminar las formas terroristas<sup>4</sup> de lucha de la guerrilla y por eliminar un mundo de injusticias construido en privilegios y desequilibrios que sólo atienden la gula desenfrenada de unos pocos a costa de la miseria y el hambre de muchos; pasa por crear una nueva estructura de poder y construir el espacio público de la discusión y la crítica, donde las diferencias con el otro sean la base de la existencia como sociedad. Valoración positiva del conflicto, aceptación del otro como diferente en un espacio crítico donde al que piensa distinto se le proteja en lugar de eliminarlo no sólo física sino psíquicamente, y se le tome seriamente en consideración, oyendo sus planteamientos y reclamos. La discusión con el otro que piensa distinto es la base de la construcción de un pacto social más democrático.*

<sup>5</sup> Farc, *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> Farc, *op. cit.*, pp. 62, 63.

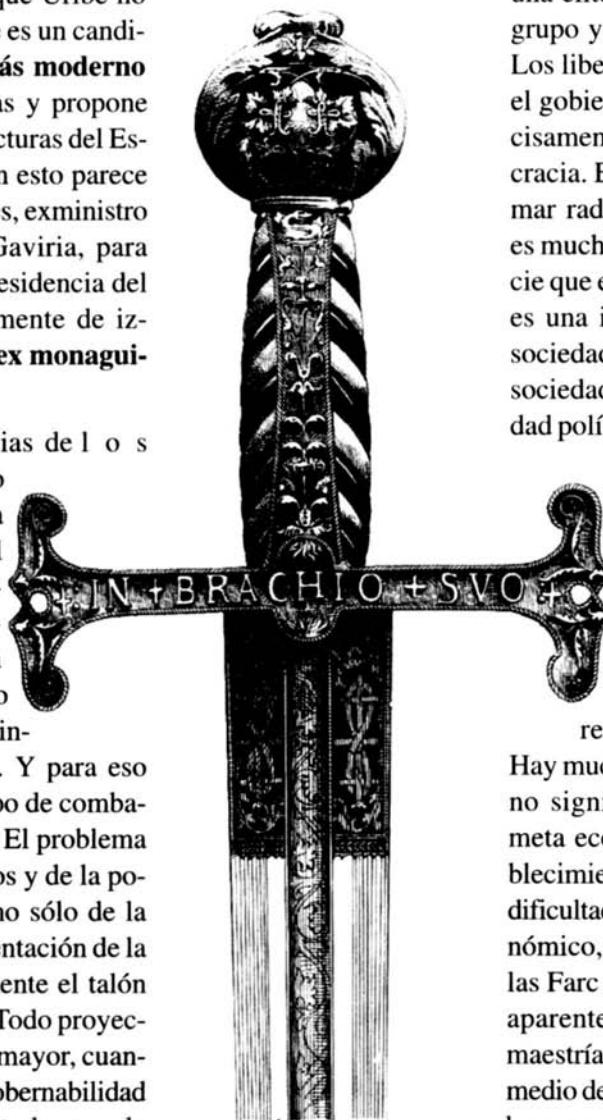
<sup>7</sup> Patricia Lara Salive, “Álvaro Uribe Vélez: Yo me hago moler”, *El Tiempo*, Lecturas Dominicanas, domingo 7 de abril 2002, p. 7.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 5.

vista con *El País* de Madrid<sup>9</sup> que Uribe no propone sólo la guerra sino que es un candidato que tiene **un discurso más moderno que Serpa**, tiene ideas propias y propone unas modificaciones a las estructuras del Estado que son más modernas; en esto parece estar de acuerdo con R. Hommes, exministro de Hacienda del presidente Gaviria, para quien “el candidato a la vicepresidencia del Partido Liberal, ala supuestamente de izquierda del liberalismo, es **un ex monaguillo laureanista**”<sup>10</sup>.

Para Navarro las diferencias de los candidatos liberales con respecto a las Farc es que Uribe busca conseguir una ventaja grande del Estado para ponerle así condiciones al proceso de conversaciones con la guerrilla: “No ha dicho que no negocia. Ha dicho que lo hará en condiciones distintas, ventajosas para el Estado. Y para eso tiene que imponerse en el campo de combate. Y eso le va a tomar años”<sup>11</sup>. El problema parecería meramente de tiempos y de la posibilidad de evitar los costos no sólo de la negociación sino de la implementación de la democracia, y ese es precisamente el talón de Aquiles del proceso de paz. Todo proyecto político tiene un costo, tanto mayor, cuanta mayor eficiencia, eficacia y gobernabilidad se pretenda alcanzar, y ese costo lo paga la sociedad en proporción a sus ingresos.

En Colombia no se discute un proyecto revolucionario; se discute un proyecto de reforma, un cambio que mejora y no un cambio transformador. Hay mucha ambigüedad y diferencia en los procedimientos, pero los objetivos son plenamente compartidos y aceptados; puede no haber claridad sobre el hecho de estar viviendo en una sociedad mundial capitalista profundamente asimétrica gobernada por un liberalismo aristocrata que predica “el gobierno de los mejores”, no de nacimiento sino de educación; los mejores elegidos no por una nobleza hereditaria sino por los beneficios que se le deben otorgar a



una élite meritocrática; pero siempre a un grupo y no a la totalidad de la población. Los liberales con esta idea han implantado el gobierno de los mejores para evitar precisamente el gobierno de todos, la democracia. Empero, nadie se propone transformar radicalmente este estado de cosas, y es mucho más fácil, reformar en la superficie que en la profundidad. El Estado liberal es una instancia de poder separada de la sociedad y por tanto incompatible con una sociedad democrática, donde es la comunidad política quien ejerce el poder. Pero ésta no es la discusión en el país.

Las guerrillas de las Farc no son un grupo democrático. No sólo por sus acciones terroristas; sus planteamientos político-económicos se encuentran más cerca del liberalismo que los de una repartición democrática del poder. Hay mucho desorden y confusión, pero esto no significa que haya serias diferencias meta económicas entre las Farc y el establecimiento. Hay ambigüedad política y las dificultades muy complejas del discurso económico, presentes en el planteamiento de las Farc se pierden en esa ideología liberal aparentemente neutral que defiende con maestría la tecnocracia en el poder; ella, por medio de sus modelos de álgebra sofisticada, ha convencido a propios y extraños de la necesidad de deshacerse de toda intervención colectiva en el manejo económico, imponiendo la dudosa idea de una **neutralidad valorativa** de las así llamadas ciencias sociales, en particular, de esa ciencia lúgubre al mando del poder del Estado, la teoría económica, y su intento de racionalizar la vida social por medio de la maximización de los beneficios y la minimización de los cos-

<sup>9</sup> *El País*, Madrid, domingo, 7 de abril de 2002.

<sup>10</sup> *El Tiempo*, Bogotá, viernes, 13 de abril de 2002.

<sup>11</sup> *El País*, *ibid.*

tos; este argumento sostenido en un todo por la **compleja** lógica del mercado, impide ver fácilmente cómo el sistema de precios trabaja indirectamente a través de canales que nadie ve y a favor de fuerzas que no responden a ningún nombre.<sup>12</sup> La racionalidad económica se ha promovido hasta el vértigo como único criterio válido para organizar la compleja sociedad humana.

La tecnocracia, apoyada en la supuesta neutralidad de la “ciencia” económica, ha vaciado de contenido a la política negando la posibilidad de que las políticas fiscales y monetarias ayuden a incrementar la demanda y a ampliar las medidas de protección social a los pobres como componente central de cualquier política que pretenda hacernos salir de la crisis. Los extremos totalitarios se encuentran y en sus “soluciones” pierden la cabeza ante los latidos del corazón. Las Farc parece que aún no han conseguido asesoría macroeconómica. Muchos de sus dineros en el exterior ayudan a la penetración de grupos en el sistema financiero internacional con el objetivo de lavar dinero negro proveniente del narcotráfico y de otras actividades ilícitas.

En el capitalismo real hay supremacía de la economía respecto a la política y los mercados financieros son los que mandan; esto no es óbice para discutir sobre el manejo macroeconómico y así evitemos trabajar en la construcción de una sociedad que puede perderse económicamente en cuestión de días. Para acceder a este problema es bueno escuchar las declaraciones del primer ministro de Malasia, Mahatir Mohamad, país de excelente comportamiento macroeconómico, quien impotente ante la oleada especulativa de 1997 que sacudió a los países asiáticos, decía: “en todos estos países hemos estado trabajando durante treinta o cuarenta años tratando de levantar nuestras economías. Y ahora viene un tipo que dispone de miles de millones dólares —se refiere a Soros— y en un par de semanas deshace todo nuestro trabajo”<sup>13</sup>.

A nivel macroeconómico concreto las diferencias con las Farc no se pueden precisar. No han salido a relucir sus planteamientos en las mesas de negociación, pero tales diferencias no son de contenido sino de forma: modelo de desarrollo y política económica. Las opciones de las Farc no son muchas. La teoría económica independientemente de sus contenidos académicos contiene aspectos ideológicos que han dividido de hecho, como es evidente a través de la historia, el pensamiento económico en escuelas, muchas de ellas antagónicas, pero no irreconciliables. Volver atrás es muy difícil. Debemos tratar de hacer compatible la modernización económica con la búsqueda de mayor equidad. El desarrollo no se puede separar de la vida que llevan las personas y de las libertades reales que disfrutan: “no somos igualmente desiguales”; las asimetrías varían en los distintos “subsistemas” del sistema general. Hay que conjugar dos criterios: sistémico, que contribuya a abordar diferencialmente los distintos subsistemas, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades, y sinérgico, según el cual, la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otro”<sup>14</sup>.

Hoy en día, las diferencias en la conducción macroeconómica entre neoliberales y alternativos, nos llevaría a pensar que habría más acercamiento lógico de las Farc a los puntos de vista que plantean una concepción integral del desarrollo económico, social y ambiental; y esto porque allí los objeti-

*Nuestro conflicto tiene profundas ramificaciones globales: narcotráfico, armas, terrorismo, búsqueda desenfrenada de dinero. No nos podemos aislar. Lo global moldea nuestra realidad afectándola negativa o positivamente; en la guerra alcanzamos el punto más dramático al que puede llegar una sociedad. Ella, gústenos o no, nos socializa haciéndonos calcular los costos o beneficios de la paz o la guerra. En una cosa todos estamos de acuerdo: hay que restablecer la autoridad de un Estado legítimo para garantizar la seguridad ciudadana y alcanzar una mayor inversión social. Los problemas sociales del país se deben discutir a través de una autoridad legítima que remedie las fracturas sociales invirtiendo nuestros escasos recursos no en guerras ni en la reparación de sus daños, sino en sacar a la mayoría de la población de la más oprobiosa de las dictaduras: la pobreza; de ella sólo podremos salir profundizando la democracia real y construyendo sociedad.*

<sup>12</sup> He discutido recientemente en otros ensayos este problema: Fabio Giraldo Isaza: “Economía política a partir de la Constitución”, *Revista Foro* No. 41, julio de 2001, y “Ciudad y política”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 11, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

<sup>13</sup> Joaquín Estefanía, *El poder en el mundo*, Plaza & Janés, Barcelona, 2000, p. 52

<sup>14</sup> CEPAL —Comisión Económica para América Latina y el Caribe—, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000, p. 32.

vos del desarrollo van más allá del ingreso monetario e incorporaron aspectos relacionados con la calidad de vida, como la pobreza y la equidad, las libertades y el entorno ambiental. Este punto de vista plantea cómo la política económica no es otra cosa que una expresión de la economía política del desarrollo social y ambiental. Hay fallas de mercado y fallas de Estado que se corrigen estableciendo límites al uno y al otro y explotando sus complementariedades. El Estado interviene para compensar fallas de mercado y producir lo que éste nunca hace: bienes públicos como la seguridad jurídica y económica o meritorios como la educación, la salud, la vivienda social, la recreación y los servicios públicos domiciliarios; reducir la pobreza, mejorar la equidad y crear la infraestructura física y social corrigiendo los desequilibrios regionales.

Las Farc han planteado claramente que están de acuerdo con el desarrollo y la modernización económica del país a través de un modelo alternativo con justicia social, en el cual “el Estado será el principal propietario de los sectores estratégicos, al tiempo que señala orientaciones de manejo económico para ampliar el mercado interno, protegiendo la microempresa y la economía solidaria despejando así el temor de los capitalistas en el sentido de que su sacra propiedad privada está amenazada. Lo que sí existirá es intervención del Estado para que la propiedad cumpla un papel social y que las utilidades de los dueños no afecten la mejor distribución del ingreso”.<sup>15</sup> Así las cosas, las diferencias insalvables con el establecimiento en términos macroeconómicos tampoco existen; las hay a nivel de conducción técnica, pero ese es un problema de menor cuantía, no imposible de superar políticamente. El acuerdo con las Farc se centra básicamente en cómo lograr armonía y unidad de propósitos colectivos, de propósitos políticos, cuando una nueva institucionalidad con gobernabilidad y seriedad en la búsqueda de consensos permitan tomar las decisiones para sacar al país del túnel y la polarización en que nos encontramos.

A nivel mesoeconómico las diferencias no han logrado ningún tipo de convergencia; el establecimiento ha sido incapaz de plantear una ley de ordenamiento territorial donde se resuelva lo que se va a hacer con las gobernaciones y cómo se concreta la creación de regiones de planificación. La destrucción de la infraestructura es una de las mayores incoherencias y dificultades con las FARC; ellas plantean la condonación de la deuda para la reconstrucción de nuestra maltrecha sociedad al tiempo que dinamitan el capital social físico más importante de la nación: su infraestructura; debe aceptarse que esta política hace parte de su estrategia y que sólo se detendrá cuando ellos tengan una participación real en el nuevo Estado; y esto no solamente pasa por un nuevo ordenamiento territorial sino por la consolidación de un verdadero proceso de paz: los territorios expresan las condiciones más profundas de los seres humanos, tienen más intereses personales que sentimientos políticos colectivos.

Las Farc y el establecimiento no distinguen con nitidez las complejas relaciones entre política y economía: la economía no es la sociedad, pero sin economía no hay sociedad. No distinguir entre política y economía es útil, tranquiliza y lleva a pensar que la política se puede manejar exclusiva y excluyentemente como si fuera un modelo de ecuaciones simultáneas. La lógica matemática y la alógica social, se entrelazan pero no son lo mismo, son irreductibles e inseparables. La política se apoya como todo lo que es, en la lógica, en la matemática, pero hay muchas decisiones políticas que no se pueden calcular. Las relaciones entre oferta monetaria e inflación se pueden “observar” técnicamente para combatir el flagelo de un crecimiento desbocado en el nivel de precios, pero una dosis excesiva de estrangulamiento económico, **políticamente** puede destruir la sociedad: los problemas profun-

<sup>15</sup> FARC, *op. cit.*, pp. 30, 31.

dos de la sociedad son políticos, no meramente técnicos. La sociedad, como lúcidamente sostiene Castoriadis, es una totalidad de instituciones que se mantienen unidas porque encarnan en cada caso unas significaciones imaginarias sociales que organizan el mundo propio de la sociedad y le dan “sentido” a ese mundo. Estas significaciones imaginarias sociales no son exhaustiva y sistemáticamente entendibles con la lógica convencional —lo que podemos construir y edificar a partir de los principios de identidad, contradicción, tercero excluido, etc.—, requieren también la organización de algo dado por elementos, clases, relaciones y propiedades únicamente definidas por la institución política de la sociedad.<sup>16</sup>

A nivel microeconómico todos están de acuerdo con el funcionamiento de la empresa capitalista. Para unos, la empresa legal y para los otros las empresas ligadas a sus actividades ilícitas: secuestros, boleto y narcotráfico. El problema del narcotráfico no es meramente interno, es una cuestión global que pasa por la aceptación de las leyes del mercado: oferta, demanda y marco institucional que posibilite los intercambios y transacciones en una constante pugna por obtener el mayor beneficio y el mínimo costo. La discusión nuevamente es política, ella no es económica. Incluso en el tratamiento global al narcotráfico la diferencia es sobre los efectos políticos de la globalización, no sobre sus efectos económicos: “No nos oponemos a la globalización como producto del desarrollo de las fuerzas productivas, no planteamos aislarnos o desconocer el entorno internacional, rechazamos ser objeto de libre acumulación para los grandes capitales internacionales improductivos; queremos un mundo justo”<sup>17</sup>.

Salidos de la lógica de la empresa, nos encontramos con los tentáculos más profundos del conflicto colombiano. El narcotráfico y su único objetivo: el dinero; los repudiados genocidas de monseñor Isaías Duarte Cancino, según declaraciones de prensa da-

das por el ELN, fueron desertores de sus filas que se unieron a los paramilitares, mostrándonos cómo en la raíz del conflicto armado —el Estado paralelo— hay minorías poderosas que están dispuestas a incrementar el apocalipsis de sangre y odio vesánico a quien se interponga en su proyecto ideológico, conseguir dinero, rentando de una guerra que requiere de un tratamiento global.

En el conflicto colombiano, en su degradación, ha pesado mucho más la obtención de riquezas y el manejo económico que las reivindicaciones sociales, y esto hace muy difícil un acuerdo negociado; empero, eso no es óbice para no resolver el conflicto y continuar el proceso de modernización institucional con mayor intensidad democrática en un mercado regulado en la búsqueda del bien común, el justo medio aristotélico, único capaz de acercar dos visiones del mundo que estando muy cerca no se reconocen sino por medio de la destrucción, la ruina y el caos. Hay que asumir no solamente nuestras diferencias geográficas, sino nuestras diferencias sociales y culturales, tratando de hacer una síntesis que impida que se repita esa historia trágica vivida en Cali, cuando un niño de catorce años le dice a su secuestrador: “pero ¿por qué me van a secuestrar a mí? Yo tengo catorce años: ¡soy un niño!”. El guerrillero le respondió: “yo también tengo catorce años, y soy un hombre”<sup>18</sup>.

#### IV. ¿Cómo resolver el conflicto?

Nuestro conflicto tiene profundas ramificaciones globales: narcotráfico, armas, terrorismo, búsqueda desenfrenada de dinero. No nos podemos aislar. Lo global moldea nuestra realidad afectándola negativa o po-

*Las Farc y el establecimiento no distinguen con nitidez las complejas relaciones entre política y economía: la economía no es la sociedad, pero sin economía no hay sociedad. No distinguir entre política y economía es útil, tranquiliza y lleva a pensar que la política se puede manejar exclusiva y excluyentemente como si fuera un modelo de ecuaciones simultáneas. La lógica matemática y la alógica social, se entrelazan pero no son lo mismo, son irreductibles e inseparables. La política se apoya como todo lo que es, en la lógica, en la matemática, pero hay muchas decisiones políticas que no se pueden calcular. Las relaciones entre oferta monetaria e inflación se pueden “observar” técnicamente para combatir el flagelo de un crecimiento desbocado en el nivel de precios, pero una dosis excesiva de estrangulamiento económico, políticamente puede destruir la sociedad*

<sup>16</sup> Cornelius Castoriadis, *L' Institution Imaginaire De La Société*, Seuil París, 1975.

<sup>17</sup> FARC, *op. cit.*, pp. 69, 70.

<sup>18</sup> William Ospina, *Los nuevos centros de la esfera*, Aguilar, Bogotá, 2001, p. 122.

sitivamente; en la guerra alcanzamos el punto más dramático al que puede llegar una sociedad. Ella, gústenos o no, nos socializa haciéndonos calcular los costos o beneficios de la paz o la guerra. En una cosa todos estamos de acuerdo: hay que restablecer la autoridad de un Estado legítimo para garantizar la seguridad ciudadana y alcanzar una mayor inversión social. Los problemas sociales del país se deben discutir a través de una autoridad legítima que remedie las fracturas sociales invirtiendo nuestros escasos recursos no en guerras ni en la reparación de sus daños, sino en sacar a la mayoría de la población de la más oprobiosa de las dictaduras: la pobreza; de ella sólo podremos salir profundizando la democracia real y construyendo sociedad.

Para lograr lo anterior, es bueno no olvidar lo que con mucha frecuencia se nos olvida: los seres humanos no podemos vivir sino en sociedad, y es la sociedad la que nos ha hecho seres humanos. Que el ser humano viva en sociedad significa que él produce colectivamente sus instituciones centrales, sus derechos y deberes. Argumentar en los extremos es muy fácil; la soluciones siempre están en las fronteras de lo permitido y lo prohibido, donde se encuentra precisamente la esencia de los problemas éticos; la línea divisoria, ese lugar difuso que existe en lo que se articula y se separa. En ese punto hay que enlazar a quienes se encuentran en oposición por no aceptar la gravedad de las diferencias ni distinguir lo verdadero de lo falso.

Hay límites evidentes. Los límites humanos imponen barreras infranqueables en nuestra vida material y psíquica; el fin en sí mismo sin meditar sobre su validez rompe los principios éticos fundamentales. A nivel más simple, en la dimensión física del ser el determinismo llega a un límite: las partículas elementales, las ondas y el vacío cuántico, a pesar del impresionante desarrollo alcanzado por las ciencias introduce un obstáculo a nuestra visión, llevándonos a ver cómo lo único que podemos predecir con precisión es la

probabilidad de que algo ocurra; en la reina de las ciencias, las matemáticas hay, como lo señaló Gödel, indecibilidad: problemas que son irresolubles en un sentido más profundo, donde hay juicios o enunciados que nunca pueden ser probados como falsos o verdaderos; esto no quiere decir que no se pueda decidir si uno de esos enunciados está “bien” o “mal”; son sujetos de indecisión: “quién sabe” es una legítima pregunta matemática; “para dónde vamos” es una legítima pregunta política.

Para su respuesta, voy a tomar como propia la conversación en la frontera de Jorge Wagensberg<sup>19</sup> y a través de ella ver cómo podemos plantear la ética política como una cuestión de frontera que separa lo bueno de lo malo y a la razón como una cuestión de frontera que separa lo verdadero de lo falso; la política es la compleja arquitectura humana que permite la maravillosa combinación, articulación y diferenciación de lo verdadero y lo bueno, lo falso y lo malo, estableciendo los límites a la actividad humana individual y colectiva: la creación del espacio público para articular ambas fronteras, las reales y las ideales, lo suficientemente juntas y lo suficientemente lejos para ser viables; lejos para reducir el riesgo de violación y cerca para hacer visibles sus beneficios. La política como tejedora de las diferencias aparentes y reales entre las dimensiones y las esferas de la sociedad, debe abocar la construcción de ese delicado tejido de fronteras sin olvidar que lo verdadero y lo falso van mucho más de prisa que lo bueno y lo malo. ¿Cómo crear ese delicado tejido para la construcción de nuestro espacio público? Habitando la frontera; ella, al no ser tierra de nadie ni de nada, es tierra de todo y de todos.

<sup>19</sup> Jorge Wagensberg, *El País*, Madrid, miércoles 10 de abril de 2002.

**Sneider Rivera****Abogado, asesor y consultor internacional en derechos humanos, reforma a la justicia y procesos de paz.**

# La paz verdadera

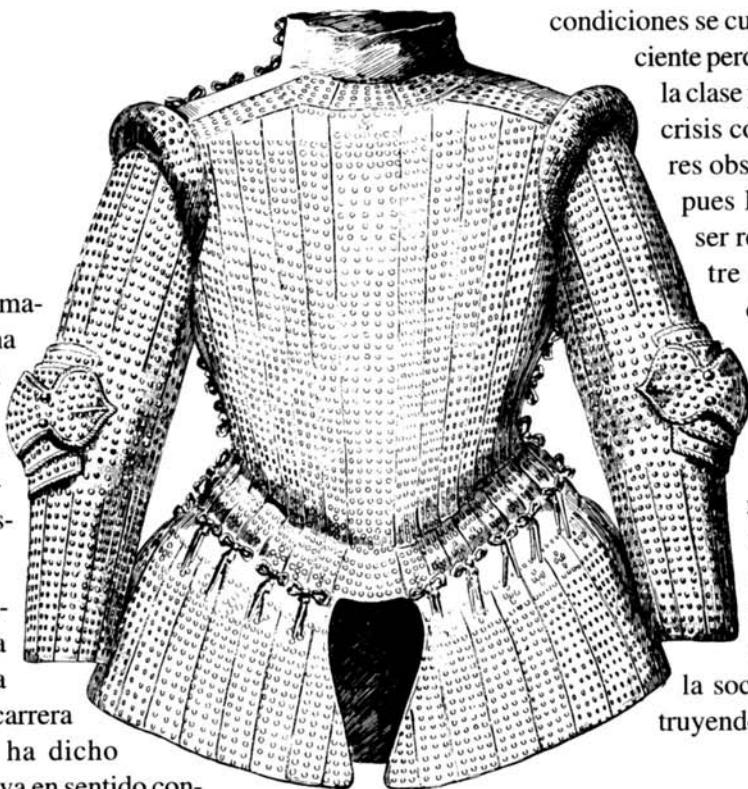
Sneider Rivera<sup>1</sup>

**L**a situación del llamado proceso de paz ha puesto en evidencia de nuevo no sólo la magnitud de la crisis colombiana sino también la necesidad y la urgencia de construir una salida.

Son muchas las razones para resolver por la vía de la negociación política un conflicto armado. La carrera de las armas, como lo ha dicho Gabriel García Márquez,<sup>1</sup> va en sentido contrario al de la inteligencia. La guerra no tiene justificación alguna.

Pero para que avance un proceso de negociación política de un conflicto y produzca resultados positivos se requieren, a mi juicio, al menos dos condiciones: la primera, relacionada con el reconocimiento de la legitimidad social de los actores del conflicto y la negociación. Y la segunda, con la producción de hechos políticos que posibiliten los diálogos y el desarrollo del proceso y sus acuerdos.

El proceso de paz en Colombia no avanza precisamente porque ninguna de estas dos



condiciones se cumple. Asistimos a una creciente perdida de legitimidad social de la clase política y de la guerrilla. Tal crisis constituye uno de los mayores obstáculos del actual proceso, pues la paz verdadera no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores socialmente deslegitimados.

Antes que un problema individual atribuible a cada uno de los actores políticos, la crisis de legitimidad es consecuencia de la manera como tradicionalmente se ha hecho la política y de la forma de organización del Estado y de la sociedad que se ha ido construyendo en Colombia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gabriel García Márquez: *El cataclismo de Damocles*, Conferencia Ixtapa-Méjico, 1986, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986, p.12.

<sup>2</sup> Son muchos los trabajos publicados sobre la crisis política en Colombia. Entre los más recientes, véanse entre otros, Hernando Gómez Buendía, *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000, Pedro Santana Rodríguez, *Colombia: la crisis política*, versión electrónica, Bogotá, 2001. AAVV: *¿Qué es lo que está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, El Áncora Editores, Bogotá, 2001; Eduardo Posada Carbó, *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2001.

En efecto, estamos asistiendo a una crisis de la política que se manifiesta en un cuestionamiento creciente de los partidos políticos, de izquierda y de derecha, en la pérdida de credibilidad de los partidos, de la política, de los políticos, y en una creciente disminución o pérdida de interés de la ciudadanía por las dinámicas electorales<sup>3</sup>.

A diferencia de quienes creen además que la crisis es coyuntural, que se superará con partidos políticos reformados, con nuevas actitudes políticas, con nuevos sujetos políticos, con nuevas reglas del juego electoral, etc., etc., somos de los que piensan por el contrario, que ésta es consustancial a la forma como se ha hecho la política en nuestras sociedades<sup>4</sup>.

La vida política y social de nuestros días está construida sobre la base de una doble separación: la primera que se produce entre el hombre económico y el sujeto jurídico, viene determinada porque la vida jurídica de los seres humanos se ha construido independientemente de su situación económica.

Actualmente, y tal como lo sostienen diversos estudios, buena parte de los problemas asociados a la gobernabilidad democrática de Colombia y de muchos países de América Latina radica en la contradicción que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en la igualdad formal entre las personas y, al mismo tiempo, preservar los niveles de desigualdad en el acceso a la distribución de los riquezas y de los bienes públicos. Colombia es uno de los países del mundo con más altos niveles de desigualdad social<sup>5</sup>.

La segunda separación es la que se produce entre el Estado y la sociedad civil. Y es consecuencia de la expropiación política de la sociedad y de la profesionalización de la política. La vida económica se depura, aparentemente, de todo nexo político y la política viene reasumida en la esfera superior de Estado.

Por un lado está la sociedad civil (utilizo el término para contraponerlo a sociedad po-

lítica) relegada a la condición de ámbito de los intereses privados y de las dinámicas económicas individuales que se despoja de lo político, delegándolo permanente y prioritariamente en una clase especializada de representantes.

Por el otro está el Estado, que administra profesionalmente la política. La política es asumida exclusivamente por éste y ejercida por un grupo de profesionales que se

*Lo más grave de la situación de Colombia no es la degradación de la vida social y política y del conflicto armado, lo más preocupante, a mi juicio, es la forma como se ha ido construyendo la mentalidad y las relaciones sociales entre los colombianos. En un Estado de este tipo pierden valor la confianza, la legalidad, la responsabilidad, la verdad y la formación académica; florecen, en cambio, la lealtad ciega o la relación utilitaria, la complicidad, la astucia y el mimetismo. La vida política, social, económica y cultural del país tiende a estar altamente influenciada por comportamientos de corte delictivo. Ninguna sociedad resiste por mucho tiempo una organización de esta naturaleza, hoy el Estado dual ha hecho crisis, nadie controla a nadie y el país se puede tornar inviable para todos los sectores sociales.*

<sup>3</sup> Norberto Bobbio, *Las ideologías y el poder en crisis*, Ariel, Barcelona, 1988; Ludolfo Paramio, *La crisis de la política y su refundación democrática*, en Pedro Santa Rodríguez (comp.): *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*, Corporación Viva la Ciudadanía– Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1995, pp. 25-36. Ludolfo Paramio, *La crisis de la política en América Latina*, en Revista Foro No. 40, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2001, pp. 39-50. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional y el futuro de la democracia. Ensayos políticos*, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 81-146.

<sup>4</sup> Desde una perspectiva de política del derecho y de los derechos humanos, Luigi Ferrajoli es uno de los autores que mejor ha caracterizado la crisis. Véase el capítulo V. "Para una teoría general del garantismo" de su clásica obra *Derecho y razón*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 851-957. También su obra *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 19-56.

<sup>5</sup> Los estudios de los organismos internacionales sobre Colombia ponen de manifiesto los altos niveles de desigualdad social existentes en el país. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre desarrollo humano global 2000 dice: "En Colombia si bien la igualdad ante la ley es el principio de la Constitución de 1991 y el de los derechos humanos, no se puede desconocer las desventajas sociales que enfrenta la población vulnerable con debilidad manifiesta, grupos excluidos tradicionalmente de las esferas del poder económico y político. Hay suficientes evidencias de que se está frente a una sociedad cerrada y selectiva sin aversión a la desigualdad, a la pobreza, y que propicia la discriminación de los débiles y no la cohesión social". Por su parte, los estudios del Banco Mundial han mostrado que Colombia, México y Brasil son los tres países de América Latina con mayor nivel de concentración de la propiedad. Véase también Pedro Santana: *Colombia: la crisis política*, op. cit.

ocupan de ella: los expertos y especialistas del bien común. Aquellos que han hecho del proceso de representar a las mayorías su forma de vida.

Cuando la política se profesionaliza no sólo se le expropia a la sociedad sino que, como cualquier profesión, la del médico, abogado, ingeniero, etc., corre el riesgo de convertirse en la empresa privada del profesional que a ella se dedica, en este caso, en el negocio de la clase política. El bien común y el interés general pueden degenerar en el interés particular del profesional o profesionales de la política.

La situación es aún más compleja toda vez que estamos regidos por un sistema de representación carente de mandato. En efecto, uno de los elementos que caracteriza a la representación política es precisamente la ausencia de mandato. La representación casi constituye un cheque en blanco que los representados dan a los representantes. Y se corre el riesgo de que los representantes se conviertan en el intérprete, sustituto o soberano de los representados. Si los representantes no actúan en representación del pueblo sino en su lugar, la política puede degenerar en la habilidad para apropiarse privadamente de la cosa pública, pues el poder puede llegar a ser ejercido en función de los intereses personales o de partido del representante gobernante.

Expropiación política de la sociedad y profesionalización de la política son las condiciones fundamentales para que ésta, obrando a nombre de los intereses generales, se subordine de hecho a la primacía de los intereses económicos.

De otro lado, es importante señalar igualmente que la difícil situación por la que atraviesan los profesionales de la política es también un efecto de la pérdida del poder del voto en las democracias nacionales, que se produce como consecuencia de cambios en los centros de decisión política y económica<sup>6</sup>.

Acorde con el estado del desarrollo del sistema de producción, la internacionalización o globalización de la economía, muchas de las decisiones políticas y económicas ya no son competencia de los profesionales nacionales de la política sino de instancias supranacionales carentes de todo tipo de control, incluyendo obviamente el de las mayorías.

De esta forma, la ciudadanía siente que su participación electoral no incide en el cambio de sus condiciones de vida y que poco sirve para la toma de las verdaderas decisiones. La consulta electoral se torna progresivamente irrelevante, y sólo resulta útil para quienes tienen interés directo en la actividad de los profesionales de la política.

La naturaleza de los partidos, su carácter de mediador entre los ciudadanos y el Estado, se ve seriamente afectada. La crisis de la política entonces es la de aquellos que han hecho de los partidos un instrumento para profesionalizarla y convertirla en su fuente de ingresos y de vida.

Al respecto, en la literatura especializada, algunos autores sostienen que uno de los grandes desaciertos de la vida política progresista ha consistido precisamente en pretender conquistar el Estado para ponerlo al servicio de las mayorías, y en hacer del eje central de su actividad una disputa por la administración profesional de la política<sup>7</sup>.



<sup>6</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 97 ss.

<sup>7</sup> Eligio Resta, *La certeza y la esperanza*, Paidós, Barcelona, 1995.

Si bien tal fenómeno tiene su propia especificidad nacional, resulta oportuno destacar aquí que no es sólo un asunto colombiano. Algunos ejemplos de la vida política contemporánea nos pueden ayudar a ilustrar esta situación. En Centroamérica se dio origen a una serie de acuerdos políticos para terminar con la confrontación armada, particularmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Una de las características, y a la vez uno de los grandes límites que presentan los procesos de paz de esa región, viene determinada por el hecho de que fueron básicamente realizados entre profesionales de la política; unos legales, ilegales los otros.

La experiencia del Frente Sandinista en Nicaragua constituye uno de los casos más emblemáticos de la política como profesión. Después de más de 12 años de revolución, los sandinistas aceptaron someterse a un proceso electoral, pierden las elecciones y en el período que va de la derrota electoral a la entrega del gobierno se produce la famosa “piñata sandinista”<sup>8</sup>, que no es otra cosa que la apropiación privada de bienes públicos. Se crearon un buen número de organismos no gubernamentales (ONGs), y se desmantelaron buena parte de las instituciones del Estado.

Cuando se intenta explicar qué fue lo que pasó y cómo es que los sandinistas terminaron realizando lo que tanto cuestionaban, la respuesta surge implacable: con la derrota electoral, los sandinistas no sólo estaban perdiendo el poder, sino también su fuente de ingresos y de vida.

La crisis cobija por igual al movimiento guerrillero. Los profesionales legales utilizan los recursos públicos, los ilegales la violencia. Pero en el fondo se trata de una disputa por acceder a la administración profesional de la política.

Buena parte de los límites de la mayoría de los procesos de paz considerados exitosos, particularmente los centroamericanos, radica precisamente en la paradoja que se produce como consecuencia de que su principal contri-

bución, alcanzar para la sociedad la llamada democracia política, esto es, la participación legal de la oposición en la disputa, construcción y conquista del gobierno de las mayorías, aparece justamente en momentos cuando es evidente la crisis de la política como profesión y se hace insostenible, o por lo menos se torna difícil su justificación y manejo<sup>9</sup>.

Pero además, la política como profesión, contribuye al deterioro de los partidos, convive simultáneamente con la corrupción, pues ésta resulta casi su hija natural, impide la construcción de proyectos colectivos, coopta a la oposición y hace inviable la construcción de liderazgos y proyectos políticos alternativos pues éstos mueren presos de la misma lógica. Recuérdese muy bien lo que ha pasado con muchos movimientos locales o regionales y con la experiencia sandinista a la que ya se hicimos referencia.

Todo ello, dada la naturaleza de esta actividad, puede conllevar una anomia social muy grande, una pérdida de las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad y consecuentemente el desarrollo de una cultura de la ilegalidad o cuando menos dual: legal e ilegal, afectando con ello el futuro de la sociedad democrática.

*La vida política y social de nuestros días está construida sobre la base de una doble separación: la primera que se produce entre el hombre económico y el sujeto jurídico, viene determinada porque la vida jurídica de los seres humanos se ha construido independientemente de su situación económica. Actualmente, y tal como lo sostienen diversos estudios, buena parte de los problemas asociados a la gobernabilidad democrática de Colombia y de muchos países de América Latina radica en la contradicción que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en la igualdad formal entre las personas y, al mismo tiempo, preservar los niveles de desigualdad en el acceso a la distribución de los riqueza y de los bienes públicos. Colombia es uno de los países del mundo con más altos niveles de desigualdad social.*

<sup>8</sup> Jorge Castañeda, *La utopía desarmada*, Editorial Joaquín Mortiz - Planeta, México, 1993, pp. 403-415. Jaime Wheelock Román, *La verdad sobre la piñata*, Ipade, Managua, 1991.

<sup>9</sup> En tal sentido resultaría interesante hacer un análisis de la crisis que atraviesan los partidos políticos en Centroamérica y también tener en cuenta los análisis críticos que sobre los procesos de paz se vienen realizando en los países. Casi todos los partidos políticos en la región, particularmente los llamados partidos o movimientos de izquierda como la URNG de Guatemala, el FMLN de El Salvador y el FSLN de Nicaragua, se han visto sometidos a serios cuestionamientos por parte de sus respectivas sociedades. Véase por ejemplo: “*El FMLN que El Salvador demanda*”, Editorial de la Revista *Estudios Centroamericanos* ECA No. 599, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 1988, pp. 735-747.

Al cuestionamiento de la clase dirigente y de los distintos espacios y mecanismos de representación ha contribuido sin duda el incremento constante de la intermediación y participación de la sociedad. Empero, la crisis de los partidos políticos y de muchos movimientos y organizaciones sociales (véase, por ejemplo, la situación de los movimientos sindicales y la de algunos organismos no gubernamentales) que basan su actividad en mecanismos de representación, es en buena medida consecuencia de haber convertido el proceso o el arte de representar al sector, a la sociedad o a las mayorías, en una profesión, en una forma de vida.

La profesionalización de la política reduce y simplifica el concepto mismo de política a una estrategia electoral (cuántos votos tiene y con cuánto dinero cuenta), o a lo sumo a una disputa por la efectividad y transparencia de la administración de los recursos públicos, desapareciendo u ocultándose su verdadero sentido, cual es el de conducir a un pueblo, abrirle horizontes, estimularle<sup>10</sup>.

Finalmente, no sobra recordar que la profesionalización de la política, la disminución del poder del voto, la ausencia de mandato y el deterioro de la mediación, son factores que contribuyen a que la política pierda el carácter de proyecto colectivo y se convierta en la técnica o el arte para acumular poder político y económico. Una nueva estrategia entonces es aquella que no hace de la administración profesional de la política el objeto de disputa. Todo lo contrario, le pone límites a la profesionalización de la política y da inicio a un proceso para asignar responsabilidades públicas a las decisiones que privatadamente toman los ciudadanos y grupos de poder.



La democracia entonces no es ya, ni puede serlo, sólo una disputa electoral por alternativas de gobierno, sólo una disputa electoral entre partidos que se califican o descalifican como buenos o malos, o entre gobiernos y oposiciones que hacen lo mismo, sino que más allá de la bondad de los partidos y de sus propuestas, de los gobiernos y de sus ejecutorias, el futuro de la política y de la democracia está asociado de una parte al establecimiento de controles a la representación y profesionalización de la política y a la vinculación de estos controles con la participación ciudadana, la soberanía popular; y de la otra, con la creación de un movimiento de carácter supranacional.

Esto supone un partido nuevo y un trabajo internacional también de nuevo tipo. Un partido nuevo sólo alcanza este carácter si está orientado a superar las separaciones sobre las que está construida la vida política moderna (economía y política, Estado y sociedad). Y especialmente si se construye para hacer frente a la profesionalización de la política, que no es un defecto de los políticos, sino una característica de la forma como se ha hecho la política en nuestros días.

Un trabajo internacional de nuevo tipo puede estar orientado a la creación de un par-

<sup>10</sup> Hernando Gómez Buendía: *El lio de Colombia*, op. cit., pp. 21-22.

<sup>11</sup> Ludolfo Paramio: *La crisis de la política y su refundación democrática*, op. cit.

<sup>12</sup> Sobre el concepto de seguridad humana véanse los informes sobre desarrollo humano construidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, desde 1990 a la fecha. En particular el Informe del año 1994, denominado *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

tido político supranacional, como lo sugiere Ludolfo Paramio<sup>11</sup> o a la búsqueda de la seguridad humana como lo afirma Naciones Unidas a través del Informe de Desarrollo Humano que publica el PNUD<sup>12</sup>, o a sacar del ámbito de la discrecionalidad de la política y del mercado los valores comunes de la persona humana, como lo propone Luigi Ferrajoli<sup>13</sup>.

Ahora bien, en cuanto tiene que ver con la forma de organización del Estado y de la sociedad que se ha ido construyendo en Colombia, es necesario señalar que aunque nuestro propósito no es introducirnos en la historia nacional, sino formular unas líneas para construir un país viable, en el análisis del presente siempre han aparecido pasado y futuro como una unidad dinámica.

Sin duda, la situación que vive el país es el resultado de un proceso en el que confluyen muchos factores, entre los que se mezclan permanentemente el ejercicio del poder político y la cultura política de los colombianos.

Casi desde sus orígenes, en la primera mitad del siglo XIX, los partidos políticos y el ejercicio del poder han sido seriamente cuestionados por la supuesta tendencia a facilitar la apropiación privada de los bienes públicos. Los cuestionamientos por corrupción, unas veces más, otras menos, parecen haber acompañado la historia de los partidos y del poder político en Colombia<sup>14</sup>.

La negación de la oposición y la introducción de la lógica de la guerra en la política parecen también acompañar la historia lejana y cercana del país. El deterioro de la actividad pública y política como consecuencia de la acumulación de problemas sociales no resueltos, y de la mentalidad e intereses que se producen alrededor de una manera de actuar orientada a atender sólo los efectos de los problemas sociales, igualmente pareciera que siempre ha estado presente<sup>15</sup>.

No resulta difícil advertir la relación que existe entre nuestra actual forma de organización estatal y social y nuestro pasado; em-

pero, a mi juicio, es necesario destacar algunas particularidades recientes.

En efecto, después de las experiencias propias de las dictaduras militares del Cono Sur, se fue imponiendo una nueva forma de organización del Estado para contrarrestar a los movimientos sociales y a la protesta ciudadana. Esta nueva forma estatal no requiere de regímenes de facto ni de gobiernos dictatoriales, tiene dos caras: una democrática formalmente legal, y otra autoritaria, ilegal o clandestina.

El Estado dual es la nueva forma como se presenta el autoritarismo en América Latina y Colombia es uno de sus prototipos. El ejercicio de la represión ya no se hace sobre la base del monopolio del uso de la fuerza sino que se realiza a partir de la construcción de estructuras paralelas. Por ello, la represión de la protesta ciudadana viene acompañada de un sinnúmero de muertes y de una cantidad de desaparecidos sin que se haya logrado determinar grado de responsabilidad alguna.

En sus orígenes, el Estado dual es la forma como el Estado y su institucionalidad represiva evade los costos y responsabilidades de la represión a los movimientos sociales. Mantiene las formas democráticas pero su práctica es autoritaria, ilegal e irresponsable. Las muertes, las desapariciones, las violaciones a los derechos humanos, la impunidad, etc., no son actos aislados, son consecuencia o forman parte del Estado que se ha ido construyendo en el país.

*En el análisis de la experiencia centroamericana también es necesario tener en cuenta la participación de la comunidad internacional. Desde sus orígenes los procesos de paz se vieron marcados por una fuerte presencia internacional. Así, no sólo lo fueron Contadora y Esquipulas, sino también cada una de las iniciativas emprendidas en los distintos países del istmo. Es interesante destacar aquí que esta participación no es sólo la respuesta a un pedido de los centroamericanos, sino que fue también una conquista o un logro de la propia comunidad internacional. El respaldo político a la iniciativa de la sociedad y gobiernos centroamericanos en pro de encontrar una respuesta pacífica a la solución del conflicto armado, fue dejando sin justificación y consecuentemente aislando a la pretendida intervención militar de los Estados Unidos.*

<sup>13</sup> Luigi Ferrajoli: *Derechos y garantías*, op., cit.

<sup>14</sup> En la historiografía política de Colombia existen muchos trabajos que se ocupan del tema. Dos obras sin embargo hemos tenido siempre presentes como fuente de consulta. Fernando Guillén Martínez: *El poder político en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1996. Gonzalo Sánchez: *Guerra y política en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, 1991.

<sup>15</sup> *Idem*.

Junto a esta forma de organización estatal que se consigue con la no monopolización del uso de la fuerza, la profesionalización de la política traslada a otras actividades la misma lógica. De esta forma el Estado dual deja de ser sólo una práctica para aplacar los movimientos sociales y se va insertando en la vida pública. La profesionalización de la política encontró en las prácticas ilegales un espacio para hacer de la política el arte de apropiarse privadamente de los asuntos públicos. La población colombiana recibe como ejemplo de su institucionalidad y de sus partidos, la violencia, la ilegalidad, el tráfico de influencias, la arbitrariedad, la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

Como la ilegalidad genera su propia economía y sus propias reglas, fue floreciendo por todos los lados un Estado doble. En la economía, en el uso de la fuerza, en la política, e incluso en la actitud de los ciudadanos. De alguna forma se fue creando un aparato coercitivo con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, un gobierno y una actividad política institucional también con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, y luego, con la contribución del narcotráfico, una economía con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, que hacían lo suyo, unas veces de forma oculta, otras con sutileza, y no pocas descaradamente.

Se ha creado un Estado con dos caras, una legal y otra ilegal. La irresponsabilidad por las violaciones a los derechos humanos, la impunidad, las desapariciones forzadas, el CVY (cómo voy yo) de la política, la apropiación privada de la cosa pública, la adjudicación de contratos, los nombramientos de los funcionarios, la sustitución de la capacidad y de la formación académica por la astucia, la desconfianza, etc., forman parte de los elementos que configuran ese Estado dual.

En estas circunstancias, no sorprende entonces que la mayoría de sus víctimas procedan de los movimientos sociales de oposición y de aquellos que quisieron someter a la legalidad a los poderes de facto estableci-

dos. Oposición y legalidad se convirtieron así en los principales enemigos de la forma Estado construida en Colombia, pues en una organización de este tipo resulta ser un problema pretender someter a los ciudadanos a la legalidad.

Pero lo más grave de la situación de Colombia no es la degradación de la vida social y política y del conflicto armado, lo más preocupante, a mi juicio, es la forma como se ha ido construyendo la mentalidad y las relaciones sociales entre los colombianos. En un Estado de este tipo pierden valor la confianza, la legalidad, la responsabilidad, la verdad y la formación académica; florecen, en cambio, la lealtad ciega o la relación utilitaria, la complicidad, la astucia y el mimetismo. La vida política, social, económica y cultural del país tiende a estar altamente influenciada por comportamientos de corte delictivo. Ninguna sociedad resiste por mucho tiempo una organización de esta naturaleza, hoy el Estado dual ha hecho crisis, nadie controla a nadie y el país se puede tornar inviable para todos los sectores sociales.

Se pierde la confianza en la institucionalidad pues no hay forma de responsabilizar a las instituciones y a las personas por sus comportamientos ilegales. Igualmente, y como consecuencia de ello, se pierde la confianza en la legalidad y en el sistema judicial. Es oportuno decir que el Estado dual y la profesionalización de la política han contribuido también a la pérdida de la confianza en las alternativas políticas.

Como se degenera la vida social cuando se deterioran los valores. Como se degenera la vida social si para acceder a las actividades laborales o profesionales es necesario tener un cómplice en la política. Como se degenera la vida social cuando la política se construye jugando con las necesidades de la gente.

Una de las primeras tareas con que nos encontramos los colombianos es la de iniciar un proceso para romper con el Estado dual y recuperar la importancia de valores sociales

*Casi desde sus orígenes, en la primera mitad del siglo XIX, los partidos políticos y el ejercicio del poder han sido seriamente cuestionados por la supuesta tendencia a facilitar la apropiación privada de los bienes públicos. Los cuestionamientos por corrupción, unas veces más, otras menos, parecen haber acompañado la historia de los partidos y del poder político en Colombia. La negación de la oposición y la introducción de la lógica de la guerra en la política parecen también acompañar la historia lejana y cercana del país. El deterioro de la actividad pública y política como consecuencia de la acumulación de problemas sociales no resueltos, y de la mentalidad e intereses que se producen alrededor de una manera de actuar orientada a atender sólo los efectos de los problemas sociales, igualmente pareciera que siempre ha estado presente.*

como la verdad, la confianza, la responsabilidad, y la formación. Ello supone, como lo veremos más adelante, una revisión de la actividad política, de la institucionalidad, del régimen de partidos, de la economía y de la justicia.

En efecto, no se puede luchar contra un Estado de este tipo si a un gran número de los colombianos se les deja como única alternativa de sobrevivencia la ilegalidad. Igualmente, la lucha contra esta forma de organización estatal exige también elaborar una propuesta para reducir los niveles de pobreza, generar empleo o redistribuir el ingreso. No se puede luchar contra un Estado de estas características si más del 52% de la población colombiana vive en condiciones de pobreza o si menos del 10% de la población urbana acumula más del 40% de los ingresos. Cincuenta grandes empresas controlan más del 60% de la industria, los servicios, el comercio y el transporte. El 1.3% de los propietarios posee el 48% de la tierra. Cuatro grupos económicos son los dueños del 80% de los medios de comunicación. El 20% de los hogares ricos concentra el 60% de los ingresos. Según el Banco Mundial, Colombia es el segundo país del mundo en términos de concentración de la riqueza.

Tampoco se puede luchar contra un Estado de esta clase si no se construye una propuesta para frenar la violencia. La guerra como la política puede convertirse también en la forma de vida de quienes la hacen. La guerra, como la política, puede convertirse en una actividad que genera dividendos solamente para quienes participan de ella. Y por tanto la esterilidad del proceso de paz puede depender del hecho que para todos o para algunos de los directa o indirectamente vinculados al conflicto resulta más importante mantener la guerra que terminarla.

En una organización estatal y social de este tipo hasta el conflicto va perdiendo progresivamente su horizonte y finalidad política y en su reemplazo aparece una actuación de tendencia altamente delictiva<sup>16</sup>.

La introducción de la lógica amigo-enemigo en la política, así como la justificación y uso de medios violentos e ilegales, no sólo cuestionan los fines y propósitos de las luchas sociales, sino que separan también a los actores que dicen representar dichas luchas de los demás integrantes de la sociedad.

Dicho de otra manera, la crisis de la política no es sólo un asunto de actitudes personales modernas o posmodernas de quienes la ejercen. Más allá de las responsabilidades individuales que cada político tenga, el problema central es el de la forma como se ha hecho y se hace todavía la política, que termina pervirtiendo incluso a lo más granado de la vida nacional. En pocas palabras; el problema de la política en Colombia es el régimen.

Como la paz no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores socialmente deslegitimados, el país demanda con urgencia la creación de una nueva fuerza política, como expresión de una nueva organización de la sociedad, o del cansancio de ésta respecto de su clase política, de los políticos de profesión, de izquierda y de derecha, legales e ilegales, de su clase dirigente y de las distintas manifestaciones de violencia.

Por su parte, la segunda condición para hacer viable un proceso de paz tampoco se cumple en Colombia. Aquí no se han producido los hechos políticos necesarios para que la paz sea viable. Ante una disyuntiva entre negociación y guerra, los esfuerzos se han centrado en destacar los diálogos y en proponer contenidos para los mismos (ténganse en cuenta, por ejemplo, las propuestas sobre derecho internacional humanitario, derechos humanos, las agendas y la consulta sobre lo negociable y lo no negociable), dejando de lado la producción de los hechos políticos necesarios para que los diálogos se puedan

*Una de las primeras tareas con que nos encontramos los colombianos es la de iniciar un proceso para romper con el Estado dual y recuperar la importancia de valores sociales como la verdad, la confianza, la responsabilidad, y la formación. Ello supone, como lo veremos más adelante, una revisión de la actividad política, de la institucionalidad, del régimen de partidos, de la economía y de la justicia. En efecto, no se puede luchar contra un Estado de este tipo si a un gran número de los colombianos se les deja como única alternativa de sobrevivencia la ilegalidad. Igualmente, la lucha contra esta forma de organización estatal exige también elaborar una propuesta para reducir los niveles de pobreza, generar empleo o redistribuir el ingreso.*

<sup>16</sup> Hernando Gómez Buendía: *El lío de Colombia*, pp. 35-39

realizar, avancen y produzcan resultados en forma de acuerdos<sup>17</sup>.

La paz se ha convertido o limitado a la técnica o el arte de la negociación, olvidando que para que ésta se materialice y se exprese en acuerdos es necesario la producción de hechos políticos anteriores o concomitantes con la negociación misma.

En Centroamérica, si bien la paz se expresó en diálogos y acuerdos nacionales, antes o simultáneamente con el desarrollo de cada uno de los procesos se produjeron los hechos políticos que permitieron que dichos diálogos arrojaran resultados positivos.

En efecto, antes que los acuerdos en derechos humanos, derecho internacional humanitario, atención a la población desplazada y refugiada, lo que hizo posible el desarrollo de los procesos de paz en Centroamérica fue una serie de hechos políticos previos o concomitantes con el desarrollo de los acuerdos mismos.

La paz se hizo posible por el clima que fueron creando dos iniciativas políticas producidas en la región. La primera, la del Grupo de Contadora, en cabeza de Colombia, Venezuela, Panamá y México. Y la segunda, conocida con el nombre de Esquipulas y bajo el liderazgo y participación de los gobiernos centroamericanos<sup>18</sup>.

Esquipulas, aunque formalmente no se planteó así, fue fundamentalmente una iniciativa de los presidentes de Centroamérica, en cabeza del entonces presidente de Costa Rica, Óscar Arias, como una estrategia centroamericana contra la intervención militar de los Estados Unidos en la región, particularmente en Nicaragua. Fue tan interesante la propuesta que la comunidad internacional respaldó la iniciativa otorgándole el Premio Nobel de la Paz al ex presidente costarricense.

Esquipulas fue también un acuerdo supranacional que comprometió a cada uno de los países del istmo. Pese a que cada país ha tenido su propia particularidad, los pro-

cesos de paz nacionales fueron también posibles gracias a que existió un acuerdo de esta naturaleza. Como fruto de esa decisión propia, los países de la región, en beneficio de los intereses y propósitos comunes, fueron de hecho cediendo espacios en temas que siempre han estado reservados a la soberanía de cada país. Las elecciones en Nicaragua, la mediación y verificación internacional, los asuntos propios de la reforma a las Fuerzas Armadas en El Salvador y Guatemala y las correspondientes comisiones de la verdad, así lo evidencian.

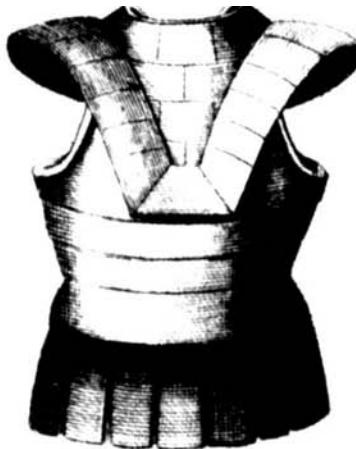
Los procesos de paz, más que asunto de un empate militar entre los bandos en contienda, fueron consecuencia también de la conciencia que la población de cada país, de la región y de muchos otros países fue ganando progresivamente respecto a los costos y a la injusticia de la guerra. Mantener la guerra era demasiado injusto para la sociedad centroamericana. No son las llamadas correlaciones de fuerza sino fundamentalmente la conciencia que se produce respecto de los costos inútiles de la guerra la que motiva a resolver el conflicto armado por la vía de la negociación política. Ese es justamente uno de los mensajes que transmite la población nicaragüense en las primeras elecciones que



*Como la paz no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores socialmente deslegitimados, el país demanda con urgencia la creación de una nueva fuerza política, como expresión de una nueva organización de la sociedad, o del cansancio de ésta respecto de su clase política, de los políticos de profesión, de izquierda y de derecha, legales e ilegales, de su clase dirigente y de las distintas manifestaciones de violencia.*

<sup>17</sup> Fernando Cepeda Ulloa (ed.): *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas sobre el proceso de paz en Colombia*, Bogotá, 2001. Augusto Ramírez Ocampo: "Propuesta de una solución política al conflicto armado en Colombia", en Germán Manga (ed.): *Inseguridad e impunidad en Colombia*, Bogotá, 1997. Jesús Antonio Bejarano: *Una agenda para la paz*, pp. 151 y ss.

<sup>18</sup> Sobre la experiencia de Contadora puede verse el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: *Paz en Centroamérica, la diplomacia de México en acción*. FCE, México 1988. Y sobre la de Esquipulas los trabajos de Xing-Hu Kuo: *Esquipulas II. El camino hacia la democracia en Centroamérica*. Editorial ABC, Bogotá 1988. Francisco Rojas Aravena: *Esquipulas II: Un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. Cuadernos de Trabajo No 1. Centro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz, San José, 1992.



conllevan la derrota de los sandinistas. En El Salvador, más que la ofensiva militar, fue el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas el que cambia el rumbo del proceso. En Guatemala por su parte, al momento de la negociación ya no existía un conflicto armado como tal. Detener la guerra y sus consecuencias se convirtió en el propósito de cada uno de los países. La teoría del empate militar es sólo una justificación procedente del lado de los actores armados.

No resulta debidamente comprendida la experiencia centroamericana si no se conoce el papel y el rol de los Estados Unidos en la región. Sin la participación de USA la paz no hubiese sido posible. Empero resulta especialmente interesante destacar que la intervención norteamericana no fue siempre la misma. Primero apoyó la guerra y luego la paz.

El cambio en la actuación de los Estados Unidos fue posible no sólo porque Esquipulas nunca se planteó como una iniciativa en su contra, sino también porque se produce como consecuencia igualmente de un cambio en los intereses de las grandes potencias. Con la caída del muro de Berlín, hecho que coincide temporalmente con el desarrollo de los procesos de paz en Centroamérica, se termina la guerra Fría y se da inicio a unas nuevas relaciones internacionales. Desde entonces la intervención de USA en la región viene caracterizada por un desplazamiento progresivo de su interés ideológico y militar hacia uno dominado por

el mercado y la economía. Y el mercado, obviamente, necesita de la paz.

Dicho de otra manera, la paz en Centroamérica fue posible porque, aunque por razones diferentes, coincidieron o no resultaron excluyentes los intereses de los gobiernos de la región con los de los Estados Unidos de América.

En el análisis de la experiencia centroamericana también es necesario tener en cuenta la participación de la comunidad internacional. Desde sus orígenes los procesos de paz se vieron marcados por una fuerte presencia internacional. Así, no sólo lo fueron Contadora y Esquipulas, sino también cada una de las iniciativas emprendidas en los distintos países del istmo.

Es interesante destacar aquí que esta participación no es sólo la respuesta a un pedido de los centroamericanos, sino que fue también una conquista o un logro de la propia comunidad internacional. El respaldo político a la iniciativa de la sociedad y gobiernos centroamericanos en pro de encontrar una respuesta pacífica a la solución del conflicto armado, fue dejando sin justificación y consecuentemente aislando, a la pretendida intervención militar de los Estados Unidos.

Igualmente, en la protección de los derechos humanos el trabajo supranacional jugó un papel importante en Centroamérica. Por éstas y otras acciones, la comunidad internacional fue ganándose progresivamente un

espacio importante en la solución negociada de los conflictos armados del área.

Los principales actores políticos y sociales de la región no sólo permitieron sino que solicitaron su participación activa. Primero buscando el respaldo político, luego en la mediación, y posteriormente en la verificación y ejecución de los acuerdos.

Otro hecho que sin duda permite el desarrollo de estos procesos de paz está relacionado con los acuerdos, en ocasiones explícitos otras veces supuestos, sobre los objetivos y contenidos de la negociación. Nadie pone en cuestión que el objetivo fundamental de todo el proceso guarda una estrecha relación con la recuperación o re legitimación de las democracias políticas de la región. Así sucedió en Nicaragua con la convocatoria a elecciones por parte del régimen sandinista y en los demás países con las reformas institucionales orientadas a lograr la participación legal de la oposición política.

Con la sola excepción de Guatemala, donde más se hizo énfasis en los aspectos económicos y sociales, los contenidos de los acuerdos fueron fundamentalmente de reformas institucionales y del sistema político.

Pues bien, son estos hechos políticos los que van generando la confianza suficiente entre los actores y posibilitando el camino para hacer la paz negociada.

Si hacemos una comparación entre el estado actual de la situación colombiana en materia de paz y la experiencia centroamericana, nos damos cuenta de que en nuestro país no se han producido hechos con la significación política de los generados en aquella región. Entre nosotros, pese a existir una intervención norteamericana no se ha producido ninguna estrategia para limitarla, tampoco existe ninguna iniciativa que suponga una revisión de temas frecuentemente asociados a la soberanía del país. Asistimos también a una suerte de contradicción entre la agenda nacional y la de los Estados Unidos, pues a mi juicio, la paz en Colombia pasa

necesariamente por una revisión de la política relacionada con el tráfico de drogas, mientras que los norteamericanos insisten en una política represiva de corte militar y policial. Por su parte, y ante la ausencia de hechos políticos de la envergadura de los centroamericanos, la participación de la comunidad internacional no ha reunido las mismas características de la que tuvo en América Central.

En cuanto a la incorporación legal de la oposición política, además de los límites ya señalados propios de la política como profesión, Colombia también ha recorrido un camino en esta materia que ha costado la vida de muchos dirigentes de oposición y el exterminio de partidos y organizaciones políticas. De tal suerte que, como al inicio en Centroamérica, el único elemento que se nos puede convertir en el germen de un hecho político importante para lograr la paz, es la conciencia de la población sobre los costos de la guerra y la necesidad de construir un país más justo.

En efecto, ante la crisis de legitimidad de los principales actores sociales, y ante la ausencia de hechos políticos, una de las pocas alternativas que tenemos los colombianos para alcanzar la paz verdadera es levantarnos pacíficamente, lograr el respaldo de la comunidad internacional y aprovechar las elecciones o los espacios democráticos para generar un nuevo hecho político. Un ¡basta ya! a los actores armados y a los profesionales de la guerra, del delito y de la política.

La transformación que requiere Colombia sólo es posible si se produce un hecho político que permita dar inicio a la ruptura con la política como profesión, las negociaciones estériles de paz, la lógica de la guerra, la violencia, la astucia y la ilegalidad como forma de vida, y emprender la construcción de un nuevo país fundado en un acuerdo social sobre el mínimo común que debe tener la vida de todos y cada uno de los colombianos y colombianas así como sobre su financiación.

*La introducción de la lógica amigo-enemigo en la política, así como la justificación y uso de medios violentos e ilegales, no sólo cuestionan los fines y propósitos de las luchas sociales, sino que separan también a los actores que dicen representar dichas luchas de los demás integrantes de la sociedad. Dicho de otra manera, la crisis de la política no es sólo un asunto de actitudes personales modernas o posmodernas de quienes la ejercen. Más allá de las responsabilidades individuales que cada político tenga, el problema central es el de la forma como se ha hecho y se hace todavía la política, que termina pervirtiendo incluso a lo más granado de la vida nacional. En pocas palabras; el problema de la política en Colombia es el régimen.*

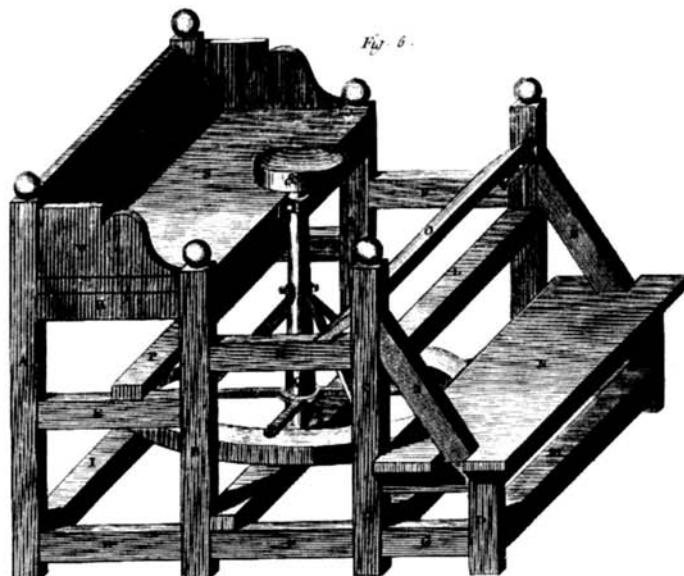
**Pedro Santana Rodríguez**  
 Presidente Corporación Viva la Ciudadanía,  
 Director de la Revista FORO.

# La marcha atrás en el proceso de la descentralización en Colombia

Pedro Santana Rodríguez

**L**os avances significativos en el proceso de la descentralización tanto en materia política como fiscal y administrativa, tuvieron durante los últimos cuatro años dos adversarios poderosos: el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el gobierno de Andrés Pastrana, que junto con sus ministros de Hacienda Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos y con la complacencia de la mayoría de los gobernadores y alcaldes actuales, que no reaccionaron adecuadamente al recorte de los recursos y al cambio de las reglas del juego en la distribución de los mismos, permitieron la aprobación de una reforma constitucional y una ley que lesionan de manera significativa el proceso de la descentralización en Colombia iniciado a comienzos de la década de los años ochenta del siglo XX.

El Acto legislativo 01 de 2001 modificó la Constitución Política transitoriamente al establecer que la base para la liquidación de las participaciones de los municipios y



los departamentos ya no sería el total de los ingresos corrientes de la nación sino que, durante los próximos ocho años, su liquidación se hará de acuerdo con la inflación anual causada, más dos por ciento para los años 2002 al 2005 y el 2.5% para los últimos años (2005-2008). El recorte ha sido estimado en cerca de 10 billones de pesos del año 2001. Este recorte afectará principalmente las inversiones en educación y en salud públicas y los recursos que regresan al gobierno central se destinarán principalmente al pago de la deuda interna y externa y a los gastos militares destinados para la guerra.

En este nuevo marco constitucional el Congreso de la República, el mismo que aprobó el Acto Legislativo 01 de 2001, discutió y aprobó una nueva ley de reparto de los recursos y redistribuyó las funciones entre la nación y las entidades territoriales. Esta ley reemplazó a la Ley 60 de 1993 y se convierte en el nuevo marco legal, que regula las

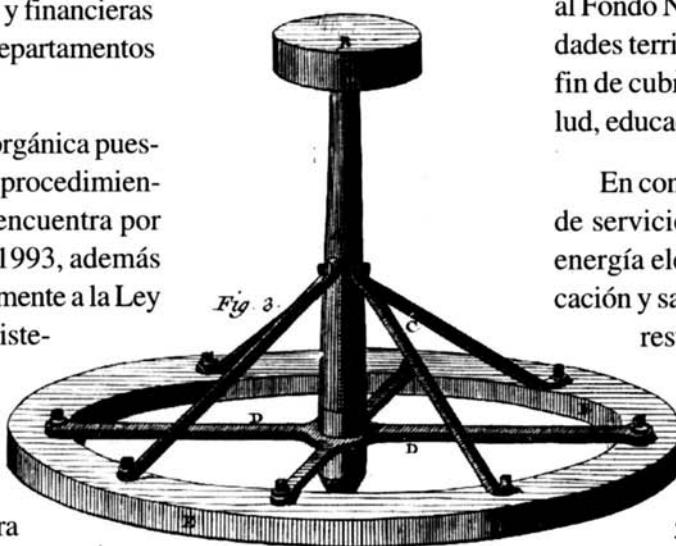
relaciones administrativas y financieras entre los municipios, los departamentos y el nivel nacional.

La ley 715 es una ley orgánica puesto que regula relaciones y procedimientos de tal manera que se encuentra por encima de la Ley 100 de 1993, además deroga y sustituye integralmente a la Ley 60 de 1993 y modifica el sistema de competencias y recursos generados por la Ley 10 de 1990. Al mismo tiempo, establece unas nuevas reglas del juego para la distribución de los recursos destinados al financiamiento de la educación pública.

La ley ratifica lo que ya había establecido el Acto legislativo 01 de 2001 en el sentido de crear un Fondo único que la ley denomina Sistema General de Participaciones, que en todo caso no será inferior a 10 billones 962 millones de pesos de 2001 y su crecimiento será el señalado en las líneas anteriores para los próximos años.

¿Cómo se liquidan las participaciones ahora, según la Ley 715 de 2001?

Lo dice claramente el parágrafo 2 de la ley: del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se administrarán y distribuirán de acuerdo a los criterios definidos en la misma ley, el 0.08% para distribuirlo entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según certificación expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar conforme a la misma ley, y un 2.9%



al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades territoriales (Ley 549 de 1999, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores).

En concreto, las inversiones en materia de servicios públicos como agua potable, energía eléctrica, etc., y los gastos en educación y salud, tendrán un 4% menos que se restarán de los ingresos de todos los municipios y distritos del país y de los fondos destinados a la salud y la educación. Del fondo que queda se distribuirá el 58.5% para educación, para salud el 24.5%, y para los demás gastos que la ley llama de participación general, se destinará el 17% de los recursos.

### Los criterios de reparto en el sector educativo

Un segundo tema muy importante es el criterio que ahora se utilizará para el reparto de las transferencias en el sector educativo. Ya no se financiará la carrera docente, como lo establecía la Ley 60; ahora, y al estilo de la Ley 100, se financiará la demanda, es decir, se girarán recursos por la cantidad de niños y adolescentes "atendidos" en los colegios públicos.

"Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la nación, atendiendo los niveles educativos (preescolar, básica y media en las diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional".

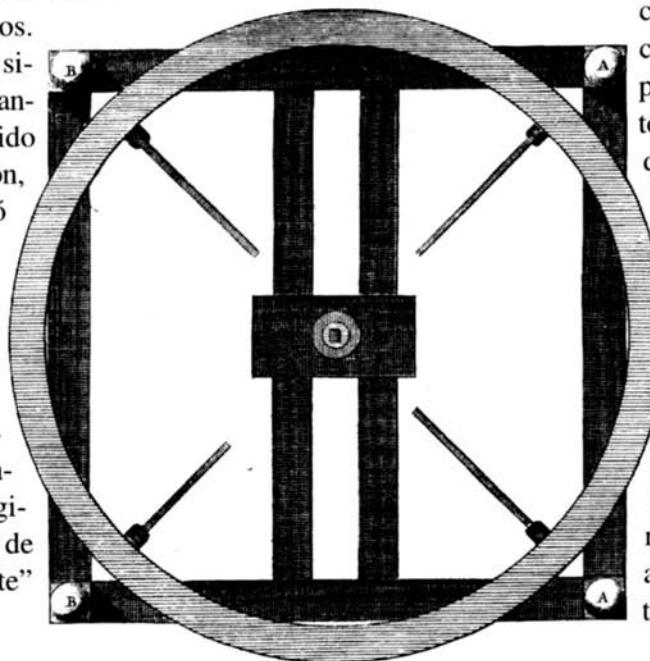
"La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las institucio-

nes educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, intervención y sistemas de información.

La nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fijará su valor atendiendo las diferentes tipologías, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones”.

La primera base para liquidar y girar los recursos a los municipios y distritos se establece multiplicando la asignación por alumno por el total de estudiantes matriculados, lo que la ley denomina “participación por población atendida”. En el caso colombiano y ateniéndonos a la experiencia de este sistema en salud, es muy probable que desde los municipios se reporten más estudiantes de los realmente atendidos o que los alcaldes salgan a “pescar” estudiantes que en muy pocos días abandonan el sistema escolar. Ello por cuanto el monto de los recursos que recibirán los municipios o los distritos se calcularán con base en los estudiantes matriculados.

La ley es consciente de ésta situación y por ello plantea: “cuando la nación constate que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en la ley, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente” (art. 16.1.2).



“Después de determinar la participación por población atendida, el Conpes, anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo alguno o algunos de los siguientes criterios:

- Población por atender en condiciones de eficiencia, que se distribuirá entre los distritos y municipios que tengan una menor cobertura, es decir, en donde los niños y jóvenes en edad escolar no estén matriculados. Cada año el Conpes calculará el porcentaje de la población por atender que se vinculará al sistema educativo nacional. La asignación por cada niño a atender se determinará como un porcentaje de la asignación por niño atendido.
- Equidad: a cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el Dane.

La transferencia de los recursos se hará directamente a los municipios y a los distritos cuando éstos hayan sido certificados por el Ministerio de Educación o por las Secretarías de Educación departamentales. Los recursos correspondientes a los municipios y

corregimientos departamentales no certificados, para los servicios de educación y salud, serán entregados para su manejo a los departamentos. Un cálculo preliminar indica que esos municipios transferirán a los departamentos más o menos 1.5 billones y con ellos el manejo total de los recursos de salud y educación del 60% de los municipios del país. Esta certificación será manejada, sin duda alguna, con criterio político por algunos gobernadores, con lo cual adquirirán un poder pírrico frente a los alcaldes de los municipios no certificados. Así son las cosas en

este país y esto es lo que los tecnócratas de Planeación no entienden.

Con los criterios de reparto de la Ley 715 pierden principalmente los municipios más alejados y las regiones de menor desarrollo, mientras que ganan las grandes ciudades. Es decir, la educación ahora enfrenta dos problemas adicionales: el primero, que tendrá menos recursos y el segundo, que aumenta las diferencias regionales.

Los recursos apropiados a los municipios para la educación ascendieron en el año 2001 a \$5.955.000 millones y en el 2002 serán \$6.187.000 millones. Si se tiene en cuenta que la inflación causada fue de 7.65% y que el índice de precios de la educación aumentó en 10.2%, es decir, dos puntos y medio más que el promedio, en su conjunto la educación dejará de recibir en términos reales un 6% de los recursos que recibió en el año 2001. Como dice Eduardo Sarmiento: “basta sumar y restar para advertir que estamos ante una reducción de los recursos reales del orden del 6%”.<sup>1</sup>

Si se miran las cifras por municipios se ve con claridad que ganan las grandes ciudades y pierden los municipios pequeños y aquellos alejados y sobre todo los municipios de los nuevos departamentos, aumentando con ello la inequidad y el desarrollo desigual de las regiones. Eso fue lo que aprobó el Congreso admirable que tenemos.

La transferencia de los recursos del sistema general de participaciones se hará directamente a las cuentas especiales, creadas por municipios, departamentos y distritos certificados, para atender el servicio educativo, estos recursos no harán unidad de caja con los otros ingresos de las entidades territoriales respectivas. Los municipios menores de 100 mil habitantes serán certificados por los departamentos y los mayores de 100 mil habitantes por el nivel nacional del gobierno.

Como se observa, en materia educativa, se redistribuyen funciones y competencias entre los municipios y los departamentos. Esta redistribución en sí misma no es buena ni mala, lo que sucede es que al mismo tiempo que se redistribuyen funciones y se le asignan al departamento tareas de asesoría técnica y administrativa, se recortan recursos económicos para el conjunto del sistema y los departamentos no reciben ningunos ingresos adicionales. Es allí donde nacen las dificultades y en donde vienen presentándose innumerables problemas en este momento para cambiar el sistema que se traía de subsidio a la oferta por el sistema de subsidio a la demanda.

En su conjunto, lo que se puede evaluar es que en los ocho años de vigencia del Acto Legislativo se presentarán innumerables problemas dado que los recursos disminuyeron en términos reales, los ascensos en el escalafón docente tienen ahora serias limitaciones puesto que la ley establece que “el crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones”. En concreto, y como no hay recursos, de hecho lo que se producirá como consecuencia será un congelamiento de los ascensos. También se prohíbe expresamente que los departamentos o municipios puedan contratar docentes si no disponen de recursos propios para responder por los gastos que demande cubrir esa nueva planta de personal. Lo cual significa también en términos concretos, que la planta de personal docente se mantendrá congelada.

<sup>1</sup> Eduardo Sarmiento Palacio, “Educación y servicios públicos en contravía”. *El Espectador*, Bogotá, marzo 31 de 2002. p. 11A

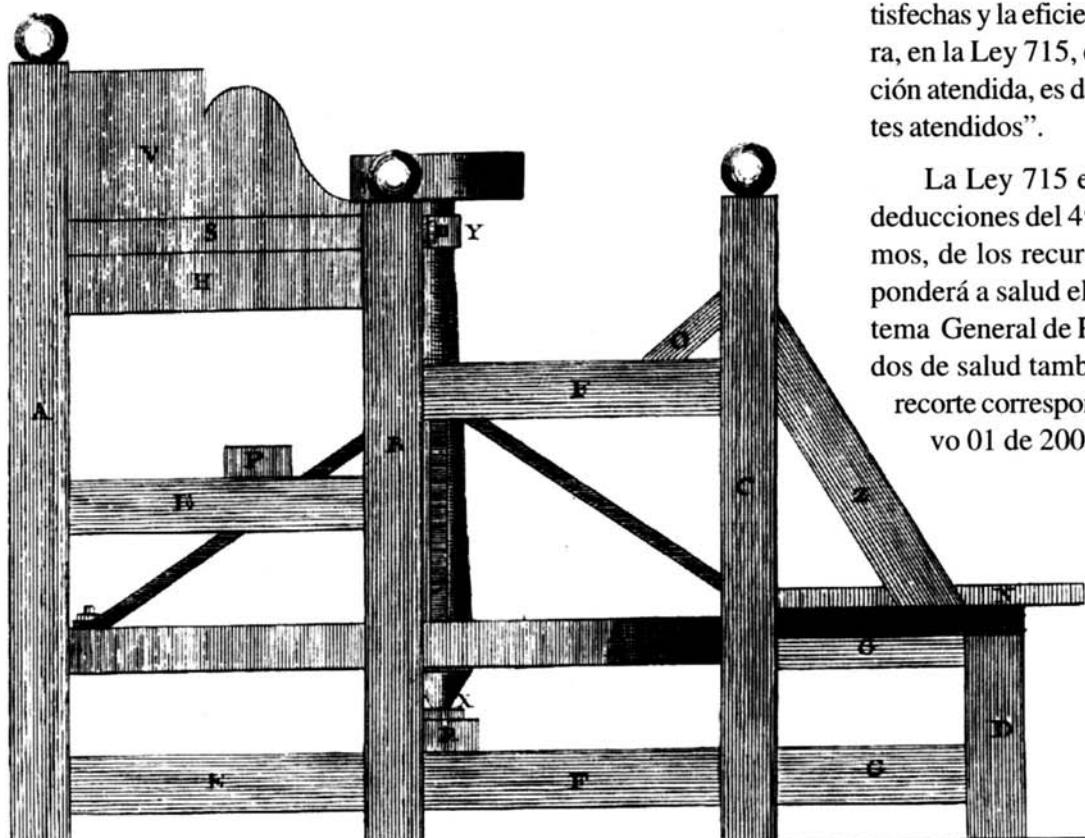
En síntesis, en materia educativa, se impuso la tesis defendida por los neoliberales de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda, de que lo que había que hacer en la reforma educativa, era atender más estudiantes con menos plata y en la medida de lo posible limitar o eliminar la carrera docente y el escalafón. Estos tecnócratas consideran que sueldos de 750.000 pesos mensuales para la mayor parte de los maestros son “excesivos” y que lo que hay que hacer es eliminar prestaciones sociales, escalafón, y congelar por varios años la planta magisterial. Todo ello redundará obviamente en una desmejora de la maltrecha calidad de la educación pública. Estas ideas, muy bien acogidas además por el ministro de Educación, son las que han guiado la reforma. No lo han conquistado todo pero sí una buena parte de sus políticas con la aprobación del Acto Legislativo No. 1 de 2001.

## Los criterios de reparto en el sector de la salud

Como en el sector educativo, en materia de salud la Ley 715 de 2002 redefine las competencias y los recursos financieros sobre la salud pública, el Sistema General de Seguridad Social y, en particular, el Régimen Subsidiado de Salud, reafirmando el papel de la Superintendencia Nacional de Salud como ente de control y fijando la nueva distribución de funciones entre la nación, los departamentos y los municipios.

En salud, y como consecuencia de la Ley 100 de 1993, la distribución de los recursos públicos destinados a la salud pública se atenía el principio de capitación, esto es, por cabeza atendida o lo que es lo mismo, por pobres atendidos en el sistema subsidiado de salud. Sin embargo, la Ley 60 de 1993, al tenor de la Constitución Política establecía como criterios de reparto el número de habitantes, el nivel de necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa. Ahora, en la Ley 715, el criterio es el de población atendida, es decir, el número de “clientes atendidos”.

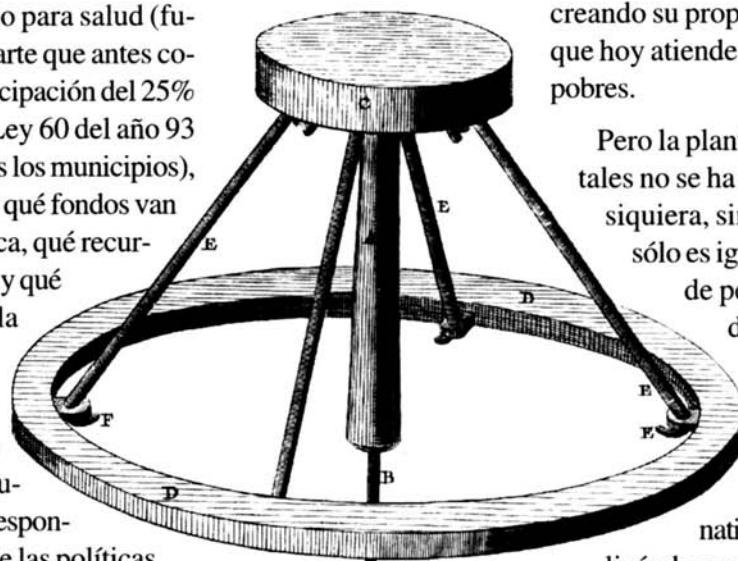
La Ley 715 establece que hechas las deducciones del 4% a las que ya nos referimos, de los recursos que queden corresponderá a salud el 24.5% del total del Sistema General de Participaciones. Los fondos de salud también son afectados por el recorte correspondiente al Acto Legislativo 01 de 2001 y establece muy clara-



mente que se crea un fondo para salud (fusiona situado fiscal en la parte que antes correspondía a salud y la participación del 25% que le correspondía en la Ley 60 del año 93 al sector de la salud en todos los municipios), al mismo tiempo, establece qué fondos van directamente a salud pública, qué recursos van a subsidiar la oferta y qué recursos van a subsidiar la demanda.

Al unísono, la ley reasigna las funciones de los entes territoriales. El municipio es el principal ente responsable de la salud pública, de las políticas de promoción de la salud y, especialmente, de la contratación y financiación del régimen subsidiado. Los Fondos Locales de Salud, creados por la ley, serán los entes que reciban los recursos de las transferencias y quienes a su vez paguen los gastos en que incurran para cubrir el régimen subsidiado. Los municipios ahora manejarán los subsidios de demanda, es decir, operarán como cajas pagadoras a las entidades que atienden a los pobres vinculados al Sisben en materia de salud y los departamentos manejarán los subsidios a la oferta, esto es, tendrán que atender el sistema de clínicas y hospitales en donde se prestarán los servicios a la población subsidiada. Esta reforma es racional, lo que sucede es que los recursos disminuidos no permitirán efectuar grandes inversiones para mantener y/o modernizar clínicas y hospitales quebrados.

Como bien lo advierte uno de los más connotados especialistas del tema de la salud pública en Colombia, Iván Jaramillo “El futuro de los hospitales públicos es el más incierto de la ley, ya que su financiación aparece como residual en el articulado. De hecho la Ley 715 tiende a corregir el problema de la subutilización de la red pública o la duplicación del costo, creado por el Régimen Subsidiado, pues este régimen ha venido



creando su propia red privada de servicios, que hoy atiende quizás el 40% o más de los pobres.

Pero la planta de personal de los hospitales no se ha reducido en ese porcentaje siquiera, sino que, por el contrario, no sólo es igual sino superior en número de personas a la existente antes de empezar a operar dicho régimen.

Más que apretarse el cinturón, a los hospitales no les queda sino dos alternativas: o reducir su tamaño, realizándose una especie de “liposucción institucional”, o extinguirse, como fue el caso del San Juan de Dios.

Otra alternativa distinta implicaría redefinir la operación del Régimen Subsidiado, pues pese a que la ley dice que las ARS deben contratar y “ejecutar” el 40% de sus recursos con la red pública, esto es claramente insuficiente para garantizar su existencia futura”.<sup>2</sup>

Los asuntos más novedosos de la ley consisten en que a partir de la misma, los municipios serán los entes encargados de pagar a través de los fondos locales los gastos en salud pública, los relacionados con el régimen subsidiado y los de los hospitales, pero, sólo en aquellos municipios en los que hay hospitales del primer nivel, que fueron transferidos a dichos municipios mediante la aplicación de las normas de la Ley 100. Los municipios certificados que tengan niveles de atención del primer nivel podrán seguir manteniéndolos pero no podrán expandir esos servicios de atención y sólo podrán hacerlo en materias como promoción y prevención de la salud de la población.

<sup>2</sup> Iván Jaramillo Pérez, “Cambian las reglas del juego en la salud pública, *Caja de Herramientas*, Corporación Viva la Ciudadanía, No 83, Bogotá, marzo de 2002.

Al mismo tiempo la ley establece que a las ARS les toca a partir de la vigencia de la ley garantizar el acceso de los afiliados a la atención médica y hospitalaria, es decir, a la atención curativa y rehabilitadora, principalmente. Mientras que corresponde a los municipios la inversión en materia de promoción y prevención.

Los departamentos ceden funciones administrativas y financieras pero adquieren nuevas funciones sobre la red pública de prestación de servicios, mantienen funciones de asistencia técnica y asesoría hacia los municipios y ganan funciones con relación a la inspección, vigilancia y control sobre los municipios. Las direcciones seccionales de salud se financiarán según la ley hasta con un 25% de las rentas cedidas, las cuales ya no irán como subsidio a la demanda, y de estos recursos por lo menos una quinta parte irá destinada a la asistencia técnica de los municipios.

La ley, como ya indicamos, trata de diferenciar de manera más lógica los subsidios a oferta concentrados en los departamentos, que deberán focalizar sus inversiones en la creación y el fortalecimiento de los centros de atención hospitalaria, y, los subsidios a la demanda localizados en el municipio que debe identificar a los más pobres, quienes son los destinatarios de la inversión pública en salud. El problema, sin embargo, subsiste en el fondo, los recursos son insuficientes

dado el crecimiento de los pobres que caen a los sistemas subsidiados, puesto que no se pueden mantener en el sistema contributivo. Por ello el problema de la salud pública es un problema directamente relacionado con la pobreza y con sus niveles realmente preocupantes.

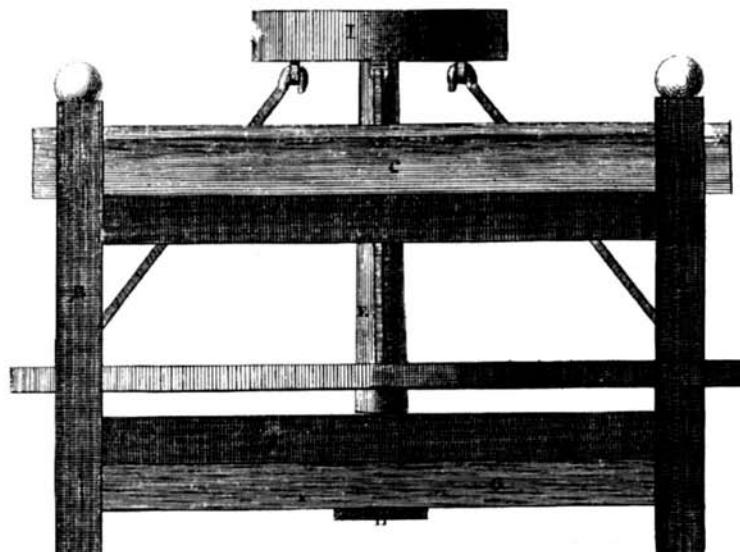
## Distribución de la participación de propósito general

Para cumplir con el resto de las funciones asignadas en la ley a los municipios y distritos, éstos contarán con el 17% del Sistema General de Participaciones. Aquellos municipios clasificados en las categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la participación de propósito general.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categoría especial, 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>, y el 72% que resta para los municipios de 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> y el 100% asignados al archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias

asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las compe-



tencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Estos recursos se destinarán a inversiones en infraestructura así como a cubrir los subsidios para los estratos 1 y 2 como lo define la Ley 142 de 1994. Para cambiar estos porcentajes los municipios deberán probar que tienen coberturas reales superiores al 90% en acueducto y 85% en alcantarillado, debido equilibrio entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiados, de acuerdo con la Ley 142 de 1994, o que se demuestre que existen obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas por los usuarios.

Si después de todas estas consideraciones quedan recursos de la participación de propósito general podrá: (a) cubrirse el servicio a la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios, (b) subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el gobierno nacional, (c) el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y el 3% para la cultura.

Finalmente, los criterios para distribuir ese 17% del Fondo de la Participación de Propósito General se asignará con base en los siguientes criterios: el 40% según la pobreza relativa medida por necesidades básicas insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya; el 40% en proporción a la población urbana y rural, tomando la población urbana y rural del distrito o del municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, certificada por el Dane, que deberá tener en cuenta la información sobre la población desplazada. Otro 10% se distribuirá por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, debi-

damente certificados por el contador general de la nación, y el último 10% 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.

Son éstas las principales disposiciones contenidas en la Ley 715 de 2002. Como se observa y ha sido examinado en las páginas anteriores, tanto el Acto Legislativo No. 1 de 2002 como ley que lo reglamenta, constituyen y materializan un paso atrás en el proceso de la descentralización por cuanto disminuyen los recursos para municipios y departamentos y para los gastos en salud y educación; entrega el manejo de una parte de los recursos que antes estaban en manos de los municipios a los departamentos; atenta contra el equilibrio regional castigando principalmente a los municipios pequeños y a aquellos de las regiones más periféricas del país; establece espacios de disputa entre un 60% de los municipios que inicialmente no serán certificados con los departamentos que manejarán unos disminuidos recursos para atender los gastos en educación y salud, además y casi con toda seguridad, la forma para calcular el envío de los recursos en educación promoverá una competencia por tener al mayor número de estudiantes vinculados formalmente sin que se les atienda realmente.

Todos estos inconvenientes son los que han llevado a que un grupo de fuerzas políticas, parlamentarios, organizaciones sociales y comunitarias se hayan abanderado de poner en marcha un proyecto de referendo por vía ciudadana para intentar derogar el Acto Legislativo No. 1 de 2001 y por consiguiente la Ley 715 de 2002.

**José Lurduy Ortegón, administrador público, especialista en Gestión Ambiental. Integrante del Comité Técnico de Planeación Región Surcolombiana.**

# Propósito colectivo: visión de la República Regional Unitaria

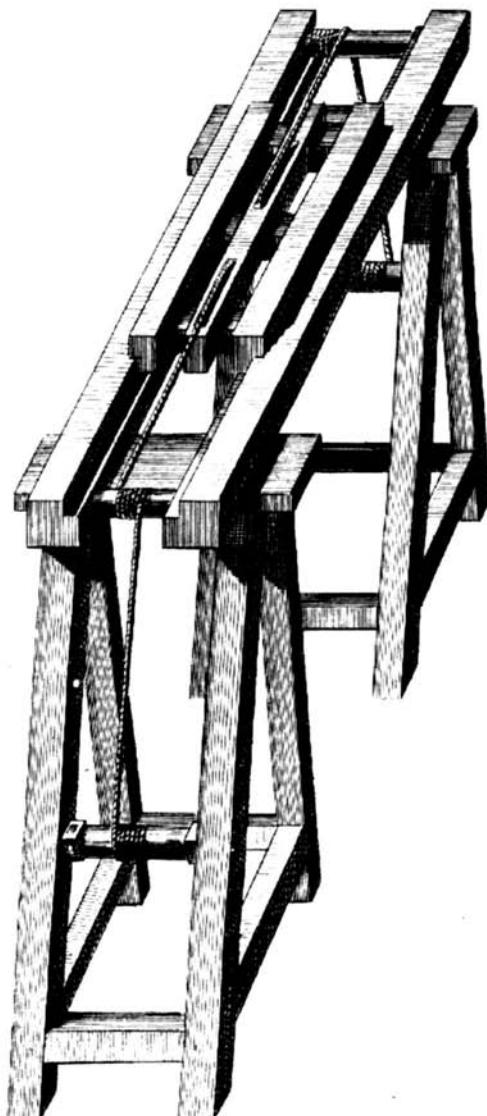
José Lurduy Ortegón

## 1. Antecedentes de la integración en la región del sur de Colombia

El pasado 27 de octubre de 2000 se eligieron en los departamentos del sur del país seis gobernadores independientes. Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo, Cauca y Nariño. Desde sus espacios de gobernabilidad y apoyados por los sectores progresistas de la sociedad civil en sus territorios, han adelantado un movimiento de convergencia, de integración regional, de diseño de políticas públicas y reconstrucción de nuestra nacionalidad. Esta alianza se ha denominado Región Surcolombiana, proceso resultado de varios factores:

1. El surgimiento de movimientos cívicos, políticos y departamentales alternativos, que han presentado propuestas de políticas públicas novedosas para atenuar la crisis de gobernabilidad, administrativa y fiscal, por la que atravesaban los departamentos.

2. La unidad de diversas fuerzas políticas independientes, de izquierda, organizaciones sociales, de mujeres, comunidades étnicas y sectores progresistas de los partidos Liberal y Conservador, cansados por la corrupción, el clientelismo, la ineficiente administración y la quiebra fiscal a que los dirigentes de los partidos tradicionales lleva-



ron a estos departamentos, se unieron en coaliciones políticas para participar en las elecciones y lograr el cambio de gobernabilidad con la elección de los actuales mandatarios.

3.- Propuestas de profundización del proceso de descentralización frente al centralismo político y fiscal y las políticas contrarreformistas de los gobiernos nacionales, los cuales han impuesto a las entidades territoriales, recortes en la inversión social y reformas en el régimen de transferencias de la nación a las entidades territoriales.

4.- Propuestas alternativas para gobernar y administrar los asuntos públicos, las cuales se han venido implementando en los nuevos gobiernos.

5. El interés de los gobiernos departamentales, municipales y sectores progresistas de la sociedad civil, para desarrollar y aplicar la Constitución Política, adelantar una reforma político-administrativa al andamiaje del Estado colombiano con la propuesta de creación de la República Regional Unitaria<sup>1</sup>, con fundamento en la CP (Arts. 1, 3, 285, 286, 306, 307, 321).

En estos departamentos evoluciona una creciente voluntad de sus dirigentes actuales por conocer y gestar las políticas de desarrollo que les conciernen, mediante un proceso de participación de los actores sociales, lo cual se expresó en la participación de un gran número de organizaciones gremiales y sociales de todos los sectores, en la formulación de los pactos sociales, planes y políticas departamentales. Además de fortalecer la descentralización, la gestión pública en el ámbito regional y la concertación de programas y recursos con el nivel central.

6. Proceso de concertación y búsqueda de consensos, que ha permitido la definición de postulados programáticos que impulsan el ejercicio de la acción política administrativa fundamentada en los principios de: democracia participativa, autonomía territorial, descentralización, sostenibilidad del desarrollo y la flexibilidad administrativa.

## 2. La Región Surcolombiana. Existe como región cultural, socioeconómica, y geográfica<sup>2</sup>

Hace parte de los espacios continentales: Andén Pacífico, Montaña Andina, Amazonía; cuenta con los ecosistemas estratégicos Macizo colombiano, parque de los Nevados y nevado del Huila, desierto de la Tatacoa, páramo de Sumapaz, valles y cuencas altas del Magdalena y Cauca y Zona del Pacífico.

Los seis departamentos del Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima,

*constituyen una región geográfica, social, cultural y económica ubicada al sur y occidente de la República de Colombia, comprende una extensión de 220.586 kilómetros cuadrados equivalente al 19.26% del territorio nacional, con una población de 5 947.869 habitantes que equivalen al 14% del total del país.*

Es una región física y socialmente diversa, donde se pueden distinguir claramente zonas de valles, de páramos, las cuencas de los ríos Magdalena y Caquetá, zona andina con las cordilleras Occidental y Central; así mismo, en esta región se localiza el nudo cordillerano, conocido como el Macizo colombiano, que constituye una de las ecorregiones estratégicas más importantes del país; está conformada por la confluencia de los ecosistemas Andino, Amazónico y Pacífico; ha sido denominado “Estrella Fluvial del Pacífico” porque allí nacen los principales ríos de Colombia como son: Magdalena, Cauca, Putumayo, Patía, Caquetá y Saldaña. Por su gran biodiversidad, cultura y riqueza hídrica, la Unesco en 1986, declaró al Macizo colombiano como Reserva de la Biosfera.

En ella tienen presencia diferentes etnias: guambiana, paez, yanacona, emberá, ingá,

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el gobernador del Huila, Dr. Juan Cárdenas Chávez, en la III Cumbre de Gobernadores de la Región Surcolombiana (Cauca, Caquetá, Huila, Putumayo, Nariño y Tolima), Pasto, 20-22 de septiembre de 2001. Este documento fue aprobado por unanimidad en dicho evento. (Participaron además en la elaboración de la ponencia: Cecilia Correa V. y Gerardo Montoya C., Departamento de Planeación de la Gobernación del Tolima. Iván Cortés y Helena Borrero, Departamento de Planeación-Gobernación del Huila. José Lurduy O. Alberto Téllez I., Fescol, Proyecto de apoyo a la Región Administrativa y de Planificación RAP-Surcolombiana).

<sup>2</sup> Plan Alterno del Sur. Presentado por los gobernadores de la Región Surcolombiana a la comunidad internacional. En su Formulación tomaron parte los Departamentos Administrativos de Planeación de los seis departamentos con el apoyo científico de Fescol.

coconuco, pijao, orocapo, yanabicos, y una importante población afro colombiana y de mestizos. La región está conformada por 214 municipios, con una distribución promedio de 46% en el área urbana y el 54% en el área rural, con un 55% de la población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.) y un 21% en condiciones de miseria; en cuanto a la escolaridad, se presenta en promedio en la zona, una cobertura del 20% en preescolar, del 75% en básica primaria y un 38% en secundaria; además, existe un 14% de analfabetismo, y las tasas de mortalidad infantil, van desde el 40% para el Tolima y el 73% para el Putumayo, con una esperanza de vida de 69 años en promedio y con un 38% aproximado de población sin afiliación al régimen subsidiado en salud. La participación de estos departamentos en el PIB de la nación es sólo del 8.76% a precios constantes de 1997.

### 3. El modelo del desarrollo desde la Región Surcolombiana

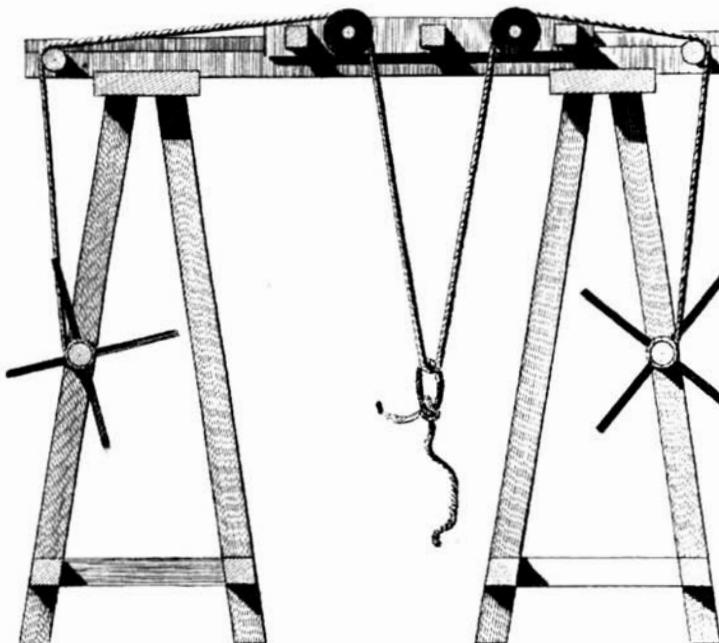
El proceso de concertación interdepartamental de formulación del Plan de Desarrollo de la Región Surcolombiana ha llevado la búsqueda de consensos en los temas centrales de acción. La visión de futuro y el enfoque del desarrollo han sido uno de los ejes de este encuentro de voluntades y quehaceres:

“El desarrollo humano sostenible; la equidad y la solidaridad; la democracia y la participación; la competitividad y la productividad y el desarrollo de la ciencia y la tecnología”.<sup>3</sup>

“Desde este enfoque se construye una forma alternativa de gobernar, de definir políticas públicas, de ver la cultura, la diversidad, el reconocimiento del otro, de concebir la convivencia, el ambiente, el hábitat, los ecosistemas, la asociación de entidades territoriales, el reconocimiento social de las regiones y sobre todo, del *ser humano* y sus

relaciones de armonía con el sistema natural, sus valores y costumbres. Es decir, su forma de vida”.

“Es un pacto del ser humano con la naturaleza, con sus congéneres y la sociedad de la que hace parte. Este pacto se refleja en normas de convivencia, la Constitución y la ley, y los valores éticos socialmente aceptados. Un pacto de no agresión, no explotación, de los que habitamos los territorios, con



la naturaleza, las especies que la habitan y entre nosotros mismos”.

“La relación del ser humano con la naturaleza, no puede tomarse como la de un ser que sea extraño a ella. Al contrario, es parte de ella, lo que posibilita la humanización de la naturaleza como una forma de adecuarla a los más sanos principios de convivencia de los seres humanos y de posibilitar una dignificación de la propia condición

<sup>3</sup> Formulación Plan de Desarrollo de la Región Surcolombiana, Documentos de trabajo. Comisión Técnica de Directores de Planeación de la Región Surcolombiana, Ibagué, 14 de septiembre/2001.

natural humana. Esto obliga a fortalecer todos los proyectos ambientales que favorezcan esta orientación y a adoptarla como elemento central en los planes de vida y de desarrollo”.

“La autonomía y el autoreconocimiento local y regional. Es la forma de dar sentido de pertenencia a los actores sociales, puesto que se valoran los saberes y las técnicas de campesinos, indígenas, y del pueblo en general. No para oponérselas a lo que viene de fuera, sino para darles el significado que pueden tener frente a ellas. Es una iniciativa, que obliga a partir de lo propio y a establecer las bases para articular lo ajeno a lo que creativamente se tiene. Fortalece procesos locales en tanto es la fuerza de las propias comunidades, que se revierte en prácticas económicas, y en formas organizativas”.<sup>4</sup>

#### 4. Alianza estratégica de integración regional

El propósito de conformar la Región Surcolombiana, se concretó durante el año 2001 y continuará en desarrollo. En diversos eventos realizados en los departamentos, hasta confluir en la III Cumbre de Gobernadores de la Región Surcolombiana, realizada del 21 al 23 de septiembre en la ciudad de Pasto, departamento de Nariño, se definieron políticas públicas, pregones, en la construcción social de región y país, para el presente mandato, la coyuntura y el largo plazo:

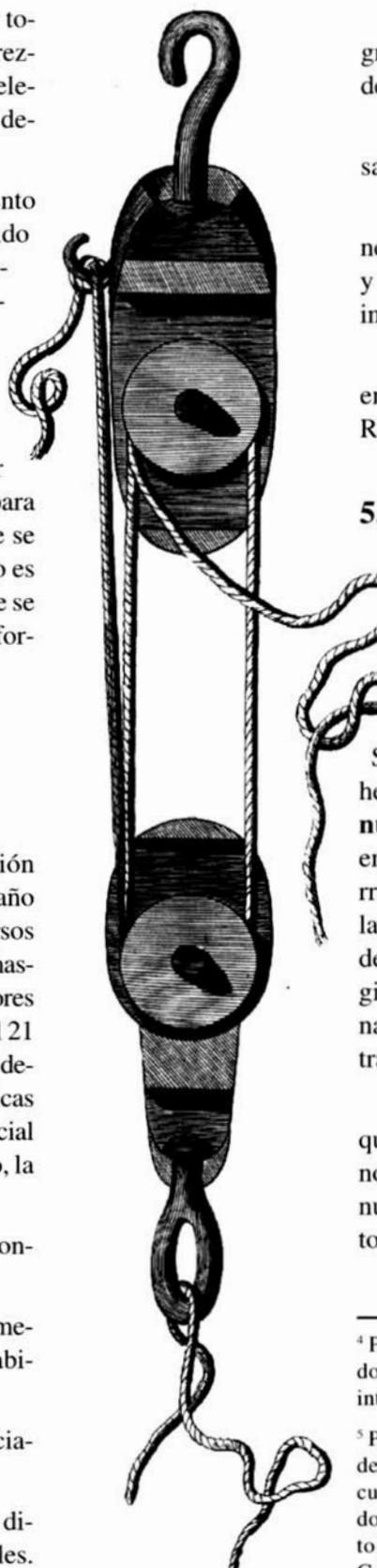
§ La paz y la solución política del conflicto armado.

§ El desarrollo humano sostenible y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región.

§ La participación de los sectores sociales en la gobernabilidad alternativa.

§ La valoración de las identidades y diversidad étnicas de género y generacionales.

§ La conservación del medio ambiente.



§ Desarrollar una reforma agraria integral, la promoción de la sustitución manual de cultivos de uso ilícito y los pactos sociales.

§ La formulación del Plan Alterno de Desarrollo de la Región.

§ El impulso a las provincias, asociaciones de municipios y regiones administrativas y de planificación como parte del proceso de integración, identidad y unidad regional.

§ La conformación de la Regiones como entidades territoriales RET y el impulso a la República Regional Unitaria.

#### 5. Despertar de los pobladores de las regiones y provincias

El Encuentro Nacional sobre Regiones y Provincias, que se realizó en Ibagué del 19 al 20 julio de 2001, realizado por los promotores de la Región Surcolombiana, señaló la voluntad y el anhelo legítimo de unos pueblos que buscan un **nuevo contrato político-administrativo** entre el gobierno central y las entidades territoriales. Este nuevo contrato expresado en la propuesta de República Regional Unitaria<sup>5</sup>, debe recoger el clamor de las sociedades regionales que en el marco de la unidad nacional reconstruya el agrietado edificio de nuestra nación.

No puede resultar menos que paradójico que aunque la Constitución de 1991 determinó expresamente la intencionalidad de una nueva estructura de la organización del territorio y el Estado, con el reconocimiento ex-

<sup>4</sup> Plan Alterno del Sur, presentado por los gobernadores de la Región Surcolombiana a la comunidad internacional.

<sup>5</sup> Ponencia central presentada por el Sr. gobernador del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo M., al Encuentro Nacional de Regiones y Provincias realizado en Ibagué el 19 y 20 de julio de 2001. Documento preparado por la Oficina de Modernización de la Gobernación del Tolima, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima y Fescol.

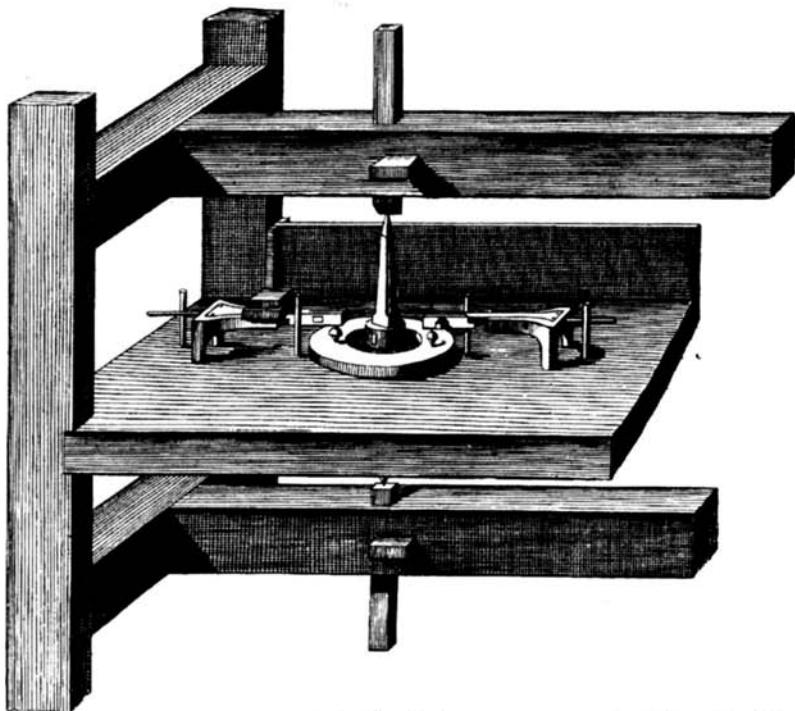
preso de Colombia como país de regiones, diez años después, las entidades territoriales municipales y departamentales continúan soportando no sólo un tratamiento centralista y discrecional sobre el régimen de competencias y transferencias, sino la permanencia de una situación inequitativa con respecto a los institutos descentralizados y a los diferentes fondos de inversión que han llegado a disponer de recursos y personal de una manera clientelista y a retomar la figura de los auxilios parlamentarios.

Concientes de la importancia de la función de la región, de su significado para el desarrollo de una sociedad más democrática, de la profundización de la autonomía de las entidades territoriales, la descentralización, la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, la protección del medio ambiente, se desarrollan en Colombia procesos y propuestas de unidad regional: la Región Surcolombiana, Región del Eje Cafetero, Región de Oriñoquía y Amazonía, Región Insular (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Región Centro-Norte, Región Caribe, y acuerdos de cooperación interdepartamentales.

## 6. Propuestas de reforma política y ordenamiento territorial

Deben ser profundamente debatidas la reforma política y el ordenamiento territorial por sus inmensas repercusiones sociales y políticas; los cambios que se adopten en este terreno, pueden afectar las bases sobre las que se soportan las prácticas políticas reprobables, pero además, las reglas con las cuales hoy se definen las competencias, las funciones, la distribución de las transferencias y recursos del Estado, la creación de los establecimientos públicos, entidades territoriales y la definición de los límites administrativos.

Un nuevo ordenamiento territorial con base en la regionalización cambiará la com-



posición de los cuerpos colegidos elegidos popularmente, porque el actual sistema político-administrativo resume una historia centenaria, marcada por la irracionalidad en la configuración de sus unidades político-administrativas, las cuales, han obedecido a la conformación de los bastiones electorales en los territorios, que actúan en función del peso específico de los principales centros de poder en el interior del país.

Con la creación de las regiones y provincias se modificarán, no sólo los límites administrativos, sino también las circunscripciones electorales para elegir Congreso, asambleas, consejos y el sistema electoral colombiano. Con la liquidación de los institutos descentralizados, fondos de cofinanciación y Corporaciones Autónomas Regionales, caerán los bastiones de la burocracia estatal, el clientelismo, la asignación de recursos a proyectos como auxilios parlamentarios, y la corrupción parlamentaria.

La propuesta de regionalización, tiene ese doble reto: por un lado, su construcción con base en la participación de los pobladores de las regiones y, por el otro, la tarea histórica de dotar al país de un modelo políti-

co-administrativo que retome los anhelos populares de autodeterminación y soberanía.

Los procesos sociales no se detienen, avanzan, con marco legislativo o sin él. No tienen reversa, porque otras son las dinámicas y leyes que rigen el desarrollo social y las relaciones que los seres humanos establecen en la construcción de comunidad.<sup>6</sup>

La concreción de lo anteriormente expuesto, requiere de una nueva gestión pública. Una manera de gobernar abierta al cambio, de manera ágil, innovadora, creativa, de manera concertada y proactiva<sup>7</sup>. Ello implica una profunda reforma política, un nuevo ordenamiento territorial, un nuevo Congreso, para que sean los ciudadanos y ciudadanas quienes definan su futuro, mediante la consulta popular y un plebiscito en las municipalidades.

Con base en los criterios anteriores, las siguientes son las tesis<sup>8</sup> que desde la Región Surcolombiana se proponen para la definición de políticas públicas, mejoramiento de los postulados que sobre ordenamiento territorial se tramitan en el Congreso de la República y a las propuestas de los candidatos presidenciales.

### **6.1 Concepto sobre el ordenamiento territorial**

*“El ordenamiento territorial es un proceso complejo político, social, cultural y ambiental, para ordenar el espacio geográfico, con base en la cosmovisión de la sociedad, es un proceso de diseño de políticas públicas, de planificación, de gestión y de construcción colectiva del territorio.”<sup>9</sup> Es una política de la sociedad y el Estado para determinar la ocupación del espacio; procurar el desarrollo humano sostenible; la conservación y restauración del am-*

<sup>6</sup> Han sonado fuerte las trompetas desde la surcolombianidad, con la tocata de la República Regional Unitaria, que motivó controvertidos comentarios

de prensa y objeciones de los que pretenden mantener el actual Estado de privilegios. Contrastando con ello, ha recibido el inmenso respaldo de los sectores progresistas de la sociedad civil nacional: organizaciones sociales, académicos, centros de investigación, ONGs, parlamentarios demócratas, alcaldes, diputados, concejales, servidores públicos, ciudadanos y ciudadanas. Sus proponentes han sido invitados a foros y eventos regionales, nacionales e internacionales, a presentar la propuesta. Los candidatos presidenciales Luis Eduardo Garzón y Álvaro Uribe Velez, incluyen en sus programas de gobierno tesis sobre regionalización. Para contribuir al debate nacional este documento aclara el contenido de la propuesta de la Región Surcolombiana, con base en los documentos elaborados por sus promotores en el proceso de integración regional.

<sup>7</sup> José Lurduy O., “Construcción social de Región”, Documentos de apoyo, Región Administrativa de Planificación RAP-Región Surcolombiana-Fescol, 2001.

<sup>8</sup> Estas tesis han sido presentadas en las cumbres nacionales de gobernadores realizadas en Medellín, Paipa, Bucaramanga, San Andrés y Providencia, durante los años 2001-2002; en la ponencia central presentada por el Sr. gobernador del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo M.; en el Encuentro Nacional de Regiones y Provincias realizado en Ibagué el 19 y 20 de julio de 2001; en la ponencia presentada por el gobernador del Huila, Dr. Juan Cardenas Chávez, en la III Cumbre de Gobernadores de la Región Surcolombiana, Pasto, 20-22 de septiembre de 2001; ponencia presentada por José Lurduy O., asesor de Fescol, en el Seminario Ordenamiento Territorial y Región, organizado por el Cider. Universidad de los Andes, Bogotá, octubre 29 de 2001; en el Seminario sobre la Ley de Ordenamiento Territorial realizado en Popayán los días 14,15 y 16 de noviembre de 2001, organizado por la Esap, la Contraloría Departamental y la Gobernación del Cauca. Además, en los foros sobre el tema realizados en la Esap-Boyacá, el 8 de noviembre y Norte de Santander el 30 de noviembre de 2001; ponencia presentada por el Dr. Guillermo Alfonso Jaramillo M., gobernador del Tolima en el IV Encuentro Colombia hacia la Paz, organizado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, y el Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo I.U.E.D — Ginebra— Suiza, 6 al 9 de febrero de 2002.

<sup>9</sup> Comentarios generales al proyecto de Loot. Fescol-Gobernación del Tolima. 1º de agosto de 2001. (Elaborado por Dr. Guillermo Alfonso Jaramillo M., gobernador; Cecilia Correa V., directora de Planeación, y José Lurduy O., asesor Fescol).

biente; la definición de los ecosistemas estratégicos para la conservación, mantenimiento, equilibrio ecológico y de la biodiversidad; el establecimiento de las zonas de producción económica; el reconocimiento de las diferencias étnicas, culturales, generacionales y de género”.<sup>10</sup>

## 6.2. Principios para el diseño de políticas públicas

Se ha definido para el desarrollo de la gobernabilidad democrática la gestión de lo público, y como guía en la formulación de las políticas públicas los siguientes principios, los cuales han guiado el proceso de construcción participativa de región:

**1. Autonomía.** Las entidades territoriales, *tendrán la facultad de decidir y autodeterminar las políticas para su desarrollo*, definir su estructura administrativa y adelantar la gestión de los intereses propios de su ámbito territorial.

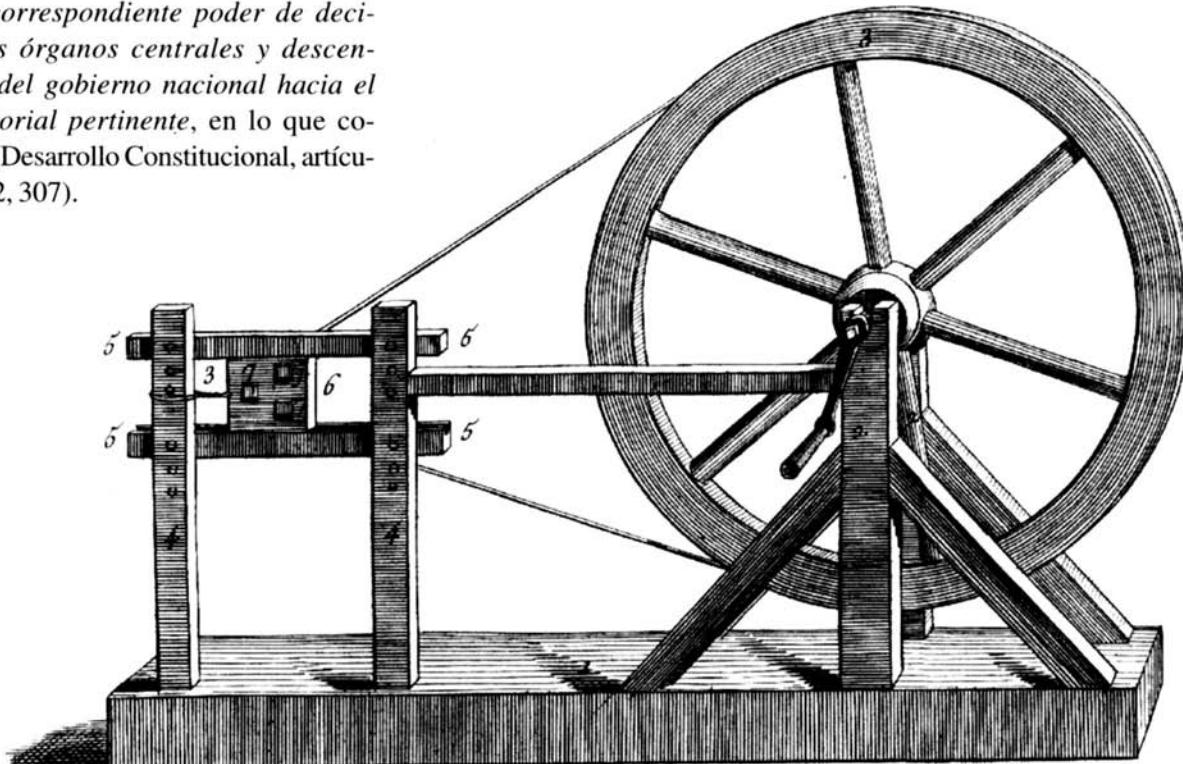
**2. Descentralización.** La descentralización de competencias entre la nación y las entidades territoriales *se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales y descentralizados del gobierno nacional hacia el nivel territorial pertinente*, en lo que corresponda. (Desarrollo Constitucional, artículos 288, 302, 307).

**3. Democracia participativa.** *Las decisiones sobre el ordenamiento político administrativo, la planeación territorial, la creación de regiones, provincias y nuevas entidades territoriales, serán sometidas a la consulta ciudadana.*

En cada una de las entidades territoriales (nación, departamento, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas —ETI—, regiones, provincias), y en las asociaciones de entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, regiones fronterizas), se creará una Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual será el órgano de decisión sobre los asuntos referentes a la materia.

Las normas del ordenamiento territorial reconocerán y protegerán el pluralismo, la diversidad geográfica, institucional, económica, social, étnica, *de género, generacional y cultural* de la nación.

<sup>10</sup> Documentos citados.



**4. Flexibilidad.** Los territorios son unidades flexibles de ocupación humana, los límites, formales y legales de la conformación de los territorios, deben estar sujetos a revisiones periódicas, según las pulsaciones de su ocupación, para asegurar la efectividad en el manejo de los asuntos públicos, la gestión administrativa, la satisfacción de las necesidades humanas y la conservación de los recursos naturales (Desarrollo Constitucional Arts. 285 y 290)

La categorización por niveles de las entidades territoriales, se hará de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas, geográficas, culturales, ambientales, demográficas, para la participación adecuada, equitativa y equilibrada en las políticas públicas y recursos nacionales e internacionales de cooperación y en la prioridad de atención por parte del Estado para lograr una mejor competitividad.<sup>11</sup>

**5. Sostenibilidad.** Se impulsará la equidad social, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico para garantizar la reproducción de los ciclos productivos y de los sistemas naturales y lograr adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

### **6.3. Proceso para la creación del Estado Regional con fundamento en la Constitución de 1991**

En ejercicio del pleno derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan (Arts. 2, 40, 95, 103 de la CP), del mandato a sus autoridades legítimamente constituidas de propender por el desarrollo de su territorio (Arts. 298, 299, 305, 311, 313) y en procura de desarrollar los artículos 1°, 2°, 306, 307, 321 de la CP las gobernaciones y organismos de la sociedad civil de los departamentos, participantes en el proyecto político-administrativo de la Región Surcolombiana, en las tres Cumbres de Gobernadores y en eventos de análisis y discusión han planteado un proceso alternativo

y participativo, para conformar la República Regional Unitaria, siguiendo las siguientes etapas:<sup>12</sup>

6.3.1 Conformación de las *Regiones Administrativas* y de *Planificación RAP*, como entidades descentralizadas del orden regional, creadas de manera autónoma y libre por los departamentos (*contiguos o no contiguos*), que quieran asociarse, mediante la celebración de convenios, para el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o proyectos de desarrollo regional, la planeación, el desarrollo social y territorial; contribuir a la coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales; promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales y apoyar los procesos de descentralización. (Desarrollo Art. 306 CP; Art. 47 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación y del Régimen Departamental Colombiano, Decreto 1222/86 Arts. 259, 260, 327, 328, 329).

Con base en estas normas constitucionales y legales se ejerce la potestad de la libre voluntad de asociación entre dos o más entidades territoriales del orden departamental, para la integración regional y para la formulación de los planes de desarrollo regionales.<sup>13</sup>

6.3.2 Conformación de las *provincias o subregiones*, como asociaciones de municipios y entidades descentralizadas del orden departamental, ya que su creación debe ser por ordenanza (Desarrollo Constitucional Art.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> Este proceso se sintetiza con base en las propuestas de las diversas ponencias reseñadas en este artículo.

<sup>13</sup> José Lurduy O., “Construcción Social de Región”, Proyecto RAP-Fescol, Documentos de Apoyo, 2001.

321), para el desarrollo territorial y apoyo a los municipios y fusión e integración de municipios no viables administrativa y financieramente.

**6.3.3 Conversión mediante reforma constitucional del artículo 361**, del Fondo Nacional de Regalías, en un *Fondo de Compensación Regional*, al cual se destinen los recursos establecidos en el Plan de Desarrollo, presupuesto y plan de inversiones nacionales, para que sean transferidos directamente a las entidades territoriales, sin la intermediación de los fondos de cofinanciación, entidades nacionales o parlamentarios, evitando de esta forma los fortines de la corrupción, los manejos burocráticos y clientelistas de los recursos públicos.

El Fondo de Compensación Territorial, debe corresponder a los principios de equidad, desarrollo y solidaridad territorial, además parte de sus recursos estarán destinados a la conservación del medio ambiente, para ello se *cuantificará y reconocerá económicoamente a las entidades territoriales los servicios ambientales que preste un área de importancia ecológica y ambiental del territorio. El Congreso Nacional establecerá los criterios técnicos y económicos necesarios para su aplicación y el procedimiento para la transferencia de recursos*<sup>14</sup>.

De esta manera se procura garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas estratégicos, ya que se establece la compensación por prestación de servicios ambientales.

**6.4 Promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial** de acuerdo a lo determinado por la Constitución Política, estableciendo en ella los principios enumerados para el diseño de políticas públicas territoriales (número 6.2) y los siguientes criterios para el proceso de regionalización, descentralización y autonomía territorial:

**6.4.1** Después de tres años de funcionamiento las RAP y las provincias, se con-

vertirán en entidades territoriales, como Regiones (RET) y Provincias (PET), previo referendo legislativo para la creación de las regiones y previa consulta popular de la ordenanza que crea las provincias y dota de funciones a la región (construcción colectiva y social de territorio y de futuro). (Arts. 307 y 321 CP).

De esta manera las nuevas entidades gozarán de los plenos derechos consagrados en el artículo 287 de la CP:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les corresponden.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

**6.4.2 Establecer en la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT)**, las competencias de la nación, de las entidades territoriales y de los órganos de administración de las regiones y provincias como entidades territoriales.

La nación mantendrá la competencia legislativa, la regulación estatutaria y orgánica, la política exterior, económica, fiscal, la seguridad nacional, el orden público, la vigilancia y el control constitucional.

El municipio, definido en la Constitución de 1991 como la entidad territorial básica, mantendrá las competencias de planeación, ordenamiento territorial, prestación de los servicios públicos y ejecución de obras públicas para satisfacer las necesidades humanas, además de garantizar a sus habitantes los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

**6.4.3 Competencias de las regiones:** Planear y dirigir el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental en su territorio; promo-

<sup>14</sup> Propuesta de la Gobernación del departamento de Putumayo.

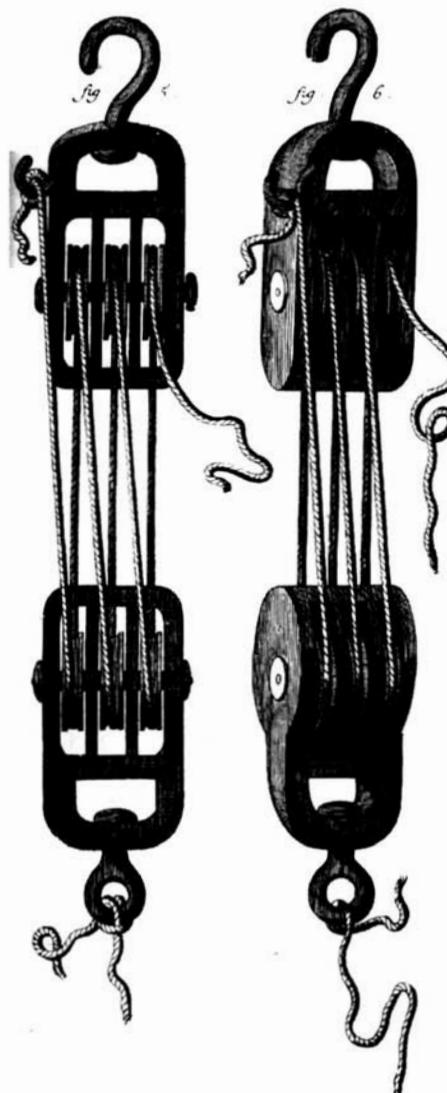
ver la competitividad, la cooperación internacional, el equilibrio e identidad regionales; las asignadas a las Regiones Administrativas y de Planificación RAP que sirvieron de base para su creación; las asignadas a los departamentos que las integren; las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Las regiones tendrán las competencias referidas a la orientación, diseño y normatividad en políticas: económicas, de competitividad y de comercio regional con el exterior; ambientales y de ordenamiento territorial; culturales, educativas, de desarrollo y de ciencia y tecnología, para ello se liquidarán las entidades nacionales que tienen que ver actualmente con estas disposiciones.

De tal manera que instancias de intermediación como los Ministerios de Educación, Cultura, Medio Ambiente, los Fondos de Financiación Nacionales, las Corporaciones Autónomas Regionales, los institutos descentralizados, se liquidarán y sus funciones se transferirán a los departamentos y posteriormente a las regiones, minimizando así el gasto y competencias del Estado y mejorando la inversión social, por intermedio de las regiones.

#### 6.4.4 Competencias de las provincias.

Las provincias tendrán como competencias las asignadas por el departamento en la ordenanza de su creación, las asignadas por la región y la nación: planear y dirigir el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental en su territorio; prestar servicios públicos; atención y ampliación de coberturas; desarrollo de proyectos de inversión social y de infraestructura; ejecución de competencias y funciones delegadas por la nación y los departamentos que los municipios no puedan ejecutar por carecer de infraestructura, recursos y capacidad administrativa



**6.4.5 Órganos de administración de las regiones.** Se propone una *Cámara o Asamblea Regional* y un *gobernador regional*, elegido por voto popular para un período de cuatro años.

La *Cámara o Asamblea Regional*, estará conformada de acuerdo a su población por un número impar de diputados. Éste no será inferior a la sumatoria de elegidos a la Cámara de Representantes por cada uno de los departamentos que integran la región y como lo establezca la ley de creación de la región.

**6.4.6 Órganos de administración de las provincias.** Para su administración se propone un alcalde provincial y una Junta Administradora Provincial elegidos por voto popular para un período de cuatro años.

La Junta Administradora Provincial, será integrada por un número impar de delegados, se elegirá uno por cada 10.000 habitantes de acuerdo a la cantidad de población provincial.

**6.4.7 En cuanto al régimen del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.** Se propone su conversión político-administrativa en una Región Insular Autónoma por su carácter de biorregión y patrimonio ecosistémico de la humanidad.

**6.4.8 Establecer el reconocimiento de los territorios tradicionales a las comunidades étnicas, indígenas, afrocolombianas, y raizales; garantizar su autonomía, el derecho a gobernarse por autoridades propias de acuerdo a sus costumbres, creencias y cultura; asignar recursos para su desarrollo y planes de vida y establecer el proceso de creación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs).**

**6.5.** Con la creación de las Regiones se disolverán los departamentos y trasladarán las competencias, bienes y recursos a la entidad regional constituida (Reforma Constitucional, artículo 297).

## 7. El Estado Regional Unitario: marcando nuevos rumbos<sup>15</sup>

Ha sido la percepción de la crisis y el desplome de nuestro país, lo que ha planteado las bases para la construcción regional, como un proceso que permita recuperar la legitimidad, la gobernabilidad y el fortalecimiento de la integración nacional. La conformación de un nuevo Estado Regional Unitario, manteniendo la unidad nacional. De esta forma cambiar el concepto del Estado-nación clásico, heredado de las tesis liberales y neoliberales.

El Estado Regional Unitario, implica un nuevo concepto de nación más descentralizada, con una concepción más autonómica de las entidades territoriales, más participativa por parte de los ciudadanos. Es decir, una sociedad más democrática. Ésta es, una concepción alejada del Estado-nación autoritario, centralista y presidencialista.

La propuesta de Estado Regional Unitario, busca desarrollar la equidad, la sostenibilidad, la producción nacional, la inversión, el empleo, el equilibrio territorial y la armonía con el medio ambiente.

La regionalización deberá propender por la flexibilidad y por la adecuación de las estructuras políticas y administrativas. Las asociaciones de entidades territoriales en los diversos niveles, no pueden ser previstas para crear más burocracia o gasto público, sino para mejorar y redistribuir equitativamente la inversión y la cobertura de prestación de los servicios. Las regiones serán espacios ordenados y organizados por los actores sociales, por las formas de producción que en ellas se circunscriban y por los proyectos futuros que se impulsen desde una posición de gobierno. Hacer que las regiones funcionen como entidades territoriales autónomas.<sup>16</sup>

Las tesis de la integración regional, se han extendido por la geografía nacional y hacen parte de los postulados programáticos de im-

portantes sectores de la población colombiana. El propósito de construir la República Regional Unitaria de Colombia no es ya sólo una utopía, sino algo posible a mediano plazo.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> José Lurduy O., "Construcción Social de Región", Documentos de Apoyo, Región Administrativa de Planificación RAP- Región Surcolombiana-Fescol, 2001.

<sup>16</sup> Ponencia central presentada por el Sr. gobernador del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo M., al Encuentro Nacional de Regiones y Provincias realizado en Ibagué el 19 y 20 de julio de 2001.

<sup>17</sup> Las fuentes documentales citadas y el proceso de conformación de la Región Surcolombiana pueden ser consultadas en el centro de documentación de Fescol: Calle 71 N° 11-90, o solicitados a los correos electrónicos: [joselurduy@terra.com](mailto:joselurduy@terra.com) [joselurduy@007mundo.com](mailto:joselurduy@007mundo.com)



**Correos  
de Colombia**

**ADPOSTAL**

*¡Llegamos a todo el mundo!*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

**ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS**

**VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO  
SERVICIO DE CORREO NORMAL  
CORREO INTERNACIONAL  
CORREO PROMOCIONAL  
CORREO CERTIFICADO  
E.M.S. INTERNACIONAL  
SERVICIO POST EXPRESS  
RESPUESTA PAGADA  
ENCOMIENDAS  
FILATELIA  
CORRA  
FAX.**

Le atendemos en los teléfonos Nos.  
2438851 - 3410304 - 3415534  
980015503 - Fax 2833345

**Visite nuestra página web  
[www.adpostal.gov.co](http://www.adpostal.gov.co)**

Rafael Echeverri Perico  
Presidente de la Corporación Latinoamericana  
Misión Rural, Consultor del BID

# El sector rural en la encrucijada

Rafael Echeverri Perico

Los colombianos hemos llegado a un punto crítico de resistencia al cambio. Tantas banderas quemadas en aras de llamados a abordar las grandes transformaciones, que bajo discursos de revoluciones pacíficas, saltos sociales y cambios para la paz, han dejado un insatisfecho sabor de frustración, seguida de la más pura desesperanza. Hemos agotado el discurso, pero no la agenda. La promesa de modernización, de justicia social o de solución política de los conflictos, por fracasada, no deja de ser válida, urgente y necesaria.

Entre tanto, la extraña forma de archivar las tareas por vencimiento de términos y no por haberlas concluido, ensombrece desde siempre las posibilidades de comprensión y solución de los problemas del medio rural. Nadie duda hoy del papel protagónico que tiene el medio rural en el agravamiento o solución de la crisis violenta en que nos hundimos cada vez más, pero al igual que con el cambio, ha pasado a ser uno de los tantos temas que se agotan y sustraen de la agenda por considerarlos insolubles o porque caducan sin haber sido enfrentados, menos aún, solucionados.

Hay una perversa tendencia a atribuirle importancia a lo rural por



sus problemas, antes que por sus potencialidades poco comprendidas y valoradas. Consideramos que hay que tomar medidas, desesperadas por lo general, ante la inmensa pobreza y la violencia desatada e incontrolable que viene de ese mundo rural. Podemos ser categóricos en afirmar que mientras se sigan viendo las soluciones al campo como compensadoras, asistenciales y caritativas, estaremos impossibilitados para brindar verdaderas respuestas estructurales y de largo plazo.

El sector rural colombiano no es la fuente de los males, tanto como la fuente de las soluciones, no solamente de las soluciones a la crisis del campo, sino a la crisis nacional. En las regiones rurales colombianas se genera el 45% del producto interno bruto nacional y el 51% de las exportaciones. La estructura regional colombiana indica un país con un predomi-

nio rural mucho mayor del que normalmente le atribuimos. Hemos asumido la cifra engañosa de una población urbana del 71%, que corresponde a la residente en las cabeceras municipales. Pero la verdad es que en Colombia sólo el 47% de la población reside en centros poblados mayores de 100 mil habitantes, en tanto que el 44% en poblaciones menores de 30 mil o en el campo en forma dispersa, donde reside el 29%.

Todo esto demuestra que el país sigue siendo una nación con un peso mucho mayor del mundo rural de lo que estamos acostumbrados a reconocer y lo que ha conducido a subestimar la importancia que tiene en el desarrollo nacional, subvalorar su aporte y asignar recursos y prioridades menores de las requeridas para garantizar un desarrollo equilibrado. No reconocer el papel estratégico de lo rural es una razón evidente de los

complejos problemas que aquejan al país y fuente de los grandes conflictos no resueltos que acumulamos en la historia nacional.

Revalorar el sector rural significa verlo en interacción con los otros sectores, entender las dinámicas de relación que tiene con ellos e identificar los mecanismos y las estrategias políticas que permitan repriorizar el sector rural, darle nuevo espacio, crear nuevos sentidos de los flujos de recursos y decisiones. Además significa plantear la hipótesis fundamental de que el futuro de Colombia depende de lo que se haga con el sector rural ya que tanto potencialidades como factores de desestabilización están en él.

Esta posición tiene implicaciones muy importantes en la reorientación de las decisiones de política macroeconómica, en el tema de política cambiaria, de política comercial, de política fiscal, el tema de las inversiones, que son decisiones macro de la economía que afectan y orientan en términos intersectoriales la dinámica de todo el conjunto del desarrollo. Implica además un análisis de cómo se dan las transferencias, ya sea directas, o por qué los excedentes del sector rural se van hacia el sector urbano o a través de los precios relativos diferenciales, y qué mecanismos existen para revertir esas transferencias a favor del sector rural.

Por otra parte, revalorar el sector rural significa medir en forma integral los aportes que hace el sector rural a la sociedad y a partir de esto desarrollar las respuestas sobre cuánto la sociedad en su conjunto está dispuesta a pagar por obtener esos resultados que el sector puede ofrecer en términos de su modelo de desarrollo, es decir, cuánto está dispuesta a pagar por tener unos recursos de oferta ambiental, estabilidad política

y social o reducciones significativas en los niveles de pobreza y desigualdad.

Sin embargo, en el campo se observa una combinación paradójica entre grandes potencialidades, grupos de actividad económica y social de gran importancia para toda la economía nacional, y procesos absolutamente indeseables de exclusión, miseria y violencia que se agudizan cada vez más. La situación actual del sector rural, muestra cómo en él convergen múltiples fenómenos con una gran capacidad de desestabilización de todo el conjunto del desarrollo nacional. De hecho, el sector rural colombiano se ha convertido en el escenario en el cual se concentran en mayor medida las condiciones de pobreza, de desigualdad, de violencia, de desestabilización y pérdida de fortaleza de las instituciones políticas y del Estado. La aparición con gran fuerza de la economía del narcotráfico, la profundización del conflicto guerrillero, las expresiones de respuesta de autodefensas y grupos paramilitares, son ejemplos del deterioro de los mecanismos de desarrollo de ese sector rural colombiano.

## El sector rural colombiano

Las cuatro últimas décadas han significado para Colombia una importante transformación de su estructura económica, política y social. Hemos sido testigos de un claro proceso de urbanización que ha establecido el predominio de cinco grandes centros metropolitanos y la consolidación de una estructura urbana de cerca de 85 que superan los cien mil habitantes, como centros regionales de significativa importancia.

En la primera mitad del siglo XX Colombia era un país esencialmente

rural, caracterizado por un predominio de las actividades agrícolas de producción de bienes primarios y una muy baja integración de sus economías. El aislamiento, la distancia y la soledad de la población, mayoritariamente localizada en áreas remotas y en forma dispersa, daban la idea de una sociedad anclada en el tiempo, con muy pocas diferencias de la estructura y cultura que vio nacer a la república en los principios del siglo XIX.

La vida colombiana era la vida rural, el país estaba encerrado entre sus fronteras en términos culturales, sociales y económicos, y las costumbres, tanto cívicas como políticas, tenían el tono de relaciones parroquiales, con la impronta de una sociedad pastoril y muy baja secularización. El poder estaba basado en la tierra, de donde se desprendían las estructuras políticas y las tensiones. Las costumbres, con profundos principios confesionales, daban a la religión un papel preponderante en la vida pública y privada.

La economía rural predominante estaba determinada por estructuras no integradas, con una alta participación de producción de subsistencia, aislada de los mercados, particularmente por la inexistencia de sistemas de comunicación, con mercados no desarrollados y una muy baja demanda, por muy bajos niveles de interacción y la inexistencia de centros de consumo importantes.

Los excedentes económicos de la sociedad estaban centrados en la explotación de bienes primarios, con muy bajos niveles de ahorro e inversión y una interconexión con el mundo basada en la exportación del café como único producto. Las condiciones de vida de la población, en estos años, indicaba retrasos muy importantes en términos de salud, educación y

desarrollo humano en general, evidenciando el carácter pre-moderno de la sociedad colombiana.

Así llegó Colombia a la década de los cuarenta, años de la Segunda Guerra Mundial, cuando el entorno internacional se transformó sustancialmente y se produjeron fuertes cuestionamientos a las condiciones del modelo colombiano, que obligaban a la realización de profundos cambios en la concepción, los principios y estrategias del desarrollo. En otras palabras, se llegó al convencimiento, ante las evidencias, de que el país no podía continuar con el tipo de estructura que tenía y que impedía de diversas maneras el encuentro con mejores y más sostenibles oportunidades para su población.

El proceso vivido desde los años cincuenta se caracterizó por un fuerte proceso de urbanización, con esfuerzos por la industrialización de la economía y el paso de país parroquial a una sociedad abierta. Este proceso marcó una dinámica económica que fue centrando la atención del desarrollo en los espacios urbanos que marca el tránsito hacia la sociedad con mayores elementos de modernidad que vivimos en nuestros días.

Sin embargo, este cambio no se dio exclusivamente en las zonas urbanas, sino que tuvo fuertes implicaciones en las áreas rurales, transformándolas en diversos sentidos. En términos demográficos, la población rural se ha mantenido en tamaños prácticamente estables desde los años sesenta, producto de una fuerte emigración rural, que fue absorbida por las ciudades de rápido crecimiento, creando flujos poblacionales que se acompañaron de diferentes formas de expulsión de población, entre ellas intensos conflictos



que desembocaron en dramáticas expresiones de violencia.

Las transformaciones en el ámbito productivo rural estuvieron marcadas por significativas transformaciones en la base tecnológica de la producción, que aumentaron los niveles de productividad y con ello los volúmenes de producción de alimentos para responder a los crecientes mercados urbanos. Estos procesos, no intensivos en ocupación de los excedentes de mano de obra rural, ayudaron a los procesos de expulsión de población. La cantidad de mano de obra requerida para la producción se redujo y la participación del sector agropecuario en la producción total nacional se fue rezagando, ya que los sectores industriales y terciarios crecieron a ritmos mayores que el primario agropecuario. De esa forma la actividad básica de producción de alimentos ha llegado a significar sólo el 14% del producto bruto nacional.

La economía rural colombiana está sometida a un proceso de integración multisectorial de cadenas de valor agregado basadas en la alta interdependencia de mercados de factores, insumos y productos. Tradicionalmente se ha manejado conceptual y políticamente el espacio de lo rural,

como un equivalente estricto de lo agropecuario, es decir, de la producción primaria de alimentos, como actividad desarrollada en concordancia con la natural demanda de tierras de esta actividad. Ésta era claramente la realidad durante la primera mitad del presente siglo, cuando el país contaba con muy precaria infraestructura de comunicaciones y muy reducidos mercados urbanos que favorecieran una amplia producción agropecuaria, más allá del autoconsumo.

La historia y la conformación del país está íntimamente relacionada y sería imposible explicarla si no se hace desde la perspectiva de la economía rural. La ocupación del territorio, la conformación de regiones, y la estructura económica, han dependido esencialmente, hasta hace muy poco tiempo, de la economía del sector rural; además la capacidad de incorporación de Colombia en el mundo ha estado asociada con el sector rural y la industrialización y urbanización que ha sufrido el país durante las últimas décadas han sido alimentadas y desarrolladas a partir de esos procesos que se han dado en el sector rural.

Si se mira desde la perspectiva económica estrictamente, el modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, fue posible gracias a un flujo muy importante de recursos del campo hacia la ciudad, a través de los excedentes que generados en el primero, se invirtieron en la segunda y que aún hoy sigue siendo muy alto. Pero este proceso no es el único que determina la importancia que ha tenido el sector rural en la historia nacional: la integración de los mercados laborales, sin los cuales no se puede entender la construcción del aparato industrial colombiano, tuvo

como uno de sus pilares la gran disponibilidad de mano de obra que ha proveído el campo desde siempre y que le ha significado la generación de graves procesos de expulsión.

## Lo rural y la justicia social

Con respecto a la equidad, gran objetivo de cualquier modelo de desarrollo, la importancia del sector rural tiene dos aspectos básicos: uno, dentro del sector mismo, en términos de sus características de concentración de altos niveles de pobreza y de estructuras de desigualdad y exclusión; y el segundo, en términos del papel que cumple el sector rural con respecto a los factores de equidad de la totalidad de la sociedad.

La dimensión social del desarrollo tiene como foco esencial la definición de objetivos relativos a la organización de la sociedad para cumplir con metas de incorporación y bienestar de todos sus miembros. La sociedad rural deberá ser el resultante de un conjunto de relaciones económicas, políticas y culturales, basadas en la historia, la tradición, las estructuras productivas y organizacionales que tienen su expresión en arreglos institucionales, visiones de sociedad y fuerzas integradoras que permiten compartir objetivos y metas comunes y crear una energía que mueva la sociedad hacia el futuro.

La consolidación de una sociedad nacional, pasa por el fortalecimiento de la sociedad rural, donde se identifican objetivos como:

El reconocimiento de las formas de organización social prevalecientes en las zonas rurales, particularmente las relativas a población campesina, comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, grupos de colonos, asalariados del campo, pequeños gru-



pos campesinos de minifundio, organizaciones empresariales y modernas empresas capitalistas, organización pública y una amplia gama de grupos sociales que comparten su vida entre las zonas rurales y urbanas.

Cada uno de estos grupos tienen un papel en la conformación de la nacionalidad, más allá de una lógica económica de eficiencia y mercado, y tienen su razón de ser en lo que podemos denominar *identidad nacional*. Es decir, en los elementos integradores de lo que denominamos Colombia.

Lo que une o articula a estos grupos con su acción económica y política se convierte en fundamento del desarrollo político de la sociedad en su conjunto. Por tal razón se hace imprescindible incorporar a la visión general de la sociedad las visiones particulares de cada uno de sus integrantes, con la seguridad de que su suma será la única verdadera sociedad colombiana.

Pero esta construcción de sociedad rural está formada por procesos articulados que atraviesan y dan sentido al tipo de relaciones entre lo

económico y lo social. El primer aspecto que es menester considerar es el de la necesidad de que los modelos de crecimiento económico respondan a los objetivos de desarrollo equitativo de todos los grupos de la sociedad y a que sus objetivos sean funcionales a todos, bajo el principio de igualdad de derechos y deberes.

En este marco se debe considerar en primera instancia el rol del trabajo como espacio de articulación. El trabajo, más allá de opción de ingreso, es, en primera instancia, el factor que vincula a una persona o a un grupo con el conjunto de la sociedad. La construcción colectiva, sea en la producción, la reproducción o en las simples relaciones sociales, tienen en el trabajo una forma de realización. Se trabaja para ser parte de la sociedad y con base en ello se establecen los canales económicos para acceder a los beneficios del desarrollo, expresados en mejores condiciones de vida y oportunidades de superación humana en un marco social.

En esta línea se encuentra el empleo productivo como una expresión moderna de intercambio de trabajo por ingreso. Los objetivos de desarrollo tienen, por tanto, un componente de generación de opciones de actividad productiva, trabajo, y de un reconocimiento equitativo y justo a esa contribución a la construcción de sociedad y generación de riqueza. Las formas de organización de la economía deben proporcionar, por tanto, una estructura de empleo que posibilite este proceso.

Dentro de este marco, al sector rural se le presenta un reto fundamental en su capacidad de desarrollar las fuerzas económicas que generen, por la vía del empleo productivo de la fuerza laboral de los miembros de la sociedad rural, la riqueza que requie-

re la sociedad y los mecanismos de distribución a la totalidad de sus miembros.

La visión de que el sector rural tiene una muy baja capacidad para albergar el volumen de población hoy existente en el campo, debido a las restricciones del sector agropecuario de aumentar su participación en los mercados a un ritmo mayor del cual eleva la productividad del factor trabajo, tiene hoy contraevidencias que muestran una potencial dinámica por efecto de la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, más allá del sector agropecuario y de enlaces transectoriales. El reto consiste en que los aumentos en productividad que se están presentando, y que se acentuarán en el futuro, se distribuyan de la mejor forma posible entre todos los miembros de la sociedad. Esto implica que la actividad económica rural, deberá aumentar su rentabilidad y al tiempo *mejorar la distribución de esas rentas*, particularmente a través de la remuneración al trabajo.

Otro de los aspectos que se relaciona directamente con la posibilidad de que todos los grupos sociales accedan a los beneficios del crecimiento económico del sector se encuentra en la dotación inicial de recursos productivos. La dotación primaria determina las potencialidades de que los esquemas de crecimiento, favorecidos por mejores condiciones de mercado, lleguen a todos los involucrados en el proceso. La redistribución de activos que habla de la posibilidad de que un mayor número de productores cuenten con una dotación mínima de factores productivos (tierra, capital, tecnología), es un tema central de la discusión de una sociedad con justicia social.

El dilema de que unos grupos de la sociedad tenga mayor dotación de

recursos productivos que otros, genera dos diferentes inquietudes. La primera, de un principio de igualdad asociado con el acceso relativo a la riqueza, el cual origina discusiones de diferente orden que no necesariamente determinan las condiciones de equidad de la sociedad, y la segunda, que atiende al hecho de que exista una subutilización de los factores de producción concentrados en pocos grupos.

En el caso colombiano la concentración de factores, particularmente la tierra, se produce en condiciones de subutilización, es decir, que en los latifundios se tiene ociosa una parte importante de los factores que deberían estar al servicio de una mayor riqueza de la sociedad. Se presentan los extremos de ineficiencia económica: muchos productores con baja dotación de recursos que sobreexplotan la tierra en condiciones de alta ineficiencia económica y pobreza, y de otro lado, pocos propietarios que mantienen inexplorada una proporción alta de tierras de gran potencial productivo. Esta situación, además de injusta en términos de los productores pobres, es ineficiente para la sociedad en su conjunto. Este problema no sólo afecta al factor tierra sino que se presenta en el caso del capital y la tecnología.

Por esta razón se hace necesaria una redistribución de activos de la sociedad con el propósito de aumentar el potencial de generación de riqueza y de garantizar una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico.

La pobreza, la exclusión, la desigualdad y la inequidad de la sociedad, expresan de mejor forma las articulaciones entre los diferentes grupos sociales mediados por relaciones económicas específicas. Cualquiera que sea la definición de la pobreza,



su persistencia es un desafío al modelo general de desarrollo y el mayor condicionante a la construcción de una sociedad rural estable. La solución a la problemática de la pobreza está íntimamente relacionada con la posibilidad de incrementar la participación de todos los miembros de la sociedad en actividades productivas con un alto nivel de redistribución de rentas y riquezas por medio de una adecuada remuneración al factor trabajo.

La economía debe posibilitar los medios para que los grupos sociales más pobres puedan ser incorporados en procesos productivos que generen riqueza sostenidamente y que distribuyan sus beneficios a todos. Las vías para hacerlo tienen un carácter heterogéneo, donde el mercado proporcionará una parte fundamental de las soluciones, pero dejando espacio a otras formas de actividad económica que incluyan sistemas alternativos propios de los diferentes grupos, tales como economías de autoconsumo, economías autárquicas indígenas, explotaciones colectivizadas en comunidades negras, entre otras opciones.

Complementariamente a estas estructuras del desarrollo estrictamente económico se encuentran los procesos de inversión pública en áreas sociales que deben ser complementarias, mitigadoras, compensatorias y, en muchos casos asistenciales, que cubran las necesidades de los grupos que durante el proceso de racionalización de la producción rural, se mantendrán en el mediano plazo al margen de las dinámicas de crecimiento de sectores de gran potencialidad en el mercado. Sólo una visión de complementariedad entre la inversión social y el desarrollo productivo podrá redundar en la reducción de los niveles de pobreza y el logro de la justicia social.

Un aspecto a ser considerado en la naturaleza de la sociedad rural es el del papel que diversos grupos cumplen dentro de la lógica de construcción de nación. La preservación del territorio, la conservación de los recursos naturales, la estabilidad de los procesos democráticos y la conservación de un paisaje rural, como parte de nuestra cultura, proporcionan otras consideraciones sobre el papel de las comunidades rurales. El único prisma para establecer la razón de ser de estas comunidades no es su funcionalidad económica al crecimiento, y por tanto exige la definición de mecanismos de priorización que establezcan las metas de reconocimiento y fortalecimiento del capital social para el desarrollo nacional.

La sociedad rural aporta elementos fundamentales para el desarrollo social del país, en términos de su contribución directa a la seguridad alimentaria, a la mitigación de las duras condiciones de la pobreza con alimentos de bajo precio, y potencialidad para afectar en forma eficaz los indicadores de pobreza de toda la sociedad, tanto rural, como urbana, la cual se

alimenta en forma importante de la extrema marginalidad rural.

Hoy la mayoría de la población en precarias condiciones de vida en Colombia, se concentra en la zona rural, y las brechas de pobreza urbano-rurales cada vez son mayores. Aunque en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas que en el campo, la proporción de pobres entre la población rural es mayor que entre la población urbana, y en cierto modo podría decirse que la pobreza urbana es pobreza rural, ya que se explica en gran parte en los flujos de migrantes rurales-urbanos.

Las estrategias nacionales para la solución de este problema, han estado muy asociadas en la esperanza de promoción de los procesos de migración rural-urbano, pensando que la posible solución de la pobreza está ligada al diagnóstico según el cual hay un excedente de población en el campo y en la ciudad existen mejores oportunidades para salir de la pobreza. Esos modelos, particularmente válidos durante los años 60 y 70, en los cuales los diferenciales de ingreso y salario real urbano-rural fueron tan marcados gracias al proceso de industrialización, han venido cediendo espacio a un nuevo esquema en el cual la economía urbana se ha mostrado altamente limitada para absorber esos contingentes de población y de mano de obra que buscan mejores opciones en la ciudad. Además, los procesos de desarraigo laboral, económico, cultural, social, etc., que traen estos mecanismos de flujo, ponen en duda la lógica de operación sobre la pobreza que hemos tenido hasta ahora en Colombia.

La pregunta que frente a este panorama surge, es: ¿cómo pueden incidir en la equidad global de la nación, acciones específicas en lo rural? ¿Existe mayor impacto multipli-

cador y de reducción de la pobreza en las acciones en lo rural o en lo urbano?

Un problema estructural fundamental que explica la descomposición de importantes zonas marginales urbanas, radica en que la población migrante rural-urbana constituye una oferta laboral no calificada, incompatible con las demandas de unos sectores cada vez más modernos de la economía. Frente a esta estructura existe la opción de aprovechar el trabajo productivo de recursos relativamente no calificados en la actividad agropecuaria, más que en nuevos sectores en la actividad industrial y terciaria urbana, es decir, que se requiere generar una utilización intensiva del recurso humano del que disponemos, con características de calificación baja y media donde tenemos que hacer ofertas de posibilidades de trabajo productivo.

Surge de allí una hipótesis fundamental, y es que el sector agropecuario puede ser lo que en su momento fue el sector de la construcción, con la virtud de que no implica desplazamientos de población rural-urbana. Este planteamiento se sostiene, siempre y cuando se asuma que es posible, aun con un amplio margen, elevar los niveles de crecimiento económico de la actividad rural, por la vía de fomentar el trabajo productivo y la productividad de la mano de obra de modo que los beneficios se redistribuyan directamente en el campo, al obrero y al campesino o empresario del campo. Se tendría así un mecanismo para comenzar a generar soluciones estructurales en el mediano plazo y tener un gran impacto sobre el comportamiento de los índices nacionales de pobreza.

El segundo aspecto que hemos mencionado es el del sector rural fren-

te al urbano. Resulta esencial el tema de los precios relativos de los alimentos, que ha sido un fundamento de las estrategias de pobreza (teniendo en cuenta que en los deciles más bajos hasta un 70% del ingreso se gasta en alimentos). El aporte del sector rural al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los sectores más pobres de la población es evidente y ha significado siempre un elemento de balance y de priorización entre el consumidor y el productor; este aporte explica también por qué la sociedad ha actuado en contravía con los intereses de los productores tratando de mantener los precios de los alimentos bajos a favor de la sociedad en general.

En ese sentido se plantea una paradoja que conduciría a una gran disyuntiva: o se piensa en el consumidor pobre o en el productor. La racionalidad de la producción agropecuaria conduce a que es necesario elevar las condiciones de competitividad en el suministro de alimentos bajo la perspectiva de la seguridad alimentaria como un elemento fundamental.

Esta relación de dependencia entre la pobreza urbana y la producción agropecuaria le da una importancia relativa y estratégica al sector, evi-

dente en términos de la equidad general del modelo.

Estos dos componentes del manejo de la pobreza en el sector rural y su relación con el urbano, y el tema de la seguridad alimentaria, conducen a una hipótesis básica para la misión rural que es la de que la dinámica de crecimiento del sector rural es el primer paso para una estrategia de pobreza; que las condiciones de equidad nacional pasan por la ruta crítica de la consolidación de un sector rural operante eficientemente y redistribuyendo su riqueza entre la población. Porque de esa forma se reducirán los procesos de migración de pobres y al mismo tiempo se garantizará una provisión de alimentos básicos para las poblaciones urbanas más necesitadas.

### Distribución de la tierra<sup>1</sup>

La distribución de la propiedad de la tierra en Colombia muestra que en 1995 se mantienen las características estructurales, como son la alta concentración de la propiedad de la tierra, aunque se podría pensar que es más alta ya que la Encuesta Nacional Agropecuaria no detecta propiedades mayores a las 1.200 hectáreas,

ni toma en cuenta la existencia de varias fincas en manos de una sola persona.

El estrato medio de tamaño de finca tiene el 12.7% de la superficie dedicada a la agricultura con el 12.8% de la tierra, la gran propiedad con el 33.3% de la tierra sólo dedica el 6.9% a este fin, en tanto que los más pequeños productores dedican el 38.6% de la superficie a la agricultura, e inclusive dentro de ellos, los extremadamente pequeños dedican el 43.4% de sus parcelas a la producción agrícola.

Las grandes fincas se destacan por la dedicación de la superficie a pastos y malezas, a la ganadería especialmente extensiva, en un 72.3%, poseyendo un 2.8% de las fincas, el 42.1% de las tierras ganaderas. La ganadería extensiva es un fenómeno importante en zonas de colonización anteriores, que ahora son expulsoras. Por ejemplo, Magdalena Medio antioqueño, Casanare, Meta, departamento este último que presenta la mayor can-

<sup>1</sup> Darío M. Fajardo, Héctor Mondragón y Óscar Moreno: *Proyecto de Colonización y Medio Ambiente*, Informe final, Bogotá D.C., junio 6 de 1997.

## Distribución de la tierra en Colombia, 1995

Tamaño	% de Fincas	% de Tierra	% Uso agrícola
Muy pequeño (0 a 5Ha)	46.8	3.2	38.6
Pequeño (5 a 20 Ha)	27.5	9.9	22.9
Mediano (20 a 50Ha)	12.8	13.8	12.7
Grande (50 a 200Ha)	10.2	33.3	6.9
Muy grande (200 a 1200Ha)	2.8	39.9	2.5

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria, Resultados 1995. Dane.

Cálculos realizados para el Proyecto de Colonización y Medio Ambiente.

tidad de tierra en fincas de gran tamaño.

Según estudios del Instituto Agustín Codazzi IGAC (1989), en Colombia hay nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura y se utilizan para este fin únicamente cinco millones, en cambio para ganadería hay aptas 19 millones de hectáreas, pero se utilizan 40 millones, de los cuales cinco millones tienen pastos mejorados, mientras 35 millones de hectáreas se explotan como ganadería extensiva. De lo que se puede deducir que el 45% del suelo está usado en forma que no corresponde con sus calidades y potencialidades.

### Ampliación reciente de la frontera agrícola

Las presiones que se han ejercido en la segunda mitad del siglo XX sobre la frontera agrícola colombiana están marcadas por tres procesos interrelacionados. La concentración de la tierra al interior de la frontera y la consecuente expulsión campesina; la colonización dirigida que formó parte de la reforma agraria emprendida por el Incora; y más recientemente, los cultivos ilícitos.

Este proceso es una muestra de la irracionalidad e inefficiencia que ha caracterizado el uso del suelo en Colombia, expresado en la presencia de tierras interiores, dotadas de capacidad productiva, infraestructura y acceso a mercados, que se han sustraído de los procesos de producción agropecuaria, ya sea por el uso improductivo y especulativo, o por contrariar su verdadero potencial productivo, especialmente en explotaciones ganaderas extensivas.

El 90% de la reforma agraria realizada en Colombia en sesenta años,



se ha orientado a la titulación de baldíos, es decir, de tierras no incorporadas a la frontera agrícola. Esto se acompañó de planes ambiciosos de colonización hacia zonas marginales.

La concentración de la tierra ha tenido diferentes etapas, la última de ellas la de adquisición de tierras por parte de narcotraficantes, que han encontrado en ella una buena forma de legitimar dineros ilegales. Hoy Colombia es el país con mayor nivel de concentración de la tierra en América Latina.

Las reducidas oportunidades de las comunidades campesinas para acceder a la tierra para propósitos productivos han llevado a dos procesos perversos. La sobreexplotación del minifundio rural y la rápida apropiación de tierras a costa de las reservas forestales. Estos procesos han tenido gran dinámica, con motivadores adicionales, como la migración de expulsión por razones de violencia.

La colonización se constituye en una actividad necesaria de reconocer, interpretar y desglosar en sus diferentes componentes productivos, sociales, culturales, institucionales y

políticos, para comprender cabalmente el sustrato de los cultivos ilícitos en Colombia, los cuales están, en su mayoría, basados en una estructura propia de colonización.

### Lo rural como escenario de la estabilidad política

Frente al objetivo del modelo de desarrollo, que como se dijo antes, es la estabilidad de las instituciones políticas, es claro que hoy existe una crisis muy importante en Colombia que cada vez va tomando visos de mayor peligro sobre todo el conjunto del modelo. Existen distintas expresiones de esa desestabilización, con distintos grados de impacto sobre la estructura general, y no hay duda en que los más graves están ocurriendo en el sector rural.

Es importante destacar la perdida de condiciones de convivencia dadas por una estructura de conflicto armado que históricamente ha estado presente durante los últimos 50 años, que cuenta con una guerrilla y grupos paramilitares cada vez más poderosos y financiados, y la economía de narcotráfico, que alimenta indistintamente todas las formas de intensificación del conflicto, constituyéndose en factores de desestabilización política.

Independiente de las causas por las cuales estos procesos se han acentuado en el sector rural, es evidente que es allí donde se requiere introducir soluciones más fuertes para lograr la estabilidad institucional global del sistema. El factor clave, en términos de construcción política, es la forma ilegítima como los grupos armados y violentos han ido arrebatando las banderas de reivindicación social o de lucha ideológica de los sectores democráticos de la sociedad, sean éstos de derecha o izquierda. Las dis-

cusiones sobre el modelo económico, la justicia social, el ordenamiento territorial, la estructura política, se van convirtiendo en temas cada vez más exclusivos de los actores violentos, infringiendo una profunda herida al modelo democrático nacional.

De allí se deriva la nueva preocupación sobre el sector rural en Colombia, por la conciencia de que ese tipo de conflicto y desestabilización no es ajeno a la estructura global y porque se ha hecho evidente que tanto la estabilidad de las estructuras nacionales como la confianza en el modelo mismo están condicionadas por esta situación de crisis.

De allí se deriva una importancia relativa de la solución vital estratégicamente para el reordenamiento institucional de Colombia y se manifiesta la importancia que tiene la solución estratégica y prioritaria del problema rural, que se podría llamar “de la cuestión rural”, con respecto a toda la estrategia nacional de estabilización política. El tema de la violencia y de la guerra son, de hecho, elementos muy importantes de todas las propuestas políticas que existen en Colombia y las preocupaciones y los compromisos de los más importantes grupos políticos están asociadas con la solución del conflicto armado que se está viviendo en el campo.

Pero éste es tan sólo uno de los componentes del papel del sector rural en la estabilización, existen otros elementos que en su potencial reflejan la capacidad de aportar a la consolidación del modelo nacional.

El primero de ellos es el tema de la descentralización, proceso que se da con gran fuerza en los espacios rurales y cuyo eje fundamental ha sido la elección popular

de alcaldes. La descentralización al instaurar una nueva estructura de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, es decir, de prácticas y cultura política, abrió la posibilidad de consolidar los esquemas de identificación, afiliación y compromiso de la sociedad en la construcción del país. Muchos analistas coinciden en identificar en este proceso la posibilidad de renovación y de consolidación de la democracia nacional, además de la solución a problemas del sector rural colombiano.

Otro de los elementos asociados con la estabilidad es la importancia de las raíces culturales y la gran diversidad cultural que, como se ha mencionado, es el sustento y el germen de la construcción de una nacionalidad. Las distintas culturas y tradiciones basadas en las mismas formas y relaciones sociales de producción, aportan a la visión nacional la solidez de su identidad, de allí que se vea como vital para la estabilidad la conservación de esos esquemas de arraigo y tradición cultural. Una visión simplista de los mercados laborales apoyados en las migraciones y en la movilización de poblaciones excedentes en las zonas rurales, tiene gravísimas implicaciones en términos de capital social de estas riquezas sociales de grupos culturales asentados en el campo.

Otro de los elementos de desestabilización política, que se origina en las zonas rurales, es la pérdida de soberanía del Estado sobre espacios del territorio nacional. Hoy es claro que regiones importantes y además estratégicas en una solución de largo plazo, están dominadas por fuerzas por fuera de la institución. Esa dominación territorial que se ha convertido casi en el fundamento de la estrategia de guerra, ha llevado a una desmembración evidente del territorio nacional y se ha con-

vertido en la expresión más evidente de una catástrofe institucional nacional. Esa pérdida de dominio es una pérdida de dominio rural: regiones con economías de cultivos ilícitos o territorios de hegemonía guerrillera o paramilitar, son el factor más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación.

## Lo rural y la riqueza ambiental

Finalmente, está el objetivo de la sostenibilidad en el modelo de desarrollo, y tal como se ha definido, la sostenibilidad tiene que ver con la administración de un capital social que se llama la oferta ambiental o los recursos naturales del país.

Esta oferta, reflejada en una gran diversidad de suelos, climática, ecosistémica, biológica, y en una gran riqueza hídrica, está íntimamente ligada con las prácticas de producción y ocupación del suelo de la población rural. En ese sentido, el sector rural vuelve a aparecer como un sector estratégico con condiciones de liderazgo que amerita la definición de estrategias de fortalecimiento del sector para la conservación de esos recursos.

Es cada vez más evidente que el tema de la sostenibilidad ambiental y de su valoración económica, marca diferencias en los potenciales de desarrollo de la nación. En una visión de muy largo plazo, el sector rural tiene la responsabilidad estratégica de manejar e integrar la oferta ambiental al desarrollo económico, social y político del país, también con implicaciones en las relaciones frente al resto de los países del mundo.

**Norbert Lechner**  
Profesor investigador de la Facultad  
Latinoamericana de Ciencias Sociales.  
FLACSO (sede México).

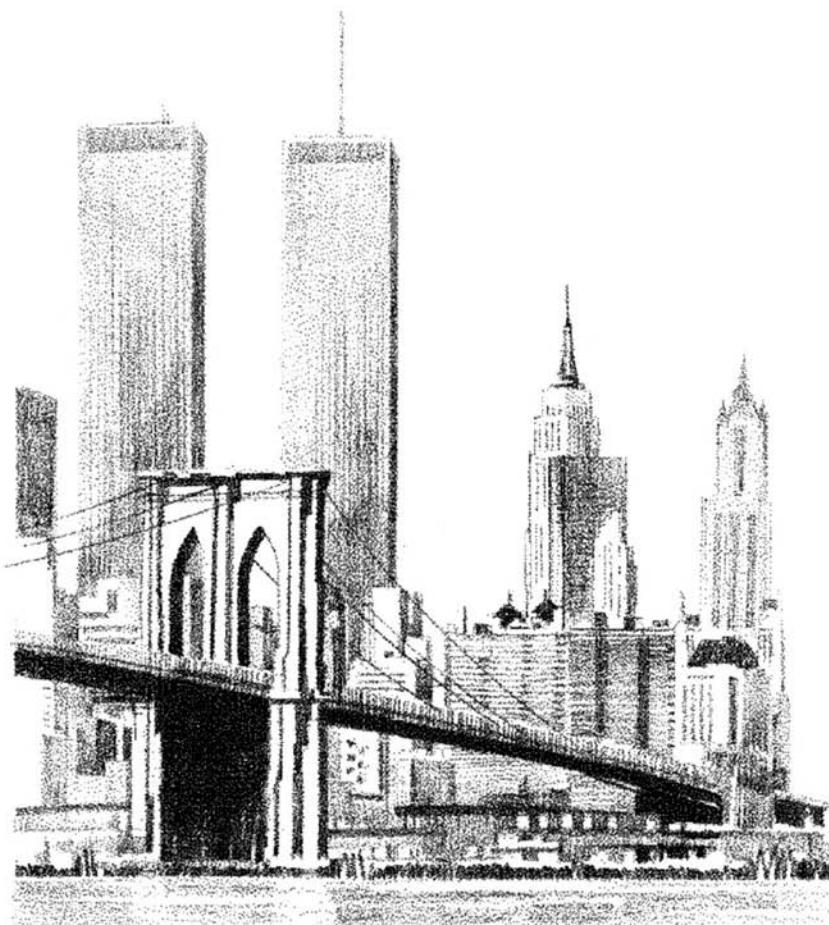
# ¿Un Nuevo Orden?

*Estado y sociedad en una perspectiva democrática*

Norbert Lechner

## 1. Modernización y democracia

América Latina se encuentra inserta en un contexto marcado por dos coordenadas: proceso de modernización y proceso de democratización. Ambos van mano a mano y los países latinoamericanos han de responder simultáneamente a ambas "lógicas". No pueden renunciar a la modernización sin automarginarse de la economía mundial; cualquier estrategia de desarrollo pasa en definitiva por un proceso de modernización. No se trata, empero, de un proceso fijo y predestinado; hay distintas estrategias de modernización. La determinación de la estrategia específica remite a la política: ¿cómo gobernar la modernización? Ello nos remite a la segunda coordenada: el proceso de democratización establece los procedimientos que regulan quién vota y quién gobierna, mas no se limita a la elección de las autoridades. No menos importante es qué se decide, o sea, qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Entonces salta a la vista el dilema: nuestros países han de obedecer simultáneamente a la "lógica" de la modernización y de la democracia, siendo que las dos lógicas responden a principios contrapuestos. *El principio democrático de un orden creado deliberadamente acorde a la autodeterminación colectiva es contradictorio con el principio del mercado en tanto equilibrio no intencional que resulta del libre intercambio entre individuos. ¿Cómo compatibilizar ambos procesos?*



Comienzo por la modernización. Su forma actual se encuentra determinada por tres fenómenos. En primer lugar, la nueva complejidad de la sociedad, caracterizada por la creciente diferenciación de los diversos campos de la vida social (economía, ciencia, arte, etc.) según racionalidades y dinámicas relativamente autónomas e incommensurables. Ello ha impulsado, en segundo lugar, un cam-

bio de la matriz de la organización social. Con el avance de la complejidad social se ha agotado la llamada “matriz estadocéntrica”, dando lugar a la “revolución neoliberal” que hace del mercado el principio constitutivo del orden social. Tal cambio se entrelaza con un tercer condicionante: el proceso de globalización. Éste significa no sólo la mundialización de los circuitos económicos, tecnológicos, comunicativos, etcétera, sino también la subordinación de los diversos aspectos de la vida social bajo la racionalidad del mercado. En este sentido, la forma actual de modernización de América Latina ocurre, a diferencia de la ola anterior de los años sesenta, bajo el signo de la sociedad de mercado.

Me parece importante tener en cuenta la conformación de una sociedad de mercado en América Latina. Quiero decir, más que una economía capitalista de mercado tenemos una sociedad de mercado, en que la racionalidad del mercado no sólo regula las relaciones económicas, sino que penetra profundamente en todas las relaciones sociales, condicionando las normas y actitudes en los más diversos aspectos de la vida social. A raíz de las políticas neoliberales, se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales. Tiene lugar un proceso de privatización, un retraimiento a la esfera privada, que es racional acorde a los criterios del mercado, pero contrario a compromisos colectivos. Predomina un “individualismo negativo” en el doble sentido de que el individuo recela de la acción colectiva al mismo tiempo que se siente aislado y excluido del manto protector de la colectividad. Esta situación conlleva dos consecuencias contrapuestas. Por un lado, se erosiona el **animus societatis** sobre el cual descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. La política democrática pierde arraigo cuando el espacio público de la deliberación ciudadana se desvanece. Por el otro, genera una actitud ambivalente hacia el mercado; sus criterios son interiorizados como normas prácticas de la vida cotidiana a la vez que son rechazadas como normas éticas. Es decir, se hace uso del mercado como instrumento “técnico” sin reconocerle valor normativo. Ello nos remite al proceso de democratización.

Llamo la atención sobre una tendencia significativa en América Latina. Parece que aquí los procesos de democratización están insertos en el marco puesto por los procesos de modernización. En lugar de plantear el proceso de autodeterminación democrática como principio de orientación para la modernización, se hace de la democracia el mecanismo legitimario de la modernización. En la medida en que, según vimos, la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, corresponde a la democracia generar esa normatividad. Es decir, la democratización deviene el complemento de la modernización en tanto legitima la sociedad de mercado. El dilema de la simultaneidad es resuelto mediante una **democracia restringida**. En los países latinoamericanos (como en otras partes) es notoria la tendencia a restringir la democracia a la democracia electoral (elección de las autoridades políticas y la correspondiente competencia entre los partidos) y simultáneamente fortalecer el poder ejecutivo para que pueda implantar los “imperativos” de la modernización económica.

## 2. Balance del período neoliberal

El cambio del contexto (mundial y nacional) encuentra su formulación más política en el neoliberalismo. Su éxito radica en haber podido ofrecer en el momento oportuno un discurso que parece dar cuenta de las transformaciones en curso: las dinámicas de globalización y de diferenciación social y sus consecuencias: la crisis del Estado social keynesiano, los cambios del modelo “fordista” de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad. De cara a las dificultades del “modelo socialdemócrata”, el neoliberalismo tiene el mérito de plantear una línea de acción alternativa: desplazar el centro de gravedad social del Estado al mercado. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad.

*Una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de Estado y mercado, se ha vuelto a plantear la relación de Estado y sociedad, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como un proceso de ciudadanización de la política?*



En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta “neoliberal” lleva a subsumir todas las medidas de ajuste estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para acortar el término, conviene restringir el neoliberalismo *strictu sensu* a la afirmación del mercado como el principio básico y exclusivo de la organización social. Sobre este trasfondo, el meollo de la propuesta neoliberal consiste en la pretensión de reemplazar el Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. La premisa subyacente (al igual que en ciertas teoría de sistema como aquella de Luhmann) es la existencia de un orden auto-organizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la “mano invisible” e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna. En consecuencia, habría que entregar al libre despliegue de las “leyes del mercado” la coordinación de las relaciones sociales. En la medida en que el orden social sería un resultado no intencional, donde la coordinación de la vida social estaría asegurada por el intercambio entre

individuos privados, puede prescindirse de la deliberación pública. *Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social.* Se trata no sólo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios automáticos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva. En efecto, si el orden social fuese capaz de autorregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina como en Europa Central confirman el análisis histórico de Karl Polanyi: *el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social.* El mercado se inserta en determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento. El buen funcionamiento requiere calculabilidad y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales (un “clima de confianza”) y, por sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario,

pero no suficiente. A continuación expondré los cambios que obligan a iniciar otra reforma del Estado.

Veamos, en primer lugar, el contexto externo. Su rasgo más notorio son los procesos de globalización. Ellos representan la confirmación de las "leyes del mercado" como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la "lógica del mercado" relativiza las particularidades nacionales. También en América Latina el mercado pasa a ocupar un lugar protagónico. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales. La competitividad de los países latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.). Es tarea del Estado una intervención activa muy distinta a la concepción neoliberal. No desaparece el Estado nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o "turbulencias" de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de coordinar y orientar las dinámicas del mercado. La competitividad sistemática exige del Estado la organización no sólo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto interno.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa del Estado. Es bien sabido que a raíz de las políticas neoliberales no sólo ha aumentado la pobreza, sino que se han acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. En efecto, las dinámicas de la modernización conllevan una brutal disgregación de la sociedad. A la par con tales tendencias destructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la

competitividad sistémica exige, como señala recién, una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Frente a esto la integración social se presenta como el principal desafío de los países latinoamericanos. Para avanzar en la



integración transnacional (incluyendo la integración regional en América Latina) resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional como la integración social. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, o sea procesos de diferenciación y especialización a la vez que procesos de globalización. Tal reforma de la organización social remite al Estado. Éste ha sido la principal instancia integradora de la vida social y sigue teniendo la principal responsabilidad de las políticas sociales. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar cen-

tral y vital en la reorganización social. A la par con la redefinición del Estado nacional tiene lugar una redefinición del *Estado social*. En los años noventa América Latina entra en una *fase post-neoliberal*. El neoliberalismo está agotado como propuesta innovadora y así lo demuestra el hecho de que el ataque contra el estatismo haya cedido el lugar a una revaloración del Estado. Después de una década de menoscabo y marginación, el Estado vuelve a estar en el centro del debate. Desde luego, ya no se trata del mismo Estado. *La cuestión de fondo es: ¿cómo puede el Estado cumplir las tareas de conducción y coordinación social una vez que la centralidad del Estado se encuentra cuestionada?*

La reforma del Estado de un doble referente: la modernización y la democracia. Reducir su reforma a criterios económicos, descuidando su naturaleza política, tiene consecuencias: la fundación política de coordinación y conducción queda concentrada en el poder ejecutivo. En el anterior modo de organización social, centrado en el Estado, los partidos en el parlamento formaban una instancia privilegiada de mediación, traduciendo las demandas sociales en agenda política y, por otra partes, llevando los objetivos y las alternativas en pugna al debate público. La actual reorganización cuestiona no sólo la centralidad del Estado, sino también el papel mediador de los partidos. Excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. Ello no sólo incrementa la distancia entre ciudadanía y representantes políticos, sino además impide a los partidos contribuir a la conducción política del desarrollo social. Algo similar ocurre con los parlamentos. Falto de identidad, el poder legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono. En ambos casos no se constituye una relación fundamental del régimen democrático: la relación entre gobierno y oposición. La cooperación acrítica diluye la función fiscalizadora de la oposición; la confrontación permanente hace de la relación un juego de suma cero. En el mejor de los casos, se tiene una política de gobierno,

pero no se afianza una política de Estado, duradera en el tiempo.

Ciertamente la capacidad estatal de coordinación y conducción puede apoyarse en otros mecanismos. Dos instancias han cobrado singular relevancia en los últimos años. Por un lado, organismos públicos autónomos, conformados de manera pluralista e independientes del gobierno, que vigilan el *fair play* en su respectivo ámbito, actuando como garantes de la *bona fide* pública en las instituciones. Por otro lado, buena parte de la política realmente existente tiene lugar en *policy network*.



*ks*, o sea redes formales o informales que reúnen instancias gubernamentales y actores sociales con el fin de regular determinada materia. A diferencia de formas de coordinación vertical, tales redes de coordinación horizontal facilitan un manejo más ágil, flexible y realista de los problemas, pero conllevan el peligro de marginar aquella población, que se encuentra afectada por tales arreglos pero cuyos intereses no están organizados y, por ende, no participan en esas redes.

### 3. La invocación de la sociedad civil

Una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de *Estado y mercado*, se ha vuelto a plantear la relación de *Estado y sociedad*, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse, pues: ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como un proceso de ciudadanización de la política?

*Sociedad civil* es, como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace su eficacia política, pues permite invocarla sin precisar que se entiende por sociedad civil. De hecho, su significado deriva del contexto. En América Latina hemos de considerar principalmente dos contextos: la sociedad civil en contraposición al Estado autoritario, y la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado.

La demanda de fortalecer la sociedad civil expresa, en primer lugar, una *motivación antiautoritaria*. Es una crítica al autoritarismo estatal a la vez que una propuesta alternativa de sociedad. La crítica conlleva un impulso democratizador en tanto cuestiona estructuras de poder anquilosadas, pero me parece problemático trasladar la “solución” a la sociedad civil. En la demanda confluyen dos tendencias opuestas, lo que aumenta la confusión.



Por una parte, el redescubrimiento de la “sociedad burguesa” se nutre del antiestatismo neoliberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. En este caso, el fortalecimiento de la sociedad civil remite al mercado como principio de un orden auto-organizado.

Por otra parte, la sociedad civil es invocada en oposición al “Estado burgués” en tanto poder ajeno y hostil que opprime la vida social. En esta tradición, la demanda por más sociedad civil apunta a la repolitización de una sociedad emancipada de la tutela estatal.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la *sociedad de mercado*.

También aquí se sobreponen concepciones contradictorias. De acuerdo a la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil no significa otra cosa que el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Tal concepción descarta las tendencias destructivas y excluyentes del mercado y, por lo tanto, no se hace responsable de sus consecuencias. Otra concepción, por el contrario, contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. Considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Aquí la ciudadanización de la política remite a la exclusión de amplios sectores de la población latinoamericana. Pero las formas tradicionales de organización colectiva no son necesariamente formas de autodeterminación democrática; frecuentemente son relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacia de la sociedad civil el fundamento de la democracia norteamericana. Finalmente, cabe mencionar un tercer enfoque que concibe el fortalecimiento de la sociedad civil como correctivo de la sociedad de mercado. Asumiendo el proceso de modernización en cursos, tal concepción ve en la reorganización de la acción

colectiva un antídoto contra sus tendencias desintegradoras. Efectivamente, el gran desarrollo de organizaciones sociales de base y de ONG's significa abrir importantes canales de comunicación ciudadana, incorporando nuevos intereses y experiencias a la agenda pública. De ahí se concluye fácilmente que las organizaciones sociales podrían reemplazar las organizaciones políticas (partidos), dando lugar a una ciudadanización de la sociedad civil. Tal conclusión es apresurada; la actual "cultura del yo" pone límites a una expansión masiva de la acción colectiva y, por otra parte, su organización en torno a temas específicos dificulta la integración social.

En resumidas cuentas, las formas actuales de replantear la relación de Estado y sociedad civil tienden a vaciar el ámbito político. En la medida en que la relación es vista como una relación inmediata, sin mediación institucional, el noble propósito de "ciudadanizar la política" tiene el resultado paradójico de anular las instituciones democráticas en nombre de la democracia. A mi juicio, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas, pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí mismas; así como las instituciones moldean a los procesos sociales, así también ellas son moldeadas por las estructura sociales. Vale decir, las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil me parece una referencia pertinente, que nos recuerda **las condiciones sociales de la democracia**. Posiblemente la modernización genere condiciones sociales adversas para la democratización. Dedico la parte final a una exploración preliminar, sugerida por un texto de Claus Offe.

Mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad (igualdad jurídica,

igualdad del voto). La igualdad exige hacer abstracción de las diferencias, tratándolas como irrelevantes. Ello se logra recurriendo a normas básicas de la convivencia: decencia, tolerancia, respeto, confianza, sensibilidad moral, disciplina interiorizada. Este tipo de "normas de civilidad" son las que permiten el acomodo recíproco en la convivencia cotidiana, sobre todo cuando las relaciones más permanentes, sometidas a pautas estables, son desplazadas cada vez más por interacciones momentáneas y fugaces entre extraños. Pues bien, estas normas sociales se debilitan a raíz de la modernización. En la medida en que el proceso de modernización incrementa la diferenciación social y funcional, aumenta la precariedad de las posiciones adquiridas. Por eso la modernización suele estar acompañada de un sentimiento de inseguridad, pero que es encauzado por esas normas tácticas de reconocimiento y compromiso. Sin embargo, la diferenciación y la consiguiente incertidumbre pueden alcanzar un nivel crítico cuando las aceleradas transformaciones sociales se entremezclan con situaciones de crisis o de trastorno generalizado. Entonces los efectos centrífugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por la tolerancia, la empatía, el respeto y otras normas de trato civilizado. Sin tales normas de autodisciplinamiento social, empero, la igualdad jurídica y la igualdad ciudadana pierden validez práctica y el mismo orden democrático termina podrido. Sabemos bien cómo las "reglas de juego" democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia, el buen tono y una disposición general al compromiso y la cooperación. Entonces podrá subsistir una Constitución democrática, pero ella deja de tener validez en tanto gobernabilidad democrática. En este contexto, la invocación de la sociedad civil puede ser entendida un llamado de atención sobre la cultura cívica como un momento de la política democrática. Fortalecer la sociedad civil significaría, entonces, reforzar las normas de "civilidad".



Juan Camilo Jaramillo

Comunicador social de la Universidad Externado de Colombia. Director *Proyecto Comunicación Pública*



# La comunicación pública y la responsabilidad social del periodista

Juan Camilo Jaramillo

En su elemental relato acerca de las aventuras de un pequeño príncipe extraviado en el desierto, el poeta francés Antonine de Saint-Exupéry nos regala una anécdota que bien puede servir para introducir un tema en apariencia tan complejo como el que hoy nos reúne.

Cuenta de Saint-Exupéry que sobre el planeta del principito caen permanentemente del cielo semillas buenas, de las cuales nacen hermosas flores, y semillas malas que deben ser reconocidas a tiempo y elimina-

das, pues de ellas nacen gigantescos baobabs que si llegaran a crecer terminarían por destruir el pequeño mundo con sus raíces descomunales. El hombrecito se pregunta angustiado qué sucedería si no llegara a detectar a tiempo una de aquellas cepas nocivas, y explica entonces con sencillez el principio de la constancia y el profesionalismo: *Es cuestión de disciplina* —dice—, *hay que dedicarse regularmente a arrancar los baobabs en cuanto se distinguen entre los rosales, a los que se parecen mucho cuando son jóvenes. Es un traba-*

*jo aburrido y muy fácil, pero hay que hacerlo todos los días.*

De la misma manera es responsabilidad nuestra, como comunicadores y periodistas, acostumbrarnos a pensar día a día en lo que significa manejar la información (que como los baobabs no siempre forzosamente es cepa buena por el simple hecho de ser información), en la realidad que nos circunda, en los otros, que son nuestra audiencia, y en la construcción de sentido que supone nuestro trabajo. Pues en la medida en que nos permitimos no hacerlo los problemas propios de la desinformación y de la contra información malintencionada, de su manipulación grosera y de la distorsión de la verdad irán creciendo, y cuando intentemos construir el acto comunicativo será tarde y nuestra realidad habrá sido poseída por los baobabs destructores.

¿Cómo se explica ese trabajo que nos corresponde hacer? ¿Cuál es exactamente la materia que manipulamos? ¿Cómo se configura esa responsabilidad cotidiana nuestra con la imparcialidad, con la verdad y con la construcción de un proyecto de sociedad?

## La dimensión de la comunicación en la construcción de sociedad

Ha transcurrido un poco más de medio siglo desde que se realizaron los primeros estudios de contenido que fundan el tema de la comunicación en la sociedad moderna en el contexto de las dos guerras mundiales del siglo XX. Hoy, resulta evidente que si algún tópico de las ciencias humanas se ha desarrollado en las últimas décadas con una clara perspectiva de futuro, es precisamente éste de la comunicación.

Alrededor del acto comunicativo y de los problemas que atañen a la producción de sentido se desarrollan todo tipo de reflexiones y discursos teóricos, los estudios desde la semiología, la antropología y la sociología acerca del comportamiento expresivo del ser humano y su forma de establecer interlocución llegan a niveles realmente sofisticados y si algunas tecnologías evolucionaron en forma

acelerada, casi vertiginosa, en las postrimerías del pasado milenio, fueron precisamente la cibernetica y la informática aplicadas. El futuro, se dice con absoluta y rigurosa verdad, está en las comunicaciones.

Resulta apabullante, por otra parte, el poder que han desarrollado los medios. Nunca como ahora fue tan lúcida la metáfora de la aldea para describir un mundo sin fronteras espacio-temporales. Poco a poco prácticamente todas las esferas del comportamiento humano, tanto en lo particular como en lo colectivo, han terminado subordinando su realidad al reflejo que proyectan en esa gigantesca y anónima red de imágenes e información que todo lo ve, todo lo utiliza y todo lo manipula. Desde el elemental buscapersonas o el trashumante teléfono celular, hasta la suscripción multifuncional a la fibra óptica, la actividad comercial a través de la internet o el consumo de sexo virtual, prácticamente todos los intersticios de la vida, igual en lo privado que en lo público, están hoy atravesados por algún sistema de comunicación.

## Hablar de comunicación es hablar de humanidad

Y es que, en la medida que está demostrado que la sociedad existe a partir del momento en el cual el ser humano empieza a comunicarse, no resulta arriesgado afirmar que ella, la sociedad, es, fundamentalmente, producto de la capacidad relacional y comunicativa del ser humano.

Incluso la actividad productiva, esencial para explicar la construcción social, entraña, desde esta perspectiva, un acto comunicativo a través del cual el hombre se apropiá de la naturaleza y la transforma para construir un sentido de supervivencia y preservación de la vida. A diferencia del ser irracional que simplemente "vive", el hombre deviene humano en el momento en que humaniza su entorno, es decir, cuando lo moldea de una manera tal que le pertenece y puede expresar su particular forma de entenderlo, en otras palabras, cuando sella su dominio sobre él con el acto de comunicarlo.



La comunicación, pues, como disciplina del conocimiento, encierra en sí misma una potente clave de acceso a la comprensión de la manera como se construye la sociedad. Y, precisamente por eso, interviene definitivamente en esa construcción. Está claro que los grandes transformadores de la sociedad han sido, además de grandes políticos, formidables comunicadores, capaces de articular sentidos colectivos con fuerza y capacidad de convocatoria, de concitar en torno a ellos la voluntad de pueblos enteros. Y es claro, también, que ningún cambio verdaderamente profundo sucede en la sociedad mientras no haya sido incorporado a la cultura mediante un proceso eminentemente comunicativo, cuando, convertido en sentido se instala en las rutinas personales y es asumido desde la cotidianidad por seres humanos concretos.

Hablar de comunicación, entonces, es referirse a una dimensión consustancial a la naturaleza humana, que involucra, además, el modo como los seres humanos articulamos universos simbólicos que nos confieren

sentido existencial y proponemos horizontes éticos que nos proporcionan criterios de actuación. Hablar de comunicación, en una sola palabra, es hablar de humanidad.

### **La comunicación es un bien público**

Si entendemos de esta manera la comunicación en su natural dimensión social, es decir, si asumimos que comunicar es, esencialmente, *poner en común*<sup>1</sup>, como afirma de manera hermosa y significativa el investigador Jesús Martín Barbero, *resulta evidente que de lo que estamos hablando es de un bien público*, pues de lo que la comunicación se ocupa es de la articulación de sentidos compartidos que atañen al bien y al interés comunes. Y sin embargo pocos bienes

<sup>1</sup> Jesús Martín Barbero, "Comunicación y cultura política", conferencia dictada el 26 de mayo de 2000 en la sede de la Corporación Viva la Ciudadanía, en Armenia (Quindío).



públicos han sido objeto de tan salvaje y apabullante apropiación por parte del interés particular.

Corporativizar la información, apropiarse de sus canales, controlar los mensajes y levantar poderosos y excluyentes cercos y linderos que condenan a la invisibilidad a amplios sectores sociales, han sido el propósito y el objetivo ya legendarios del poder, que ha sabido encontrar en ello, además de beneficio político evidente, un impresionante y rentable negocio. Hoy prácticamente ningún espacio de sentido escapa a la implacable tiranía del sello de marca: desde el evidente control sobre los medios masivos hasta la implacable imposición de gustos y costumbres a través de la construcción de los imaginarios del placer estético y de la moda, los propietarios de la comunicación manipulan maneras de ver el mundo, estilos de vida, interpretaciones de la realidad y complejas redes de comportamiento social. La internet y el vasto universo de las telecomunicaciones, cons-

tituyen quizás, hoy en día, el más exclusivo espacio privado que interviene lo público, determinando quiénes pertenecen o creen pertenecer efectivamente al reservado circuito de la construcción social. Y a cambio han construido verdaderos guetos de exclusión a cuyo ámbito cerrado se asoman apenas tímidamente inmensas mayorías desde la pantalla del televisor, o atisbando con envidia y frustración la valla y el cartel publicitarios o la cartelera de farándula que exhibe lo que todos no pueden poseer, y vende sueños de cenicienta imposibles por lo deseables e inaccesibles.

Pero en ningún otro espacio de ese intangible bien de interés común que es la comunicación resulta tan opresiva esta apropiación de lo colectivo como en el terreno de la información. Si aceptamos que precisamente la información no es otra cosa que la fuerza que construye el interés de todos precisamente porque universaliza y homologa, aceptaremos que imponerle a ésta sello de marca, ma-

nipularla en procura de construir imaginarios de opinión controlados a voluntad, y sustraer a la sociedad de su derecho a acceder libremente al conocimiento suficiente y verdadero de lo que incide en su destino, es un simple y llano atentado contra el interés colectivo.

## Comunicadores sociales y movilización social

Puestas las cosas en este contexto, podemos entender que el asunto al cual nos dedicamos va mucho más allá del simple hecho de dar cuenta de lo que es novedoso o significa cambio repentino en el discurrir de la realidad. Tenemos sí una responsabilidad ineludible con ese primer nivel de la información que es la noticia, pero nuestro rol social tiene que ver con la capacidad de ver más allá de lo aparente y de contribuir a hacer visible lo invisible. Nuestro trabajo, como comunicadores y como periodistas, es contribuir a la construcción de un proyecto de sociedad. Y en nuestro caso, de manera más directa y específica, a la construcción de un proyecto democrático de sociedad.

Siguiendo al investigador y teórico de la comunicación José Bernardo Toro en sus “13 TESIS SOBRE EL PAPEL DE LA COMUNICACIÓN EN LA SOCIEDAD”<sup>2</sup>: *Si definimos la democracia como la autofundación de un sistema en donde los diferentes actores e instituciones pueden hacer competir sus intereses en igualdad de condiciones, el enfoque general de la comunicación para la participación democrática debe orientarse a garantizar que los diferentes sectores pueden hacer competir sus intereses, sus mensajes y sus símbolos, en igualdad de oportunidades, dentro del universo de intereses, de mensajes y de símbolos que trama la sociedad.* Y buena parte de la responsabilidad que le compete a la comunicación en este propósito tiene que ver con su aporte en la formación de ciudadanos, capaces, en coordinación con otros, de crear o transformar el orden social que ellos mismos quieren vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos (Toro, 2001).

Éste es el enfoque que le corresponde a la comunicación cuando se reconoce a sí misma puesta al servicio de la construcción de bienes públicos, es decir, cuando asume que el eje de sentido que le confiere valor social es su capacidad de aportar a la movilización social. Y la movilización social, que según Toro, *se entiende como la convocatoria de voluntades para actuar en la búsqueda de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos, por ser convocatoria es un acto de libertad, por ser convocatoria de voluntades es un acto de pasión, y por ser convocatoria de voluntades a un propósito común es un acto público y de participación*<sup>3</sup>.

Ahí, pues, el reto y la responsabilidad del comunicador periodista: movilizar a la sociedad para la construcción de un proyecto común. La pregunta es: ¿nos estamos preparando para enfrentarlo y asumirlo plenamente?

## El comunicador periodista como intelectual orgánicamente comprometido con su realidad

Si algo pareciera no tener importancia en la preparación del comunicador periodista que gradúan nuestras universidades, es su formación política, pese a que, de manera contradictoria, se espera que con su trabajo incida inevitable y significativamente en la opinión pública. Formación política, entendida aquí como comprensión de la realidad, de la manera como evoluciona la sociedad, de las fuerzas que se mueven en ella y de los procesos sociales, que son, precisamente, los grandes generadores de la noticia.

La única respuesta posible a la pregunta acerca de la ética del comunicador periodista, que tiene que ver con el cumplimiento de

<sup>2</sup> José Bernardo Toro y Martha C. Rodríguez, Tesis 1, *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. Documentos de Trabajo del Indes, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2001, p. 8

<sup>3</sup> *Ibídem*, p. 15



su función como constructor de ese bien público que es la comunicación, se encuentra, precisamente, en la organicidad de su condición de intelectual; es decir, en su comprensión profunda del momento histórico que le corresponde vivir, de los procesos sociales con los cuales trabaja, en la claridad que tenga acerca de su responsabilidad social, y de las implicaciones éticas de su rol como generador de opinión.

El comunicador periodista debe ser sabio en su conocimiento de la naturaleza humana, estudioso de los comportamientos sociales, conocedor de la organización misma de la sociedad. Al contrario de lo que muchos creen, su materia prima *no es la información* sino *el sujeto* generador de la información. Por pura deformación hemos caído en el sinsentido de hacer de la noticia *la razón de ser del trabajo periodístico*, desconociendo que el hecho social que se refleja en la noticia *es la razón de ser del trabajo del comunicador*. Dicho de otra manera, si nuestros periodistas no se forman como *auténticos comunicadores*, conocedores expertos de la vida de la sociedad, nunca trascenderán el riesgo de ser utilizados por el poder ni serán verdaderamente independientes en su compromiso con la verdad y en cambio creerán haber tocado el cielo con las manos cuando logren una buena chiva y estarán seguros de cumplir con su compromiso ético por el mero hecho de denunciar, independientemente de que sus denuncias estén suficientemente documentadas o de que entiendan

y asuman la responsabilidad que les compete en determinadas coyunturas históricas frente al tratamiento de ciertos temas.

### **Hacia la construcción de una comunicación pública**

¿Dónde se aborda, entonces, el problema más universal y complejo que tiene que ver con la manera como la sociedad, como entidad política, se comunica y articula sus imaginarios con los resortes del comportamiento social que hacen que las colectividades concierten ciertos objetivos y se propongan metas comunes? De manera más directa: ¿dónde se aborda la vocación política de la comunicación pública como fuerza movilizadora de la sociedad?

Pese a lo que pareciera evidente, la respuesta no puede estar en lo que los medios definen como su propia capacidad de crear opinión. Y la razón es sencilla: ellos parten del supuesto de que controlan unilateralmente procesos colectivos de construcción de sentido, lo cual es una presunción desmesurada simple y sencillamente porque no hay movi-

lización posible al margen de la actuación de los movimientos sociales, que son los que en últimas, con su interlocución directa al interior de los grupos y comunidades, hacen reales los cambios en la vida de la sociedad y consolidan esas transformaciones convirtiéndolas en cultura. Estos movimientos pueden tener que ver con campañas emprendidas desde los medios e incluso originarse en imaginarios construidos por ellos, pero no son su producto exclusivo, ni su capacidad de convocatoria depende únicamente de su resonancia en la televisión, en las páginas de los grandes periódicos o a través de las ondas radiofónicas.

Más que ese cuarto poder omnímodo y anónimo que en algún momento se erigió como la “conciencia” de la sociedad, lo que conocemos como “opinión pública” y que algunos pretenden hacer pasar como voluntad colectiva, en realidad refleja solamente el sentir de un poder que tiende a ser hegemónico como todos los poderes y no siempre (casi nunca, diría yo) es expresión de lo que la sociedad en su conjunto piensa, sino de lo que algunos medios quieren hacer creer que es lo que la sociedad piensa y encuentran oportuno imponer como legítimo en el pensamiento social. Esto, por supuesto, no como una condición sino más bien como una deformación, pues una correcta interpretación del rol que compete al medio como generador de opinión tendría que ponerlo en trance de un compromiso ético mucho más serio que la vanidad de asumirse “creador” del pensamiento colectivo.

Movilizar socialmente es algo que no solamente tiene que ver con esa “opinión pública” construida desde los medios masivos, sino con la otra, la de la calle, la que se forja en cada lugar de reunión, la que se reedita en cada conversación inteligente, en toda convocatoria para realizar alguna tarea en grupo, en la vida real de la gente y de las organizaciones que suman voluntades y construyen certezas históricas de las cuales ninguna fuerza impositiva, por atropelladora o autoritaria que parezca, puede desviarlas indefinidamente. Así lo demuestran todas las revoluciones que han resultado de esa silenciosa construcción de nuevos sentidos y nuevos referentes sim-

bólicos, para cuya irrupción histórica solamente hace falta un instante de ruptura, una coyuntura afortunada, que bien es cierto en muchas oportunidades nace de una acción iniciada desde los medios masivos pero no depende exclusivamente de ellos. Los recientes y aún no resueltos acontecimientos de protesta civil en Venezuela y Argentina dan prueba de este principio fundamental de la comunicación.

Movilizar, en un sentido más profundo, significa reconocer los procesos vivos y con proyección de futuro en el quehacer social y llenarlos de sentido en el imaginario colectivo, insertándolos en la agenda pública, renunciando a todo control proselitista sobre sus desarrollos, pero, sobre todo, convocando a todos aquellos actores sociales en condiciones de asumirlos y conferirles legitimidad para que obren en sus campos de actuación particulares y reediten esa convocatoria traduciéndola en “sentir” de todos. Movilizar, en pocas palabras, significa instalarse en un proyecto de construcción de sociedad en el plano político pero, sobre todo, en el espacio mucho más sólido y trascendente, de las transformaciones culturales.

Movilizar a la sociedad, entonces, es, más bien, el resultado de una combinación precisa y afortunada de factores: movimientos sociales coyunturalmente significativos por un lado, y por el otro difusión masiva de ideas y de objetivos para la consecución de metas concertadas aun dentro de la diversidad y la diferencia, que es responsabilidad de los comunicadores periodistas. Porque la movilización social tampoco existe en el mero hecho del activismo y el desconocimiento flagrante de la potencia socializadora de los medios. Es evidente que sin una adecuada resonancia en el plano masivo ninguna movilización puede lograr efectos verdaderamente significativos. Sin una exitosa presencia en el imaginario colectivo, de ineludible paso por los medios masivos, cualquier tipo de movilización termina resultando sencillamente invisible, y en consecuencia marginal e inocua.

Algo más, pues, hay que tener en cuenta al abordar procesos comunicativos vinculados con lo que concierne a todos, con lo

que está en la esfera del interés común. Y ese algo supone una lectura compleja del papel de la comunicación que la vincule con una comprensión estratégica de los problemas que aborda, al tiempo que la proyecte en la pragmática del trabajo de periodistas, publicistas, artistas, activistas, educadores y demás comunicadores; que se preocupe por escudriñar los comportamientos colectivos desentrañando sus resortes más íntimos para aprender a pulsarlos mediante la puesta en marcha de procesos participativos; que sepa sacar partido de la acertada combinación entre el poder de influencia de los medios masivos y la potencia de la concertación propia de los procesos organizativos; que conozca y aplique con eficacia estrategias de todo orden, tomadas de la publicidad, del arte, del montaje de eventos masivos, del deporte, de la actividad cívica, etc. Desde este punto de vista el comunicador periodista debe ser un artesano de convocatorias, un tejedor de voluntades que obre como eje articulador de esfuerzos colectivos.

Nuestros periodistas más veteranos conocen sobradamente este principio. Por ello siempre acuden a la organización de grandes eventos de movilización concertada capaces de comprometer a sus audiencias en acciones públicas concretas que puedan traducirse en presión de la opinión pública. Colectas de solidaridad, medidores de opinión al aire, secciones de correspondencia, marchas y todo tipo de movilizaciones, son organizadas desde los medios. Solo que, en gracia del exagerado protagonismo en el que suelen caer algunos, en no pocas oportunidades surge la duda legítima acerca de si el éxito de algunas de esas campañas ha tenido que ver más con la fidelidad de audiencia de ciertos medios y periodistas, que con la expresión de una real voluntad participativa y política por parte de las organizaciones sociales y de aquellas personas que asisten masivamente a las convocatorias pero pocas veces se comprometen efectivamente con ellas, precisamente porque sirven a intereses particulares y no responden a un auténtico proyecto de construcción de lo público.

Poner en interlocución a la sociedad, establecer dónde se origina la comunicación

como fenómeno público, a quién se destina efectivamente, cuáles son sus vías de irrigación y acceso a la conciencia colectiva, estudiar sus dificultades y formas características de comportamiento, explorar hasta dónde llegan sus reales alcances, cuál es su verdadero impacto, analizar la manera como las ideas van cobrando fuerza en las sociedades y adquieren esa autonomía que las convierte en saber social, son tópicos de vital importancia y urgencia que articulan un vasto campo de actuación para la comunicación. Y asumirlos constituye, por consiguiente, una responsabilidad ineludible para el comunicador periodista que quiera abordar con ética el delicado rol social que le corresponde. Es demasiado grande el poder que ejerce y a la vez demasiado peligroso el lugar en que se coloca en virtud de la inevitable visibilidad de su trabajo para ignorar este principio esencial de su ética como servidor público.

La comunicación, mirada en esta perspectiva, se hace total. Asume su vocación como comunicación pública comprometida de manera definitiva con los medios pero al mismo tiempo vinculada inexorablemente con su vocación educativa, y reconoce su responsabilidad en los procesos comunicativos directos con comunidades y colectividades, que son los escenarios concretos donde se articula y construye sociedad.

Un comunicador periodista que entienda de esta manera su compromiso con la sociedad, podrá, seguramente, asumir con libertad y responsabilidad su trabajo y afirmar sinceramente con el pequeño hombrecito que introdujo esta conversación: *No se ve bien sino con el corazón, porque lo esencial es invisible a los ojos*, lo cual en nuestro caso quiere decir: no se ve bien sino con el compromiso, porque lo esencial es invisible a los ojos y por consiguiente hay que hacerlo visible ante la conciencia colectiva de la sociedad.

Ibagué, 9 de febrero de 2002

Día del Periodista

**Absalón Jiménez Becerra.**  
Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional, historiador y politólogo.

# La política universitaria en momentos de crisis

Absalón Jiménez Becerra<sup>1</sup>

*Por otros caminos no nos cansamos de recordar que las formas de dominación incluyen, entre otras, la represión violenta. Pero dentro del capitalismo la represión es solamente una forma que no puede ser la principal. Como Gramsci lo enseñó, no se deben desconocer los mecanismos consensuales como un factor de dominación y no como una panacea del nuevo pacto social.*

Germán Palacio,

*La irrupción del paraestado,*  
1990

La educación como parte de la política social en nuestro país, ha sido producto del desarrollo histórico del siglo XX, la consolidación de la urbe y el desarrollo industrial, que acompañado de los conflictos políticos internos, como el fenómeno de la vio-

lencia rural (1945-65), conllevaron a un proceso de desplazamiento y migración que desbordó espacialmente a las pequeñas ciudades colombianas. Todo ello originó la consolidación de nuevos actores sociales como los sectores populares urbanos, la irrupción de una nueva clase media que demandaba credenciales educativas, la regionalización de la matrícula y la feminización de la misma. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX en Colombia, como lo vamos a observar, la política educativa como política pública, no existió de manera clara, con las características modernas y democratizantes adecuadas, hasta bien entrada la década de los años ochenta. En esta perspectiva el interés de la presente disertación es ahondar en tres puntos: el proceso de nacionalización de la educación y la consolidación del movimiento magisterial; la política educativa en educación supe-

rior, desmitificando una visión supuestamente ordenada, ascendente y desarrollista; y en tercer lugar, reflexionar en torno al papel del profesor universitario y la disgregación del trabajo intelectual, cuyo resultado ha sido su falta de respuesta ante el proceso de reforma educativa que en la actualidad se está viviendo, en detrimento del interés público y social.

## Escenario nacional y consolidación magisterial

La educación como derecho social de los colombianos no fue una prioridad en un Estado que desde



<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional, es historiador y politólogo; ha sido investigador del Centro de Investigaciones CIUP-UPN y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IE-PRI, Universidad Nacional.

mediados de siglo XX, se ha caracterizado por su precariedad, fragmentación y privatización<sup>2</sup>. La propuesta de un Estado colombiano como espacio de lo público que sirviera de árbitro y regulador de las relaciones sociales entre el pueblo y la oligarquía, los trabajadores y los gremios, los campesinos y terratenientes, se truncó. Un Estado, sin mayor capacidad de maniobra en lo social como interventor del desarrollo económico del país, que regulara y redistribuyera el ingreso por medio de políticas sociales, no se logró consolidar, entre las décadas de 1940 al 60.

Las razones fundamentales para dicha frustración del Estado al menos son tres: la crisis del lopismo y de las reformas liberales del treinta, que tenían como objetivo garantizar una ciudadanía política modernizante basada en una serie de derechos sociales desde el Estado; el enfrentamiento bipartidista que desbordó en la violencia; y la consolidación y auge de los gremios económicos que asumieron una posición oligárquica de clase, y convirtieron, desde esa coyuntura, a la institucionalidad estatal, como aquel espacio donde se negocian, ante todo, los intereses del sector privado.<sup>3</sup>

Ante esta crisis, la educación como parte de la política social, caería en el caos institucional. Las necesidades del pueblo durante el periodo de la violencia (1945-65) y el Frente Nacional (1958-1974), no serían una prioridad. Por encima de esas necesidades, se encontraba el orden público, la irrupción del bandolerismo, las primeras guerrillas, y el reparto burocrático de los cargos en la administración durante el periodo del acuerdo conciliatorio entre las élites.<sup>4</sup> Para esta coyuntura, mediados de 1954, la

Misión Currie diagnosticó que en Colombia existía “un número de 2'800.000 colombianos adultos analfabetos; 660.000 niños carecían de escuelas, y de 16.650 maestros, 10.995 no tenían grado de ninguna naturaleza. Además el 65% de colegios que funcionaban en el país eran de carácter privado y la gran mayoría dirigidos por comunidades religiosas.”<sup>5</sup>

Frente a este panorama, se debe recordar que en nuestra sociedad los derechos sociales, entre ellos el de la educación, además de llegar de manera tardía, se ampliaron en un proceso de lucha de los actores subalternos y movimientos sociales emancipadores como el magisterial.

Acompañado de un proceso de agremiación sindical que se inicia en Antioquia y que se traslada a otras ciudades, nace en Bogotá en 1959, la Federación Colombiana de Educadores Fecode, la cual de manera pausada se fue convirtiendo en el sindicato más fuerte que existe hoy en el país.

La nacionalización de la educación,<sup>6</sup> fue producto no sólo de la grave situación diagnosticada por agentes internacionales, y por las élites locales frentenacionalistas, que en su plebiscito establecieron desde 1958 un monto del 10% en inversión educativa anual (que nunca se cumplió), sino también de la lucha de los maestros. Recordemos *La marcha del hambre* que partió del municipio de Socorro, departamento de Santander, en 1967, y el acelerado proceso de agremiación sindical en torno a Fecode, por parte de los sindicatos regionales en la primera mitad de los años setenta<sup>7</sup> en momentos en que se masificaba y nacionalizaba la educación secundaria.

<sup>2</sup> Los anteriores son los argumentos de análisis del problema del Estado en Colombia, desarrollados por Daniel Pécaut, en su obra, *Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930-1953*. Primera edición en castellano, Bogotá, editores Siglo XXI y Cerec, 1987.

<sup>3</sup> Recordemos que si la década de 1930, fue uno de los momentos cúspide para la consolidación del sindicalismo en Colombia, mediante la creación de la Central de Trabajadores de Colombia, CTC, en 1936, en los años cuarenta se consolidaron los gremios con el único fin de privatizar al Estado y sacar adelante sus intereses mediante políticas económicas presionadas: la Andi nace en 1944, Fenalco en 1945, el Fondo Nacional del Café en 1940 como aparato burocrático de la Federación Nacional de Cafeteros, que había nacido en 1927; y la SAC fundada en 1904, desde el periodo de la República Liberal, ha ejercido un destacado papel en defensa de los intereses de los grandes propietarios rurales.

<sup>4</sup> Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de colación. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Uni Andes, Tercer Mundo editores, 1993. Este autor define el acuerdo del Frente Nacional (1958-74) como “consociacionalista”. Dicho acuerdo, dado exclusivamente entre las élites en momentos de crisis, aunque mantiene algunas características democráticas, como el derecho universal al voto y la presencia de elecciones periódicas, excluye al pueblo y lo relega a un segundo plano.

<sup>5</sup> *El Tiempo*, 4 de abril, y 21 de mayo de 1954.

<sup>6</sup> En cuanto al proceso de nacionalización de la educación, podemos recordar que la Constitución de 1886, había definido la instrucción primaria como un servicio de orden departamental, no de orden nacional. El crecimiento de la cobertura educativa a lo largo de los años cincuenta y la pobreza fiscal de las regiones, desembocó en la financiación nacional de la escuela primaria por medio de la Ley 111 de 1960, y en la década del setenta, se dispuso la nacionalización plena de la secundaria, mediante la Ley 43 de 1975.

La política educativa no puede leerse de manera independiente de la lucha del movimiento magisterial, por lo menos en los últimos cuarenta años. A medida que se nacionalizó la educación primaria y secundaria, el Estado se convirtió en el único patrón de los docentes, aspecto que de manera indirecta fortaleció a Fecode.

Pero en los años setenta el movimiento magisterial materializa su lucha derrotando dos iniciativas gubernamentales antidemocráticas, para llegar al Estatuto Docente, Decreto 2277 de 1979. El nuevo Estatuto definió al maestro como *empleado oficial de régimen especial*, redujo el tiempo requerido para ascender de categoría, unificó los escalafones de primaria y secundaria, estableciendo el escalafón único, acompañado de un régimen disciplinario de carácter benévolos.

Producto de la anterior lucha y la ampliación de la cobertura educativa, para los años ochenta el magisterio representa ya un sector social importante en el país: habían cerca de 200.000 docentes dependientes del Estado, con una participación en el gasto público superior al 20%, convirtiendo a la educación en una de las principales fuentes de empleo de los colombianos.<sup>8</sup> La época dorada del movimiento magisterial se consolida en el *Movimiento Pedagógico Nacional*, que nace en agosto de 1982, en el XII Congreso de Fecode. Desde ese momento el educador colombiano se reivindica como un *trabajador de la cultura*, y se consolida como un actor importante en la discusión de la política educativa y los contenidos curriculares de los programas, abroga por la autonomía y la li-



bertad de cátedra, y promueve el liderazgo social y político de los maestros, como profesionales e intelectuales de un saber específico, el saber pedagógico.<sup>9</sup>

No obstante el anterior proceso, el movimiento magisterial colombiano se enfrentó a un escenario en el que hubo preponderancia del sector privado. En 1973, en uno de los mejores momentos de la educación pública, el 53% de los estudiantes de secundaria estaban matriculados en el sector privado. Es decir, una propuesta educativa de carácter incluyente, en Colombia, nunca llegó a materializarse como una política de Estado, caracterizada por una cobertura pública, amplia y democrática. En un escenario estatal, en el que como supuesto escenario de lo público, han primado los intereses del sector privado, la educación como política social nunca existió de una manera clara para unas mayorías excluidas.

En los años noventa la sociedad colombiana iniciaría un proceso democratizador en cuanto a su tipo de relaciones sociales. Producto de una coyuntura política nacional nace la Constitución de 1991, la cual en su

momento es vista como un acuerdo de paz y como el principal referente ético de los colombianos.<sup>10</sup>

En esta nueva Constitución, Colombia es definida como un Estado Social de Derecho, basado en el respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales de la persona; se establecen de manera clara los derechos de tipo civil y social, acompañados de la tutela como principal herramienta para su defensa y materialización. Este proceso repercutió en el aparato educativo, nace la Ley 30 de 1992 o nueva Ley de Educación Superior; el Decreto 1444 que estimularía la investigación y productividad académica en las universidades; la nueva Ley General de Educación, conocida como la Ley 115 de 1994, y el Decreto 1860, por el cual se reglamenta la misma.

Los aires de la nueva democracia, iban acompañados de principios como el de autonomía escolar y universitaria, el gobierno escolar y la elección de sus propias directivas, los proyectos educativos institucionales,

<sup>7</sup> Hernando Gómez Buendía, "El magisterio y la política educativa", en *Sindicalismo y política en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1986, p.185. El sindicato de Fecode nació como organización gremial de segundo grado en el año de 1959. Concentrado inicialmente en la primaria, este sindicato fue absorbiendo las demás entidades del sector para convertirse en uno de los más fuertes en los años ochenta.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 186.

<sup>9</sup> "Fundamentos y propósitos del Movimiento Pedagógico" (Documento), en Revista *Educación y Cultura* No. 1, Bogotá, Fecode, julio de 1984. p. 37.

<sup>10</sup> Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Historia crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Cerec, p. 185.

la libertad de cátedra, libertades de intimidad y conciencia, y en general la promulgación y respeto a las nuevas normas constitucionales. No obstante, si la nueva Constitución trajo consigo una mayor cantidad de derechos de tipo civil, lo que se inició en realidad desde 1991, es el desmonte de los derechos sociales, que por más de medio siglo habían sido producto de la presión de los movimientos sociales, que como el magisterial había reivindicado el derecho a la educación.

El desmonte del Estado de carácter social en lo educativo, se ha caracterizado por la intención de focalizar las necesidades sociales, para subsidiar los derechos de los más pobres dentro de los pobres, estableciendo a lo sumo, subsidios a la demanda educativa y no a la oferta estatal en la misma. Bajo la última administración presidencial se ha vivido un retroceso en la política educativa de al menos cuatro décadas; el proceso de nacionalización de la educación, producto del desarrollo histórico del país desde mediados del siglo XX, dio un paso atrás por medio de la ley de recorte a las transferencias regionales, Ley 715 de 2001; otro tanto ocurre con el Estatuto Docente de los profesores de primaria y secundaria, Decreto 2277 de 1979, el cual fue recortado por lo menos en un 60% de su contenido, lo que afecta a más de 340.000 docentes en el país; y ahora como lo vamos a observar, el turno es para el sector universitario, al estímulo de la investigación, y en general al régimen salarial y prestacional de los docentes universitarios.

## Educación superior, desarrollo y política

La propuesta educativa colombiana no fue ajena a la coyuntura política internacional, que desde 1950 se vio influenciada por los intereses de los EE.UU. como potencia triunfante de la Segunda Guerra Mundial. Desde esta coyuntura la potencia del norte ha determinado la política social para América Latina. Es así como se puede percibir la orientación económica y social, que siguió nuestro país producto de la reunión de Punta de Este, la Alianza para el Progreso, y en el campo de la educación superior de manera específica, el informe de Rudolf Atcon, que desde 1961<sup>11</sup>, estableció los parámetros del sistema universitario colombiano, mediante una propuesta "moderna" de universidad, basada en la flexibilización curricular, el proceso de departamentalización y semestralización de los programas, acompañado de créditos académicos, materias electivas, y una visión institucional de carácter independiente y tripartito de la institución: *los que administran, los que estudian, y los que enseñan*.

De igual modo, para este periodo se tiene que afirmar que la educación superior en Colombia, de manera similar a la de América Latina, es un fenómeno urbano, que responde a procesos de desarrollo industrial, consolidación del capitalismo y a la irrupción de nuevas clases medias, que demandaron profesionalización, llevando posteriormente a un proceso de regionalización de la matrícula y feminización de la misma. Transformación que fue acompañada, por lo menos desde la década de 1950, por los intereses de las élites locales, con la intención de re-

afirmar identidades y procesos económicos regionales<sup>12</sup>.

En consecuencia, la educación superior creció a la par del desarrollo político y espacial de los colombianos, es decir, de forma más bien caótica, desordenada y poco planificada, beneficiando a la postre al sector privado, que observó a la educación superior como un lucrativo negocio, trayendo graves consecuencias para el sistema universitario. Si para el año de 1954, se registraban apenas 21 universidades, con 81 facultades en el país, las cuales apenas lograban graduar a 1.282 estudiantes, para 1973, el aún precario sistema universitario, se desorganizó y anarquizó, producto de la presión del sector privado. Para esta coyuntura, con

<sup>11</sup> De esta manera la política social definida anteriormente por cada uno de los Estados de manera independiente, entraría en una lógica desde el periodo de la posguerra en la que los actores internacionales como los EE.UU., el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial BM, establecen los preceptos de desarrollo económico y social. En consecuencia, la política pública además de consultar demandas y necesidades, dirigidas por un proyecto político dominante, y de recoger propuestas y alternativas, está subordinada al contexto internacional que es el que facilita en gran porcentaje los recursos disponibles para desarrollar la propuesta.

<sup>12</sup> Helwar Figueroa, "Universidad pública en Colombia. Una mirada histórica", en *Pedagogía y Saberes*, Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación, No. 16, Bogotá, 2001. Así nació la Universidad de los Andes en 1948 en Bogotá, como proyecto del sector privado, en el cual la Andi sería partícipe desde un inicio; la Universidad de Medellín en 1950; de igual modo la Universidad del Valle en 1945 en la ciudad de Cali; la Universidad Industrial de Santander, UIS, que surgió en la década del cincuenta como proyecto regional; y la Distrital de Bogotá, entre otras.

la afluencia de nuevos estudiantes, la capacidad de matrícula de la universidad privada sobrepasó a la pública, como producto de la mencionada urbanización, regionalización y masificación de la educación.

Durante los años de 1973-74, el incremento del número de universidades, estatales y privadas, fue bastante significativo, pues se pasó de 23 a 27 universidades oficiales, mientras las privadas se incrementaron de 35 a 58. “Al final del periodo, 1973, la privada desborda a la oficial. El número total de alumnos matriculados crece 6.4 veces en estos años. Este crecimiento se hace más notable en el número de egresados, que se incrementa siete veces. Un poco más tarde, el número de egresado de instituciones privadas iguala al de las oficiales”.<sup>13</sup> Se concluye en esta coyuntura, que Colombia no siguió un modelo universitario apropiado a semejanza de lo que ocurría en otros países latinoamericanos como México, Argentina y Brasil, donde la expansión de la oferta se guió por el crecimiento de las instituciones ya existentes, lo cual permitió proteger las tradiciones académicas y ampliar su ámbito de influencia frente a la sociedad.

En Colombia, ante la ausencia de políticas públicas modernas en educación superior<sup>14</sup>, el frágil sistema no siguió un camino lineal ascendente, como se ha dado a conocer en los más recientes estudios,<sup>15</sup> sino más bien este fue caótico y desordenado influido por los intereses del sector privado<sup>16</sup>. Así podemos identificar el Decreto 1297 de 1964, que apunto por primera vez, al reconocimiento de un sistema de educación superior,

definiendo entre sus componentes además de las universidades públicas y privadas, a otras instituciones que no llegaban al rango de universidad. Este decreto, que nació como resultado de la presión del sector privado, abrió las puertas no sólo al grave proceso de privatización de la educación superior en Colombia, sino a la posibilidad de ofrecer una cobertura que garantizada por las universidades de baja calidad, o de “garaje”, iría en detrimento de los contenidos curriculares de los programas.

De igual manera, otra política gubernamental que afectó a la universidad estatal fue la reforma de 1968, conocida como el Decreto 3153, sancionada durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, la cual con un interés revanchista mella la autonomía universitaria. La medida, que tiene un antecedente personal, que se remonta a 1964 entre Lleras y el movimiento estudiantil, posibilitó al ejecutivo el nombramiento de los rectores de las instituciones universitarias de carácter nacional. De esta medida se derivó la presencia de “los rectores policías” de la época, que abandonaron su labor académico-administrativa para convertirse en los principales agentes de control de orden público en el interior de las universidades.

Frente a esta crisis institucional de lo público y su falta de propuesta, sumado a la demanda educativa de la época, el sector privado aprovecha la oportunidad para beneficiarse y lucrarse económicamente. El sistema universitario en este periodo, previo a los años ochenta, entró en un proceso de masificación, originando su dispersión, desgobierno y baja calidad en los programas académicos, que comenzaron a ser manejados bajo los

<sup>13</sup> Ricardo Lucio y Mariana Serrano, *La Educación superior. Tendencias y políticas estatales*. Bogotá, Editorial Universidad Nacional, Iepri, 1992, p. 82. El número de egresados para 1974, es prácticamente igualado: 7.218 de la universidad privada, frente a 7.225 de la pública.

<sup>14</sup> La política pública se puede entender como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y actuaciones, del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles mejorables. La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas. (Ver Alejo Vargas Velásquez, *El Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 57).

<sup>15</sup> Al revisar las políticas en educación superior, adoptadas desde el Frente Nacional a la fecha, nos podemos apartar de la visión de Estado desarrollista y ascendente, que maneja Miryam Henao en sus investigaciones sobre políticas públicas y universidad. Para esta investigadora, el Estado, desde la década del cincuenta, ha venido de menos a más, pasando por tres etapas, referenciadas de manera puntual en tres decretos. En primer lugar se habla de un periodo de *Anomía universitaria* (bajo el Decreto 277 de 1958, que estableció los fines y valores del reducido número de universidades de la época); en segundo lugar, el lapso de *heteronomía universitaria* (Decreto Ley 080 de 1980, el cual estableció los parámetros modernos de universidad, e intentó meter en cintura la situación caótica ante el desborde institucional); y por último, el momento de *autonomía universitaria* (Ley 30 de 1992, medida por medio de la cual se reconoce un grado de madurez institucional e investigativo al sistema universitario colombiano). Miryam Henao, *Políticas públicas y universidad*, Bogotá, Editorial U. Nal., Iepri, Asunción, 1999.

<sup>16</sup> Absalón Jiménez y Helwar Figueroa, “Políticas educativas en la educación superior: 1952-1992”, en *Revista Colombiana de Educación*, Centro de Investigaciones CIUP-UPN, Bogotá, No. 38-39, año 1999.

parámetros del credencialismo.<sup>17</sup> Es decir la universidad “moderna”, de carácter urbano, se relaciona con el Estado principalmente por la posibilidad que tiene ésta de ofrecer y vender credenciales universitarias o títulos de grado. El Estado al deformar su carácter burocrático, comenzó a demandar títulos universitarios sin tener en cuenta la procedencia de los mismos, y las posteriores consecuencias que esta situación traería para la educación superior.

Como lo comenta Aline Helg, no obstante el importante crecimiento al que llega la educación superior en Colombia, pues “para 1980 era el país del mundo con más universidades, comprobándose la existencia de 201 instituciones de educación superior, la gran mayoría de ellas funcionando, sin ningún tipo de control por parte del Estado”,<sup>18</sup> nunca se logró satisfacer más del 9% de la demanda universitaria.

En respuesta al desborde incontrolado de la universidad privada, por iniciativa gubernamental e institucional, en el periodo de Julio César Turbay Ayala (1978-82), se dicta el Decreto-Ley 080 de 1980, que como una de las primeras políticas de carácter moderno en educación superior, tenía por objetivo controlar la grave situación. La medida en mención, estableció los parámetros generales de la universidad moderna, basado en los pilares y principios de: *la docencia, la investigación y la extensión*.

Además de lo anterior, se estableció que una institución universitaria para que siguiera funcionando, de esa fecha en adelante, debía cumplir con otro aspecto de tipo formal. Una universidad para ser reconocida, debería contar en adelante, con un mí-

nimo de tres facultades, acompañadas de sus respectivos programas; buscando así, debilitar a las instituciones de “garaje” que con dos o tres programas se abrogaban el estatus de universidad.

Por desgracia, la anterior iniciativa no tuvo mayor efecto en un sistema universitario, privatizado en un gran porcentaje<sup>19</sup>, el cual ya se encontraba filtrado por su desorden institucional y por su baja calidad. Las transformaciones de la educación superior colombiana, en los últimos treinta años, no han estado guiadas por políticas públicas dirigidas a fortalecer la universidad estatal, sino por un mercado muy poco regulado, en perjuicio de la calidad educativa.<sup>20</sup> Para 1998, la proliferación de instituciones universitarias de baja calidad se mantenía: “de 281 universidades, 193 son privadas y sólo 88 son públicas; en lo que respecta a su participación en la matrícula, de un total de 795.130 estudiantes universitarios, un 66% se encontraba en las universidades privadas, frente a un 34% en las públicas”.<sup>21</sup> El resultado de esta situación ha sido la atomización de entidades, programas y títulos de las más variadas calidades y tamaños, en donde nuestro tipo de expansión de la cobertura universitaria ha sido inversamente proporcional a la calidad académica.

En términos generales, los resultados del Decreto 080 de 1980, no fueron muy claros, si se tiene en cuenta el crecimiento institucional desordenado que se mantuvo en la década de los ochenta y que se extendió incluso a los años noventa. Por otro lado, si bien se establecieron parámetros modernos en torno a un nuevo tipo de universidad, ésta no se mate-

rializó. La investigación y la extensión no comenzaron a ser parte de la cultura institucional de la gran mayoría de universidades, aspecto que se logra comprobar al consultar los porcentajes de recursos utilizados en la investigación, los cuales fueron canalizados por apenas 27 universidades, de las cuales seis canalizaron el 83% de los recursos.

Examinado el efecto del Decreto-Ley 080, con respecto a la Ley 30 de 1992, que como última ley de edu-

<sup>17</sup> José Joaquín Brunner y Ángel Flisfish, *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, Santiago de Chile, Editorial Fondo Latinoamericano de Ciencias sociales, 1983, p. 158. En este trabajo se da a conocer cómo la producción de “certificados” históricamente ligada a la emergencia del Estado moderno, y a la expansión del mercado, constituye a la vez la pieza central de las estrategias organizacionales encaminadas a mantener el poder institucional de la universidad frente al Estado y al mercado.

<sup>18</sup> Aline Helg, “La educación en Colombia de 1958 a 1980”, en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Edit. Planeta, Bogotá, 1998.

<sup>19</sup> Leopoldo Múnera Ruiz, “La educación superior pública”, documento de trabajo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, septiembre de 1999. En este documento se establece que apenas el 30% de estudiantes que cursan estudios superiores en Colombia, están matriculados en establecimientos públicos. Esta cifra representa la mitad del promedio latinoamericano (60%) y es muy inferior a México, Argentina y Uruguay (80%). La comparación con los países europeos (98%) o con Estados Unidos (80%) demuestra en sendero privatizador por el que hemos venido caminando.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> “La educación superior pública: crisis y sus potencialidades”, en *Economía Colombiana y Coyuntura Política*. Revista de la Contraloría General de la Nación, Bogotá, junio de 2000.

cación superior mantuvo los elementos sustanciales de *docencia, investigación y extensión*, agregando la *autonomía universitaria* como nuevo paradigma modernizador, se deriva que la capacidad de control del Estado es mínima. La educación superior en Colombia, al igual que el resto de escenarios sociales, es caracterizada por la ausencia de una propuesta pública del Estado. A la privatización y baja calidad del sistema, se le debe sumar la baja inversión en gasto educativo universitario, siendo uno de las más reducidas de América Latina.

Frente a este panorama, lamentablemente la administración gubernamental de Andrés Pastrana (1998-2002), no reparó en este acumulado histórico y esta cara caótica de la problemática en educación superior, por el contrario ha centrado sus esfuerzos en golpear los principios de la autonomía universitaria logrados en la Constitución de 1991.

En el mes de septiembre de 1999, en una de sus clásicas intervenciones, el hoy ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, manifestó en el Senado su preocupación frente el concepto de "autonomía universitaria" contenida en la Ley 30 de 1992. La preocupación del ex ministro era ante todo de tipo presupuestal, pues la capacidad de financiación del Estado no es la mejor, y "el concepto de autonomía exige una rendición de cuentas tanto en lo académico como en lo administrativo, presupuestal y de función social: en efecto, debe haber una concordancia entre quien asigna el recurso, el Estado, y quien lo gasta, la universidad"<sup>22</sup>.

Propuso ante todo reformar la estructura presupuestal de las institucio-

## Crecimiento y privatización del sistema universitario colombiano

Periodo	Número de universidades	Oficiales	Privadas
1950	18	10	8
1967	43	18	25
1980	201	51	150
1997	281	88	193

Fuente: Estadística Icfes y Contraloría General de la Nación.

nes públicas, reorientando y focalizando la inversión educativa, mediante una propuesta de subsidio a la demanda y no la oferta estatal.

Para Juan Camilo Restrepo, la calidad académica de las instituciones públicas depende en gran medida, de la calidad, competencia y motivación del cuerpo docente. La calidad depende de quienes hacen y producen el saber, es decir, los docentes e investigadores, los cuales no le están jugando de manera limpia a la sociedad y al Estado.

El gremio docente se ha visto beneficiado en los últimos años por el Decreto 1444 de 1992, el cual estableció el régimen de remuneración del profesor universitario basado en un sistema de puntos asignados con base en: títulos universitarios, categoría académica, experiencia calificada, productividad y actividades de dirección académico-administrativas. Sin embargo, el manejo de este decreto en lo que respecta a la productividad académica, según el ex ministro: "ha tomado el camino de la apropiación de las rentas públicas en beneficio de grupos de profesores, sin contraprestación en un elevamiento de la productividad y de la calidad de la labor académica."<sup>23</sup>

El Decreto 1444, al otorgar puntos salariales indefinidos en el tiempo

por el ejercicio de actividades coyunturales, como el desempeño transitorio de un cargo académico administrativo, o por la publicación de un artículo, que raras veces logra tener un impacto en la comunidad científica y académica, representó para el gobierno de Andrés Pastrana, el hueco fiscal por medio del cual los profesores universitarios cometían peculado, apropiándose de los recursos públicos. Situaciones poco claras y graves se diagnosticaron en esa misma oportunidad, como la referida a la asignación de *puntos de ajuste*, es decir, aquellos que se le pagaban al docente, y que la universidad no podía justificar ante las instancias de control de manera clara. En particular se hacía referencia a un sobre-sueldo en la casi totalidad de sus nóminas, evidenciándose este tipo de situaciones de manera grave en la Universidad Antonio Nariño, la Distrital de Bogotá, la del Valle, el Chocó y la del Magdalena, donde se comprobaron sobre-sueldos entre 200 y 500 mil pesos mensuales por docente gracias a los *puntos de ajuste*.

<sup>22</sup> Ponencia del ministro de Hacienda y Crédito Público en el foro sobre la situación de universidades públicas, organizado por el Congreso de la República, septiembre de 1999.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Consecuentemente con esta realidad, la propuesta de la administración Pastrana desde 1999, establecía además de la reforma a la Ley 30 de 1992, algunas acciones puntuales como: “la revisión del sistema de nombramiento de los rectores; la creación de un Comité Nacional de Asignación de Puntaje, para no dejar en cabeza de cada universidad la asignación de manera indiscriminada e irresponsable, como venía sucediendo; y la reforma del Decreto 1444 en lo relacionado a la asignación de puntos por productividad académica y experiencia administrativa, el cual debe ser cambiado por una bonificación por cada producción y no de manera permanente”.<sup>24</sup>

A pesar de algunas críticas acertadas en torno a la Ley 30, a la manera como desarrolla el gasto la universidad pública, a la autonomía universitaria y al régimen salarial establecido en el Decreto 1444, no se puede dar vía libre a un proceso de reforma en términos neoliberales. El sistema universitario necesita de reformas que lo hagan viable, eficiente y menos clientelista, pero no bajo los parámetros propuestos por el “mercado”, como el elemento que va a medir la calidad de las instituciones mediante la elección que haga el “estudiante-cliente”, supuestamente de la mejor o las mejores universidades, amparado por préstamos a largo plazo facilitados por la banca privada.

Por desgracia el proceso de reforma tiende a debilitar aún más la propuesta pública de educación superior, la cual históricamente, acompañada de su debilidad estructural, se ha movido en un escenario en el que el sector privado ha sido el actor determinante. En efecto, el De-

### Proyectos BIF/Colciencias, participación de las universidades 1983-1988

	Número	Proyectos	%
<b>Universidades oficiales</b>			
Nacional	1	64	30
Valle	1	28	13
Antioquia	1	24	11
UIS	1	23	11
Otras	15	28	13
<b>Universidades Privadas</b>			
Los Andes	1	27	13
Javeriana	1	11	5
Otras	6	9	4
<b>Total</b>	27	214	100

Fuente: Colciencias, Proyecto BID/Colciencias.

Citado por Lucio y Serrano, p. 226.

creto 2912 de diciembre 31 de 2001, inicia un proceso de desarticulación de la universidad pública, que con el falso pretexto de reformar el régimen salarial de los docentes universitarios, no sólo golpea su estabilidad laboral, sino que la desestimula.

El nuevo régimen viola principios fundamentales de igualdad ante la ley, al reconocer la productividad académica al profesor de carácter “catedrático asociado” que se ve obligado a renovar semestralmente su contrato<sup>25</sup>, en detrimento del profesor de planta, al cual se le va a aplicar en el Decreto 2912 para que perciba bonificaciones puntuales por producción semestral. Es de aclarar, que el objetivo soterrado del Decreto 2912 es el de “divide y reinarás”. A una planta docente que a lo sumo llega a 30.000 profesores en todo el país, con una crisis generacional en la que alrededor del 50% de ellos se encuentra en proceso de jubilación, se suma ahora una serie de diferenciaciones para estimular la inestabilidad laboral, la

contratación semestral con personal a destajo, y la interinidad de funciones docentes, entre otras graves situaciones. La verdad es que en el proceso de reforma de Andrés Pastrana, se habla de un modelo de universidad de carácter virtual, con estudiantes-clientes y con profesores interinos.

### El profesor universitario y la disgregación del trabajo “intelectual”

El profesor universitario históricamente se ha caracterizado por su debilidad gremial, a lo sumo en la década de los años ochenta importantes sectores, ante todo de las facultades de educación universitarias, se acercaron al Movimiento Pedagógico Na-

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Los docentes ocasionales participan de las bonificaciones por productividad académica, por actividades realizadas durante el período en que tienen vinculación (Decreto 2912, Capítulo VIII, artículo 25).

cional;<sup>26</sup> liderado por los profesores de primaria y secundaria y su movimiento sindical Fecode. A pesar de esta participación, de un número reducido de profesores universitarios, se debe reconocer que este sector por su “tradicional estatus se inclinaba más a conformar asociaciones civiles de cariz académico que a organizarse para la defensa abierta de sus intereses como trabajador”.<sup>27</sup>

El hecho de sindicalizarse dentro del gremio universitario, era sinónimo de proletarizarse, de convertirse en obrero y de bajar su perfil como profesional docto. El profesor universitario no debía luchar por una serie de banderas superficiales de carácter gremial, pues la mayoría de ellos se sentían con dotes de “intelectuales” indispensables para la sociedad, cercanos al poder y a la burocracia estatal, de carácter regional y nacional.

Efectivamente, este tipo de docente fue reconocido a lo largo del siglo XX, y hasta épocas recientes, como un “intelectual” que logró establecer nexos con las burguesías nacionales y locales, al compartir sus espacios culturales, simbologías y tipos de consumo, que finalmente facilitaban su proceso de captación para la misma burguesía o dentro del Estado moderno. Este tipo de intelectual para Brunner y Flisfish, revistió un carácter peculiar dentro de la sociedad debido a que tenía “acceso a ciertos logros considerados como valores de la cultura y son ellos quienes los usurpan, se benefician, se identifican a sí mismos y reflexionan con mayor profundidad sobre el contenido de su rol apelando a la tradición cultural.”<sup>28</sup>

Antonio Gramsci, en sus diversos análisis en torno a los intelectuales, había demandado de ellos un compro-

#### Gasto público anual en la educación superior en América Latina 1990-1991

País	Millones (US \$)	Matrícula (Miles)	Gasto público por estudiante matriculado (US \$)
Brasil	5.068	1.504	3.291
México	2.044	1.192	1.714
Cuba	335	242	1.381
Costa Rica	109	88	1.231
Venezuela	498	550	904
Chile	244	327	743
Argentina	676	1.077	628
Colombia	251	511	491

Fuente: Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina; La Habana, Cresalc-Unesco, 1996.

miso político para lograr los cambios propios de una sociedad de carácter democrático. De tal modo el *intelectual orgánico* debía hacer parte del bloque histórico que confrontaría el bloque hegemónico o dominante que concentraba el poder; en el fondo de estos análisis se reconocía que cada clase social tenía sus propios intelectuales. Lamentablemente, los intelectuales en el siglo XX, demostraron su incapacidad para convertirse en agentes dinamizadores de las clases sociales subalternas. Su desenlace fue el reconocimiento que las élites y las burguesías les hicieron como “portadores de un capital cultural y miembros de una comunidad lingüística, cuyo único papel es el cuestionamiento de la ciencia. En lo único que coinciden es en monopolizar ciertos medios materiales y simbólicos que una vez legitimados les confieren privilegios”.<sup>29</sup>

Un buen número de profesores universitarios (los más destacados), que entrarían en esta categoría de “intelectuales” vivieron este proceso de legitimación social y su posterior desenlace. Hasta épocas muy recientes se convirtieron en especialistas en debates, siendo esta característica la que definía su particular actividad en la sociedad, lo que trajo como consecuencia su comportamiento individual como actor, y parcelación en la ma-

nera como asumen la realidad social y política. En las últimas décadas, a medida que la tecnocracia burocrática se consolidó como un actor importante dentro del Estado, decidiendo ella buena parte de la política social y económica, se evidenció una crisis del trabajo intelectual, el cual ya no es tan indispensable para la orientación y el manejo de la sociedad.

De igual modo, otro número importante de profesores ha hecho de la cátedra y la investigación su militancia, siendo más el primer aspecto el que los identifica y no el segundo. Una militancia que se basa en la preparación de sus clases magistrales y su presencia física en la universidad, pero que no repercute más allá en una propuesta innovadora e integral de formación frente a sus estudiantes.

<sup>26</sup> En los años ochenta, los profesores de las facultades de educación de la Universidad Pedagógica Nacional, la de Antioquia y la del Valle, hicieron parte importante en el Movimiento Pedagógico Nacional; en un inicio participaron de sus actividades, establecieron lineamientos y parámetros reivindicativos del docente, como un *trabajador de la cultura y portador de un saber didáctico pedagógico*.

<sup>27</sup> Hernando Gómez Buendía, *op.cit.*, p. 200.

<sup>28</sup> José Joaquín Brunner y Ángel Flisfish, *op. cit.*, p. 62.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 39.

Los investigadores por su parte, preocupados en el estudio de problemas, el establecimiento de hipótesis y leyes, y la obtención de recursos, en ocasiones no ven más allá de sus proyectos de investigación y evitan por todos los medios el comprometerse con la cátedra universitaria y el contacto con los estudiantes.

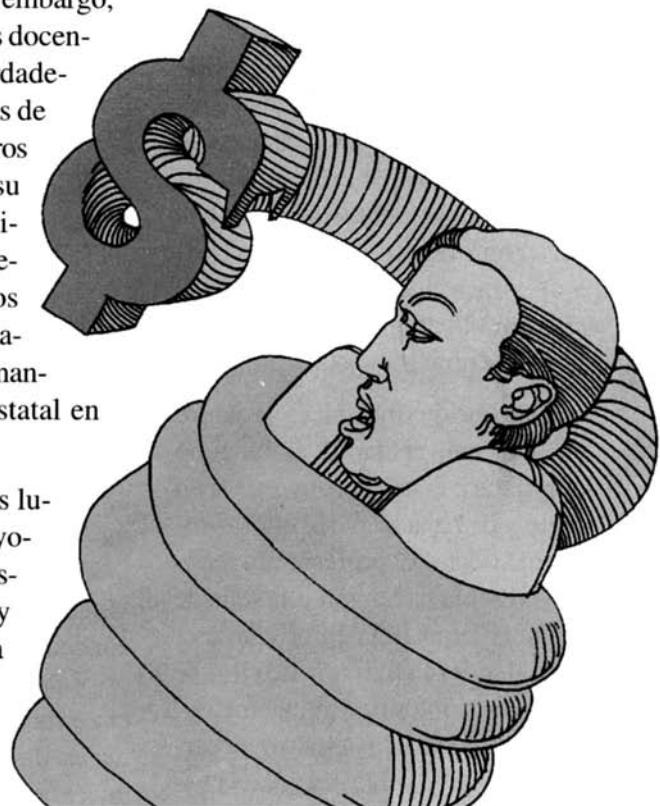
La verdad es que el intelectual, el catedrático y el investigador, cada uno por su lado, han disgregado el trabajo universitario. Dicha fragmentación los sorprende en momentos en que el trabajo “intelectual” es despreciado por un Estado “tecnócrata” que lo cree saber todo, y que en esta última etapa se encamina a embestir el eslabón más débil de la cadena educativa, que es el sector universitario. La reforma al régimen laboral, como lo han dado a conocer varios dirigentes educativos, es sólo el inicio de una política proyectada de tiempo atrás que busca modificar la Ley 30 de 1992, introduciendo el criterio de autofinanciación por la venta de servicios y el incremento de los costos de las matrículas, extendiendo el crédito educativo como mecanismo para la financiación de la demanda, ampliando la cobertura para la educación virtual y transfiriendo los fondos públicos hacia las instituciones privadas, sin ningún tipo de consenso con la universidad pública, violando *el principio de autonomía*, pues las reformas en su totalidad vendrán de afuera.

En este momento el profesorado universitario sin capacidad de respuesta gremial, busca aferrarse a un régimen salarial y a unos derechos adquiridos, que representaron un trato benévolos y estimulante para la promoción de la investigación y la ex-

tensión universitaria. Sin embargo, este sistema de estímulos docentes, no repercutió en verdaderas propuestas extensivas de compromiso social con otros sectores, sino mediante su actitud pasiva o su participación directa, como lo denunció a comienzos de los años noventa Germán Palacio, han terminado legitimando la reestructuración estatal en términos neoliberales<sup>30</sup>.

Su alejamiento de las luchas sociales y de las mayorías, se presta para diagnosticar un crítico presente y un oscuro futuro, en la medida que no se reivindiquen, como a comienzos de los ochenta, como trabajadores de la cultura, comprometidos con una propuesta pública y democrática de educación, transmisores y constructores del saber científico y social, que como actor valido y emancipador, el Estado debe tenerlo presente para la discusión y análisis de la política educativa.

Para terminar, la academia debe extenderse al país por medio de un proyecto político educativo, incluyente y de calidad, que fortalezca los espacios públicos para las mayorías. En efecto, la calidad del sistema universitario, depende no sólo de los maestros y del supuesto uso o abuso de una norma, que tenía como fin incentivar la investigación. Es oportuno manifestar que la responsabilidad con la calidad educativa pasa por un juicio histórico, no sólo a los docentes en estos últimos diez años, sino al Estado, que por más de medio siglo



no jugó un papel importante como actor “modernizante”, permitiendo el desorden y la baja calidad del sistema, que ahora busca remediar no controlando estructuralmente la situación, sino golpeando a la universidad pública por medio de un proceso de desmonte paulatino.

<sup>30</sup> Germán Palacio, *La irrupción del paraestado*, Bogotá, Editorial Cerec, ILSA, 1990, p. 184. Esta denuncia la realizó en el año de 1990, cuando “los intelectuales” participaron de manera soterrada en la legitimación del nuevo Estado neoliberal, en términos económicos y sociales, lo que a la postre traería la neutralización de las luchas populares; complicidad que los “intelectuales” compartieron con la clase política tradicional y los medios de comunicación.

# 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, D.C.  
Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 - 2838548 Fax 2861299  
Correo electrónico foro@epm.net.co

## **Foro Costa Atlántica**

Lucía Roca —Directora— Barranquilla  
Calle 41 No. 43-115 Piso 4° Teléfonos: 3405041 - 3403033

## **Foro Valle del Cauca**

Fabio Velásquez 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

## **Suscribase a la Revista Foro**

**Colombia: Un año: \$25.000, Dos 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, e-mail: foro@epm.net.co**

**o a la Carrera 4A No. 27-62, Telefono 2 822550, Bogotá-Colombia.**

# Revista Foro

15  
AÑOS

## Fundación

# Foro Nacional por Colombia

20  
AÑOS

en la brega por construir un pensamiento  
y una cultura democrática  
para todos los colombianos



Ediciones Foro Nacional por Colombia