

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 46

Diciembre de 2002- Enero de 2003

Valor \$10.000

La Nueva Derecha: ¿opción o frustración para Colombia?



Carátula: Mauricio Suárez/Acosia

Tarifa postal 662

ISSN 0121-2559



00046



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 46 \$ 10.000 Diciembre 2002-Enero 2003

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 Herzer, Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Carlos Jiménez (España), Candido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, Aura María Hernández, María Teresa Muñoz, Lucía Roca, Blas Zubiría Mutis.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.
Quién sólo actúa como Impresor

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

1 La seguridad antidemocrática

Economía y Sociedad

5 En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia *Luis Jorge Garay*

La Nueva Derecha: ¿opción o frustración para Colombia?

18 El estado comunitario: más administración y menos política *Ingrid Johanna Bolivar*

25 Una política social tradicional, regresiva y asistencialista *Jorge Bernal M.*

36 Reforma a la justicia: entre la privatización la eficiencia y las restricciones a la justicia constitucional *Nelson Socha M.*

45 El ordenamiento territorial: promesa incumplida *Fabio E. Velásquez C.*

58 Justicia para todos o seguridad para el mercado. *César A. Rodríguez y Rodrigo Uprimny*

Foro 20 años

85 Historia de un presente con futuro *Esperanza González*

Ideología y Sociedad

87 Conflicto y política en Colombia *Francisco Leal Buitrago*

93 El desafío de la representación democrática *Simón Pachano*

Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



Editorial

La seguridad antidemocrática

El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez ha desplegado ya una parte importante de su proyecto económico, político, social y también militar. En el terreno económico el pragmatismo neoliberal busca como meta principal garantizar el cumplido pago de la deuda interna y externa. Hoy el servicio a la deuda compromete 10 puntos del producto interno bruto, PIB anual, y está comprometiendo más del 60% del PIB del país. Las medidas que hasta el momento ha tomado el Gobierno mantienen en lo fundamental las políticas monetaristas y contraccionistas de la cartilla neoliberal, con algunas leves modificaciones. Restricción de los derechos de los trabajadores, mayores impuestos sobre todo para las clases medias y para los trabajadores, rebaja de los salarios, empobrecimiento de las capas medias y abundantes condiciones para los grandes conglomerados económicos y financieros. En suma, medidas que constriñen la capacidad de compra de los ciudadanos, empobrecen aún más a la población y restringen el desarrollo del mercado interno. En toda esta línea se encuentra el proyecto de profundizar la liberalización y la internacionalización de la economía sin restricciones ni mecanismos proteccionistas para sectores sensibles como la agricultura y el desarrollo industrial. Nuestros agricultores tienen que competir con los productores agrícolas del mundo desarrollado, que reciben en subsidios más de 350 mil millones de dólares al año. Como se ha dicho ampliamente, las vacas holandesas, francesas y europeas en general, reciben un subsidio de 2 dólares y medio al día, mientras que más de 4.000 millones de seres humanos viven con menos de dos dólares diarios.

En el frente económico se dicen y publicitan por los grandes medios las mismas mentiras de siempre. Que una reforma laboral que reduce los pagos de festivos, las horas extras y rebaja la tabla de indemnizaciones va a generar empleo. Esto se dijo de la famosa Ley 50 de 1992 y hoy está claro que no generó empleo sino ahorros para los capitalistas a costa de los trabajadores. Ni un puesto de trabajo. Por el contrario, lo que producirá, con toda seguridad, esta nueva legislación, es el despido a menor costo y menores ingresos para los trabajadores. Lo propio puede decirse del proyecto de reforma pensional, se hace para que los trabajadores se jubilen más viejos, coticen más semanas y puedan disfrutar menos tiempo de unas pensiones recortadas. Todo ello lo hace la derecha colombiana en nombre de la democracia, del desarrollo y del crecimiento económico. Este equipo económico hasta ahora lo único que ha hecho es profundizar el modelo neoliberal que hace agua en todo el planeta y que ha sido arduamente cuestionado y se encuentra en una gran crisis. Pero como lo dice los economistas críticos, estas medidas son inadecuadas en una economía en recesión como la colombiana en particular y la latinoamericana en general. Los cambios vendrán seguramente de afuera, pues el modelo se encuentra profundamente cuestionado y muy seguramente vendrán grandes transformaciones por parte de la mayor economía de la región, Brasil, bajo la presidencia de Luis Inacio Lula da Silva.



En el terreno político avanza el proyecto contrarreformista que busca el desmonte de una parte del Estado social y democrático de derecho contenido en la Constitución Política de 1991. En el centro de la propuesta se encuentra el proyecto de desmonte de la división de poderes que ha sido debidamente ejercido y reivindicado por la rama judicial del poder público en cabeza de la Corte Constitucional. La primacía de la Corte Constitucional, como máximo tribunal de la rama, está garantizada por el poder que le confiere la tutela a este organismo y por la existencia de la tutela contra sentencias judiciales. Por esta vía y pese a los reiterados desacatos promovidos por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, en donde predominan las posiciones formalistas del derecho, la Corte ha sentado jurisprudencia y logrado una interpretación progresista de la Constitución Política tanto en materia de derechos humanos como en lo relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales. Y es precisamente esta postura la que empuja al gobierno de Uribe a presentar un proyecto regresivo que quiere eliminar los poderes de la Corte en materia de control constitucional a los estados de excepción, lo cual es complementado con una reforma a la Acción de Tutela limitada sólo a la protección de las libertades y derechos políticos eliminando la posibilidad de reivindicar por la vía judicial los derechos económicos y sociales. La eliminación de la tutela contra sentencias judiciales deja a este organismo sin la jerarquía en la rama. El proyecto contempla, además, la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y el establecimiento de un organismo en el cual estaría el ejecutivo al lado de los presidentes de la Corte, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia. Con ello se da un golpe de gracia a la división de poderes y se vuelve al más férreo presidencialismo, como aquél contenido en la vieja Constitución de 1886. Con ello, y con la existencia de un Congreso sumiso y amenazado con la revocatoria, se elimina una de las columnas vertebrales del Estado social de derecho que es justamente la división de poderes. Esto es lo que está en juego, y a ello deberemos oponernos. Justamente este es el propósito central de la **Confluencia por la Democracia**, en la cual coincidimos conservadores, liberales, integrantes del Polo Democrático y organizaciones de la sociedad civil colombiana.

Otro de los elementos centrales del proyecto uribista lo constituye su política de seguridad, eufemísticamente bautizada como “seguridad democrática”. En la concepción del Gobierno se ha abandonado, a pesar de las reiteradas declaraciones de los altos funcionarios del mismo, los verdaderos contenidos de una política de seguridad democrática y de seguridad humana defendidos y divulgados por la Organización de las Naciones Unidas, ONU. En efecto, en todos sus documentos la ONU ha insistido en que la seguridad democrática es el resultado de unas políticas en materia de seguridad alimentaria, en un clima de libertades y derechos ciudadanos, en la existencia de instituciones independientes y en la existencia de Estados democráticos asentados en una real división de poderes que luchan principalmente por defender las libertades y que creen condiciones mínimas en materia de derechos sociales para el disfrute mínimo de algunos como la alimentación y la vivienda dignas. Y justamente esto es lo que no contienen ni los documentos y mucho menos las prácticas del gobierno de Uribe.

La seguridad que se quiere se asienta principalmente en la represión y en la limitación de ciertos derechos ciudadanos. Una parte fundamental de su estrategia de seguridad descansa justamente en el desconocimiento de derechos básicos como el debido proceso,



la independencia de los jueces, etc. La Corte Constitucional acaba de declarar inconstitucional una serie de medidas adoptadas al amparo de la conmoción interior, contenidas en el Decreto 2002 del presente año. La Corte encontró que medidas como la detención sin orden judicial escrita, las unidades portátiles de policía judicial y de fiscalía en las unidades militares, los censos obligatorios en las zonas de rehabilitación y la restricción para el ingreso de la prensa en estas mismas zonas, violaban flagrantemente el régimen de libertades y eran contrarias a una verdadera seguridad democrática. Pero además hay que advertir que han sido detenidos decenas de ciudadanos en distintas ciudades y regiones del país como el Guavire, Medellín, Bogotá, Arauca, etc., al amparo de estas medidas de dudosa reputación democrática. A ello, por supuesto, ha contribuido una guerrilla que viola el derecho internacional humanitario y que acude a la amenaza y al asesinato de autoridades locales y regionales, agravando y creando condiciones para la restricción de las libertades democráticas. Sin embargo debemos insistir en que a la democracia se la defiende profundizándola y que una verdadera seguridad democrática debe tener en el centro a los ciudadanos y sus derechos y no a las instituciones. Precisamente es en los hechos en donde se ve el carácter autoritario y regresivo del proyecto de seguridad de Uribe.

Mientras tanto, las condiciones reales que generan buena parte de la inseguridad como el desempleo, el desplazamiento forzado, la impunidad, la pobreza que cubre a más del 60% de la población, siguen estando ahí, sin que se promuevan reales políticas de desarrollo económico y social para enfrentar ese entorno de vulnerabilidades que contribuyen de manera determinante a la situación de inseguridad estructural que precisamente deberían ser parte integral de una verdadera política de seguridad democrática. El resto ya lo ha ensayado el régimen del cual el gobierno de Uribe es un buen representante: asegurar el mantenimiento del orden, de la concentración de la riqueza, de la propiedad, en medio de la pobreza y la exclusión social y política. Es por ello que el diálogo social, que es básico para una seguridad democrática, no existe en las políticas ni en las prácticas del gobierno de Uribe.

Es en este marco político en que se inscribe el proyecto del referendo. Sus preguntas van más en la línea del ajuste neoliberal y de unas tímidas medidas para limitar la fragmentación política. Veremos si el pueblo colombiano sigue embelesado por los medios o reacciona en la defensa de sus intereses. Y esa reacción tiene que ir de la mano de la abstención para que Uribe batalle por los seis millones doscientos mil votos que necesita para el ajuste neoliberal, cuyo propósito central es garantizar recursos para seguir pagando la deuda interna y externa a costa de seguir ampliando la pobreza. Ya veremos qué pasa.



Bogotá, diciembre de 2002



Fundación Foro Nacional por Colombia 1982-2002

20 años contribuyendo a la construcción de democracia en Colombia.

20 años trabajando por el fortalecimiento de la sociedad civil.

20 años comprometidos con la promoción y la defensa de los derechos humanos y la convivencia.

20 años aportando a la transformación democrática de la gestión pública.

20 años laborando por la equidad y la justicia social.

20 años sembrando semillas de paz y democracia.

La Fundación Foro Nacional por Colombia quiere felicitar a la Corporación Casa de la Mujer (Bogotá), a la Escuela Nacional Sindical y al Instituto Popular de Capacitación -IPC- (Medellín) por la celebración de sus 20 años de trabajo en acciones encaminadas a la construcción de una sociedad más equitativa, justa y democrática.

Celebramos el hecho de sentirnos acompañados por otras instituciones que creen en una Colombia mejor.

Luis Jorge Garay S.
Economista, Consultor internacional

En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia

Luis Jorge Garay S.

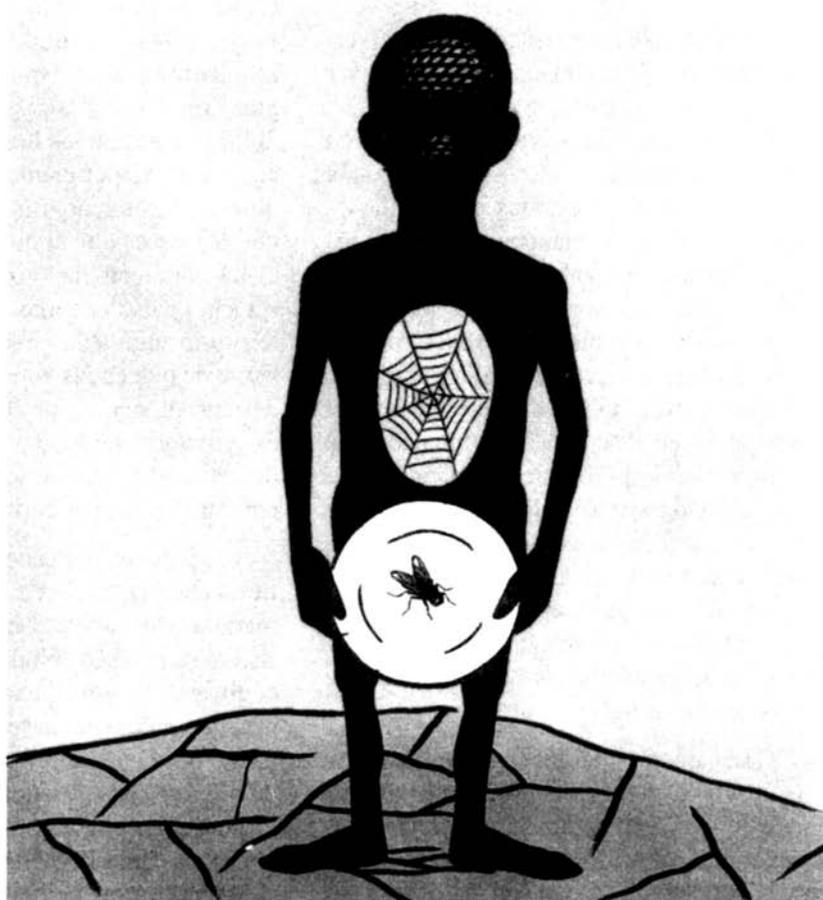
Una sociedad con profunda exclusión social

Colombia es una sociedad caracterizada por una profunda exclusión social. Se podría afirmar que se encuentra en un nivel equiparable a la Colombia de hace 20 años en muchos aspectos del ámbito económico y social, en tanto que en otras dimensiones como la civil y política se encuentra enfrentada a una problemática crítica. Es decir, no obstante los logros que ha habido, el ordenamiento social colombiano dista hoy seriamente de los propósitos planteados por la Constitución de 1991.

Para ilustrar la problemática de la exclusión en su dimensión económica y social, conviene resaltar que la sociedad colombiana está marcada por graves disfuncionalidades críticas como las siguientes:

— Más del 60 por ciento de la población es pobre, con más de 11 millones de colombianos bajo la línea de indigencia —es decir, esta población no dispone de un ingreso de un dólar diario para garantizar unas condiciones vitales mínimas de alimentación y nutrición—. Además, el 80 % de la población rural es pobre y cerca del 60 % indigente.

— Aparte de la indigencia, pobreza y marginación que implica una condición tan desaventajada, hoy el 60 % de la población económicamente activa del país no ha ingresado a la economía formal; es decir, esta población busca desarrollar algunas de sus



capacidades y habilidades en condiciones de extrema precariedad, que le impide aprovechar sus potencialidades y obviamente garantizar unos ingresos que le permitan alcan-

Este ensayo se basa, en cierta medida, en: *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto, 2002 (bajo la dirección académica de Luis Jorge Garay). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Álvaro Camacho G. y Patricia Lizarazo V., sin que sean responsables de los errores y omisiones remanentes.

zar mejores condiciones de vida en el futuro. En estas circunstancias, la sociedad colombiana está desperdiciando una altísima proporción de su capital humano, físico y medioambiental para generar riqueza colectiva como una de las condiciones necesarias para avanzar en la inclusión social. Una sociedad que no construye un proyecto colectivo y una riqueza social, evidentemente no logra garantizar unos estándares razonables de bienestar para la gran mayoría de su población.

— Una de las características más perversas del proceso de exclusión es que se ha venido agudizando su carácter intergeneracional. Dentro de la población pobre, la proporción de jóvenes menores de 15 años —el doble de la correspondiente a los estratos altos de la sociedad—, vive en precarias condiciones de vida y de marginamiento en el acceso a servicios públicos básicos; es así como, por ejemplo, más de tres millones de niños y jóvenes en edad escolar no tienen acceso a la educación. Vale recordar, además, la falta de reproducción del capital social en el seno de la familia como el ámbito inicial de la formación humana, y su progresiva depredación. Hoy más del 30 por ciento de las familias colombianas tiene una mujer cabeza de familia, que debe desempeñar múltiples funciones en condiciones de ingresos precarios. Así se están germinando y reproduciendo gravemente múltiples raíces de exclusión social hacia el futuro.

— El carácter intergeneracional de la exclusión viene manifestándose en múltiples dimensiones y expresiones de las relaciones sociales. Es de recordar que los 2.000 mayores deudores participan con más del 75 por ciento del crédito comercial otorgado por el sistema financiero comercial. Esto quiere decir que no obstante que hay más de un millón de empresas informales, más de 12.000 establecimientos manufactureros formales e innumerables establecimientos comerciales, solamente 2.000 personas naturales y jurídicas tienen acceso a la gran mayoría del crédito comercial —que participa con más del 60 por ciento de todo el crédito irrigado en la economía—. Hoy la concentración accionaria y de capitales en el país es incluso más elevada que hace década y media, en medio de un proceso de apertura y de competencia. Lo grave de

una situación como esta es que en el capitalismo moderno, sin la democratización en el acceso a activos productivos —llámense financieros, de capital humano, de capital productivo—, resulta inviable avanzar en la inclusión social.

— La concentración de la riqueza y la propiedad de activos productivos no sólo no se ha reducido, sino que ha venido a ser permeada por capitales de naturaleza ilegal. Colombia es quizás la segunda sociedad con mayor desigualdad en el ingreso en Latinoamérica —después de Brasil—, la región con mayor desigualdad en el mundo. El 20 por ciento de los hogares más ricos concentran el 52 por ciento de los ingresos y el quintil con mayores ingresos devenga más de 26,3 veces que el quintil más pobre. Hoy el 1,1 por ciento de los propietarios de la tierra en el país tiene más del 55 por ciento del territorio cultivable y explotable. Con el agravante de que en las zonas ampliamente ricas del agro cerca de un 30 a 35 por ciento de ese territorio sería de propiedad de capitales de dudosa procedencia, ligados al narcotráfico o a la corrupción abierta.

— La exclusión social también se manifiesta en el ejercicio de la función pública de manera muy acendrada y perversa. En el sistema tributario colombiano el conjunto de dádivas, privilegios, exenciones y deducciones, que en buena parte no tienen mayor retribución social, favorece primordialmente a un número reducido de personas naturales y jurídicas por un valor equivalente hasta un 5 por ciento del PIB¹. El ahorro tributario por concepto de exenciones al impuesto de la

La sociedad colombiana se enfrenta a serios dilemas y escogencias con innegables repercusiones sobre el ordenamiento económico, político y social en una perspectiva perdurable. Se requiere promover un amplio debate público con la mayor información disponible sobre las implicaciones sociales de diversos cursos de acción colectiva para la transformación de la sociedad y la búsqueda de la satisfacción de objetivos de innegable prioridad colectiva-pública. Una de las tareas necesarias, entre otras muchas, para adelantar una escogencia pública, mediante la participación democrática de amplios grupos de la población, consiste en la elaboración y divulgación de un análisis de la economía política de la transformación social. Esta es una tarea que nos corresponde aportar al debate público a los intelectuales, especialistas y técnicos en diversas ciencias sociales.

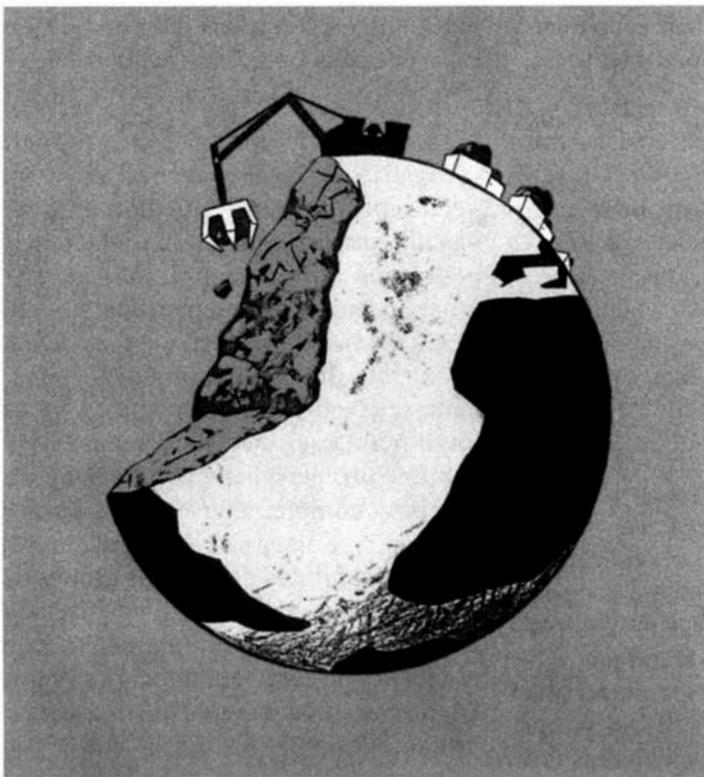
¹ Entre las principales exenciones y deducciones, sobresalen las deducciones especiales sobre inversiones en reforestación, obras de riego y desecación, en control del medioambiente, etc., por un valor del 1,8 por ciento del PIB; sobre intereses de créditos hipotecarios, el 30 por ciento de los ingresos laborales, aportes para pensiones, etc., por un 1,2 por ciento del PIB; sobre rentas exentas por concepto de la Ley Páez, etc., por un 1,0 por ciento del PIB; sobre ingresos que no constituyen renta por la venta de terrenos, de acciones, contribuciones de las empresas a fondos mutuos, donaciones a partidos políticos, etc., por un 1,0 por ciento del PIB.

renta alcanza a superar el 40 por ciento para ingresos mayores a 20 salarios mínimos, en comparación con uno del 15 por ciento para seis salarios mínimos.

Además la corrupción, las fallas administrativas del Estado y el malgasto de recursos alcanzan un monto del orden del 3,0-3,5 por ciento del PIB. Dentro de las nuevas formas de interacción pública y privada alrededor de la gestión pública, se han reproducido formas de desviación de recursos a favor de intereses privados, que sin que constituyan conductas abiertamente al margen de la ley, son no sólo un claro favorecimiento de intereses particulares, en detrimento del erario público, sino además un quebrantamiento de la ética ciudadana y la responsabilidad de recursos de interés colectivo. Es así como alrededor de las nuevas formas de contratación pública y de administración de servicios públicos —con inadecuados marcos regulatorios y de fiscalización en medio de la privatización—, se han venido reproduciendo diferentes tipos de irregularidades de ese carácter.

No obstante lo anterior, conviene mencionar que algunas fallas del Estado pueden conducir a formas de “inclusión perversa” de algunos grupos marginados a través de la desviación o utilización de recursos públicos para favorecer ciertos intereses particulares como ocurre, por ejemplo, con el aprovechamiento del poder político por parte de los denominados barones electorales para retribuir a sus clientelas a través de cuotas burocráticas en el aparato del Estado —fenómeno del clientelismo—.

Todo lo anterior lleva a un proceso perverso de exclusión social y de excesiva concentración del poder. La exclusión social, por lo tanto, constituye una piedra angular en el



proceso de transformación de la sociedad hacia la construcción de la democracia en el marco de un Estado Social de Derecho. Es fundamental avanzar hacia la democratización económica y política de la sociedad y, obviamente, la democratización del poder. La sociedad colombiana tiene que tomar decisiones serias, en un proceso de elección social y política, sobre cómo destinar los esfuerzos, recursos y potencialidades para el cumplimiento y la satisfacción de dilemas sociales profundos e inevitables.

La crisis económica en medio de la globalización impone la necesidad de

avanzar en un proceso de ajuste a las finanzas públicas, pero este proceso no debe circunscribirse a una única modalidad inevitable, sino que debiera responder a una decisión democrática sobre cuáles son los intereses y propósitos que han de prevalecer en el ajuste. Uno de los retos de economía política es mostrar si resulta posible realizar un ajuste razonable que no tenga que ser recesivo sino que incluso pueda llegar a ser relativamente progresivo en términos sociales, e identificar el tipo de intereses y poderes tradicionales que tendrían que afectarse para poder avanzar en el propósito de la lucha contra la pobreza, el crecimiento económico y la inclusión social.

Dilemas, compromisos y escogencias sociales

Para responder a algunos de los principales dilemas, desafíos, escogencias y compromisos sociales y políticos que deberá enfrentar la sociedad colombiana para transitar a un arreglo social que garantice la paz, entendida como la convivencia ciudadana bajo un ordenamiento democrático e inclu-

yente, se habrá de adelantar un debate público alrededor de tres ejes fundamentales.

En el campo económico y social se requiere instituir un verdadero sistema integral de protección y seguridad social en el marco de una estrategia comprensiva de lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento y la inclusión social, que dedique y focalice un monto importante de recursos públicos a la satisfacción de propósitos básicos en campos como los de educación, salud, seguridad pensional, alimentación para enfrentar la indigencia, y protección frente al desempleo.

En el campo de los derechos civiles y políticos se ha de progresar en la institucionalidad de dos pilares básicos de un Estado de derecho como son la justicia y la defensa y seguridad para la convivencia ciudadana y la paz social. Es decir, se deberá instaurar una verdadera seguridad democrática como una seguridad integral para la sociedad, como eje central y por encima de cualquier consideración, y subsidiariamente la seguridad y la defensa del Estado. Esta seguridad democrática requiere concebir integralmente al conjunto de la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad en la movilidad territorial, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica —aplicación de la ley— y la seguridad nacional. Se trata de que no se restrinja la concepción de seguridad democrática a la de seguridad nacional en su acepción tradicional.

En el campo de la democracia como ordenamiento social se requerirá avanzar necesariamente en la democratización económica y política, sin contraponerse necesariamente al avance de un régimen “de mercado” con una estricta regulación por parte del Estado —para la corrección de fallas sustantivas y el abuso de poder mono u oligopólico—, y con responsabilidades estatales indelegables en propósitos de inclusión social y política. La democratización económica es una condición para la democratización política y social. La democratización económica en una sociedad de profunda exclusión arranca necesariamente por la búsqueda del desmonte de todos los privilegios

indebidos y a “espaldas del mercado”, que están enquistados en la estructura del poder económico y político.

Los anteriores son tres propósitos esenciales. Es posible avanzar en ese proyecto colectivo en la medida en que se vayan transformando ciertas relaciones de poder que reproducen el *statu quo* y se erigen como obstáculo para cualquier proceso renovador incluyente en la sociedad. Es posible ilustrar con algunos ejemplos cómo incluso para el sistema en su conjunto podría ser más conveniente y razonable en una perspectiva de mediano y largo plazo, comprometerse con la democratización, que claudicar aceptando la extrema vulnerabilidad de amplios grupos de la población ante la ausencia o debilidad del Estado para ejercer responsabilidades esenciales de carácter público y su suplantación por otros poderes en el desempeño de ciertas funciones, en la que algunos países del Tercer Mundo parecieran estar sumiéndose por la fuerza de los hechos.

En el caso colombiano vale la pena ilustrar los grandes retos y dilemas sociales.

a. En el ámbito social

— Si se quisiera que los más de 11 millones de habitantes en condiciones de indigencia fueran pobres pero no indigentes —obsérvese la paradoja, que solamente tuvieran alimentación para satisfacer los mínimos vitales—, ello le costaría a la sociedad cerca del 2,3 por ciento del PIB. Hoy el Estado colombiano le dedica recursos al problema de la alimentación por un monto inferior al 0,7 por ciento del PIB, a pesar de la gravedad del problema; recuérdese que de esos 11 millones, cuatro son niños menores de 15 años.

— Si se buscara dar cumplimiento a la Carta Constitucional e implantar un pacto social de inclusión a través de la educación, el Estado debería dedicar recursos del orden del 1,4 por ciento de PIB para educar debidamente a los tres millones de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen sin acudir a las aulas.

Es claro que la “aritmética social” permite deducir que sí es posible ir abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la “aritmética del poder” a favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia en un régimen de mercado. Sólo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término. Dilemas y escogencias sociales como los mencionados deben ser ámbito de la arena política, de lo público, no única y exclusivamente de unos pocos intelectuales, técnicos o especialistas escogidos, pero no elegidos por la decisión popular a través del voto. Es tarea de todos, desde el propio campo de acción ciudadana, ir construyendo visiones, esbozando alternativas, abriendo espacios y erigiendo compromisos para ir avanzando en ese propósito de la construcción de una verdadera democracia en el país.

— Si se pretendiera brindar salud básica a la población que no tiene acceso a ella —cerca al 40 por ciento y no obstante algunos logros en la última década—, habrían de destinarse recursos por un 1,3 por ciento del PIB.

— Si se propusiera avanzar hacia un sistema pensional incluyente y viable financieramente, tendría que aceptarse la necesidad de implantar los principios de progresividad —en las cotizaciones de acuerdo con los ingresos/salarios del afiliado—, equidad —idénticos beneficios entre afiliados con las mismas condiciones de tiempo laboral, ingresos/salarios, etc.— y solidaridad —fondo para los más desprotegidos como los ancianos pobres de más de sesenta y cinco años—. En marcado contraste, el régimen pensional existente, como hasta cierto punto también en el de salud, es regresivo, insolidario e inequitativo. Parecería que algunos grupos poblacionales enquistados en la estructura del poder, han optado por tener garantías y derechos como si fueran ciudadanos de un país del primer mundo, en medio de la pobreza y exclusión de Colombia, haciendo que el sistema pensional sea inviable financieramente y claramente regresivo en favor de unos pocos con ingresos relativamente altos —para no mencionar solamente el caso de los regímenes especiales de algunos privilegiados pertenecientes a algunas entidades públicas— y en detrimento de los más desprotegidos. Por ejemplo, sólo el 19,8 por ciento de la población económicamente activa está cubierto por el sistema de pensiones, y hoy la deuda pensional equivale a más del 200 por ciento de PIB, dejando a la casi totalidad de la población pobre fuera del sistema.

Con los ejemplos anteriores se puede deducir que si se pretendiera avanzar hacia un sistema de protección integral social, progresivo, solidario, equitativo y eficaz, con la decisiva contribución de los ciudadanos con mayores ingresos y con el incremento de recursos públicos con la eliminación de los privilegios socialmente injustificados y en favor de unos pocos, el país podría aumentar sustancialmente la cobertura de servi-



Andrés Rábago (El Roto), caricaturista español, *El pabellón de azogue*

cios. En este contexto sería previsible poder alcanzar una cobertura en educación y salud básica para la casi totalidad de la población en el próximo quinquenio con recursos públicos anuales crecientes que irían desde el 1,5 hasta el 3,5 por ciento de PIB entre el primero y el quinto años.

Ese propósito de la provisión de salud, educación básica y subsidio pensional básico para la población más pobre del país, implica un monto de recursos relativamente equiparable con el de las exenciones, deducciones y privilegios tributarios que no son justificados socialmente —equivalente a un 2,0-2,5 por ciento del PIB y concentrado en un número muy reducido de personas naturales y jurídicas—, aparte de que tanto la evasión y elusión tributarias como la corrupción y fallas administrativas del Estado (p. ej., malgasto, ineficiencia) llevan a un sacrificio adicional de ingresos para el erario público hasta cerca de un 5,5-6,5 por ciento del PIB.

b. En el ámbito de la defensa y seguridad

En la actualidad se debate en el país en torno a cuántos recursos adicionales se deben dedicar a la fuerza pública, y su incidencia en los montos que se podrían destinar para inclusión social, dada la crisis fiscal del país y la necesidad de un ajuste de las finanzas públicas. En algunos círculos se argumenta que en el país no se dedican suficientes recursos para la defensa y seguridad, y que por lo tanto ha de incrementarse sustancialmente el gasto público en este sector. En realidad el gasto que realiza la sociedad en defensa y seguridad alcanza el 5,4 por ciento del PIB: el 2,1 por ciento en las Fuerzas Militares para su objetivo central y un 0,3 por ciento adicional para otras entidades de las fuerzas; el 1,2 por ciento para la Policía, el 1,1 por ciento para la seguridad privada legal y un 0,7 por ciento con base en la ayuda estadounidense. Como puede deducirse, los grupos pudientes de la sociedad han decidido aumentar el gasto en seguridad privada legal, y de manera complementaria e incluso a mayor ritmo que el reforzamiento del gasto público en defensa, al punto de que, según la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, hoy el número de vigilantes privados legales (que alcanza a más de 130 mil hombres) supera el pie de fuerza policial (de unos 100 mil). No debe olvidarse, además, que empresas de vigilancia no registradas en la Superintendencia emplearían un personal adicional de hasta otros 30-40 mil hombres. Pero, más grave aún, resalta la formación y cuantiosa financiación de grupos armados ilegales por sectores privados en amplias zonas del país, en el contexto del conflicto armado y de la delincuencia organizada. Así, entonces, parecería una decisión explícita de importantes grupos de la sociedad la institucionalización de la vigilancia privada —para propósitos de interés particular antes que colectivos-públicos—, en lugar de dedicar todos los esfuerzos económicos e institucionales para la fortalecimiento y legitimación de la fuerza pública y la instauración de una verdadera seguridad democrática.

En la mayoría de los países latinoamericanos el gasto público en el subsector defensa no excede del 1,9 por ciento del PIB, y el total en defensa y seguridad no supera al 3 por ciento del PIB —en comparación con el 3,6 por ciento en el caso de Colombia en el año 2001—. Ahora bien, de acuerdo con diversos escenarios sobre el fortalecimiento del gasto público en defensa y seguridad que se ha venido decidiendo adelantar en los próximos años, es de prever que se podría incrementar sustancialmente en el lapso 2002-2006: del 4,2 al 6,4 por ciento del PIB. Ahora bien, si se le adicionaran los gastos en vigilancia privada, se tendría que Colombia llegaría a dedicarle más de un 7,6 por ciento del PIB en el 2006 a la defensa y seguridad pública y la vigilancia privada, un nivel sustancialmente superior al de países en desarrollo. Todavía más si se lograra mantener una colaboración de Estados Unidos por lo menos como la actual —equivalente al 0,6-0,8% del PIB al año—.

En estas circunstancias, se alcanzaría un pie de fuerza mucho mayor al punto que el número de soldados por cien mil habitantes rebasaría con creces el de otros países de la región, excepto Chile, al llegar a más de 530 en el año 2005-2006.

La conclusión cierta es que los colombianos sí le dedican importantes recursos a la defensa y seguridad, pero lo hacen de manera inadecuada, mal orientada y con poca eficiencia e insuficiente fiscalización; no se invierte debidamente en la institucionalización y profesionalización de la fuerza pública y en la democratización de la defensa y seguridad al servicio de la sociedad, sino que se gasta, en cierta medida, para reforzar la seguridad particular (de determinados grupos de la población) al margen de la institucionalidad pública. Ante la grave situación de conflictividad, delincuencia organizada (narcotráfico) y conflicto armado, es necesario racionalizar y reorientar el gasto de la sociedad en seguridad y defensa. Se requiere debatir de manera amplia asuntos de especial importancia en medio de la fragilidad de las finanzas públicas y la necesidad del ajuste fiscal, como: cuánto se va a gastar adicionalmente, en qué se va a gastar y cómo se va a reorientar el gasto

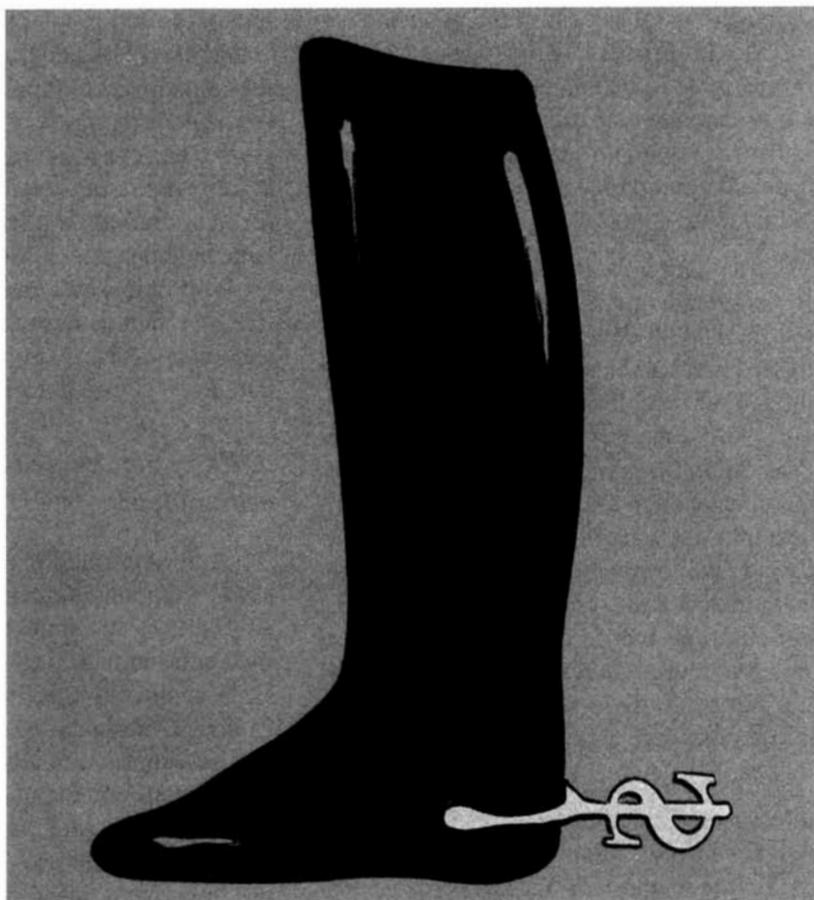
Una sociedad con la exclusión social como la colombiana se ve en una situación todavía más crítica cuando adolece, al menos temporalmente, del aprovechamiento de motores de crecimiento, y peor aún si ha de realizar un severo ajuste fiscal durante varios años. Infortunadamente, este es el caso del país, que ha venido sufriendo desde inicios de los ochenta de un proceso perverso de desactivación productiva, consistente en una desagriculturización, desindustrialización y terciarización pasiva, que, en las condiciones actuales, no permite prever ritmos de crecimiento anual superiores al 3,0-3,5 por ciento de manera sostenida. Es decir, si no hay cambios sustanciales, el empobrecimiento sufrido en los últimos años continuará, ya que, por ejemplo, según el Banco Mundial se requeriría crecer a más del 4,0-4,5 por ciento al año en el resto de la década para retornar a los niveles de pobreza de mediados de los noventa.

en defensa y seguridad pública según prioridades de carácter colectivo; a cargo de cuáles otros gastos públicos se van a dedicar mayores recursos en defensa y seguridad pública y cuál la retribución social de un mayor gasto militar con respecto a la del gasto social; cómo racionalizar y limitar el gasto en seguridad privada y redirigir los recursos privados liberados para el fortalecimiento de la institucionalidad de la fuerza pública.

La sociedad tiene que sopesar debidamente qué tanto le dedica a los propósitos prioritarios básicos. Colombia pareciera estar inmersa en el dilema clásico del libro de texto más elemental de economía de la mitad del siglo pasado, que es ilustrado por el profesor Samuelson, entre cuánto más se gasta en cañones a costa de cuánto menos en mantequilla. Este dilema esencial tiene que ser resuelto política y socialmente, no a espaldas del debate público sino con la ilustración y la información debidas para que la sociedad en su conjunto cuente con los mejores elementos de juicio para tomar estas decisiones y compromisos sociales.

c. En el ámbito de la justicia

La justicia es otro de los pilares de un Estado de derecho. Hoy la justicia se caracteriza por ser un sistema excluyente socialmente: el acceso es costoso y discriminatorio en contra de los pobres: la proliferación y la inestabilidad de la normatividad judicial excluye de entrada a aquéllos que no sólo no cuentan con los medios para financiar un abogado que litigue su causa ante las autoridades, sino que no dispongan de la información necesaria para poder decidir si su caso es objeto de la normatividad y sobre cómo proceder; la excesiva normatividad ha llevado a una alta congestión y como consecuencia a unos niveles de impunidad social inaceptablemente elevados. La impunidad social supera el 70 por ciento de los casos, con ello se quiere decir que más del 70 por ciento de las conductas que se pueden considerar delitos jurídicamente, o bien no son puestos a consideración de las autoridades, o bien no son resueltos en su debida oportunidad bajo los términos y condiciones pre-



Andrés Rábago (El Roto), caricaturista español, *El pabellón de azogue*

vistos por la ley, o bien, en el peor de los casos, son resueltos en contra de la víctima y a favor del victimario. Por lo tanto, es necesario avanzar en un sistema judicial que garantice la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero ello no es suficiente. Ante la conflictividad existente en la sociedad colombiana ha de progresarse simultáneamente en la instauración de una cultura de resolución pacífica de conflictos en el marco de una civilidad democrática moderna.

En este contexto es claro que conductas frecuentes de naturaleza estrictamente social y consideradas en la actualidad como delitos civiles o penales, deben ser objeto no sólo de un tratamiento jurídico radicalmente diferente, sino también en su terapia social. En efecto, la segunda y cuarta conductas, consideradas delictivas, más frecuentes en el país, son la inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar, que son comportamientos que se refieren estrictamente a un

desarreglo social en el interior del núcleo básico de la familia, por lo que, al ser criminalizados judicialmente como delitos, no sólo no corrigen sus raíces ni previenen su ocurrencia, sino que en muchos casos incluso pueden exacerbar sus causas económico-sociales.

La sociedad colombiana tiene que decidir claramente que el sistema de administración de justicia debe contar con espacios y ámbitos indelegables para ser administrados bajo la responsabilidad directa del Estado, y ha de abrir espacios que permitan la incorporación de mecanismos y regulaciones legales que faculten a la misma comunidad para participar directamente en la resolución pacífica de cierto tipo de diferencias y de conflictos ciudadanos, como el caso de jueces comunitarios, jueces de paz, etc. Ello con miras a ir configurando una cultura de la justicia administrada lo más cercanamente posible al ciudadano.

Para ilustrar, hoy en el área civil el 75 por ciento de la actividad de los juzgados se dedica a la resolución de procesos ejecutivos, lo que le cuesta al Estado cerca de 170 mil millones de pesos al año, con la peculiaridad de que en el 90 por ciento de los procesos, el demandante es una entidad del sector financiero y en un 95 por ciento de los mismos se falla a favor del acreedor. En este caso, los recursos del Estado se orientan única y exclusivamente para resolver los conflictos contractuales entre el sistema financiero y sus deudores, cuando en las sociedades de mercado modernas estos conflictos son resueltos a través de mecanismos alternativos debidamente regulados dentro del orden jurídico establecido y en observancia del debido proceso, con cargo, por ejemplo, a seguros y garantías suscritos con la aprobación de los créditos. Algo similar ocurre en el caso de restitución de inmueble arrendado.

En consecuencia, es posible avanzar hacia la construcción de un sistema de justicia eficaz, legítimo y más democrático —en términos de la universalidad de acceso en condiciones de equidad—, en el entendido que el Estado ha de ser, en última instancia, el garante inalienable e indelegable de los de-

rechos de todos los ciudadanos. Con base en análisis realizados, es de afirmar que con los mismos recursos públicos que hoy se destinan al sector justicia en el país, se podría garantizar un acceso más amplio, oportuno, eficaz y equitativo a la justicia, tanto judicial formal como alternativa debidamente regulada, bajo una nueva concepción que implica el compromiso con una cultura de la resolución pacífica de conflictos y en estricta observancia de la ley como se estipula en un Estado social de derecho.

d. En el ámbito de la democratización económica

Ante la profunda exclusión social, el proceso de empobrecimiento del país y la excesiva concentración del ingreso, de la riqueza y de oportunidades, es fundamental avanzar en la democratización del acceso a activos. El acceso no hace referencia únicamente a ciertas formas tradicionales de riqueza como la tierra sino crecientemente, en las condiciones actuales del sistema de mercado, a crédito en condiciones de equidad y a activos financieros, tecnológicos, informáticos y comercialización, por ejemplo. No se trata de una política neopopulista, sino de la construcción de una arquitectura institucional y financiera para que, en el marco de un sistema de mercado y en condiciones de equidad, sectores al margen del desarrollo de la economía y de la modernidad puedan tener cierto acceso a condiciones propicias para la reproducción de su capital humano y físico, y a la potenciación de sus capacidades. Se trata de una política de potenciación de recursos disponibles que la sociedad hoy no está aprovechando. En este punto es de recordar que la verdadera democracia consiste en el ejercicio de libertades y el desarrollo de capacidades en condiciones de igualdad, lo que implica que los miembros de la colectividad estén en condiciones de asumir y ejercer el estatus de *ciudadanía social*. Pero esta no puede ser sustentada en medio de un proceso progresivo de empobrecimiento y exclusión social; resulta necesario, aunque claramente insuficiente, instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico.

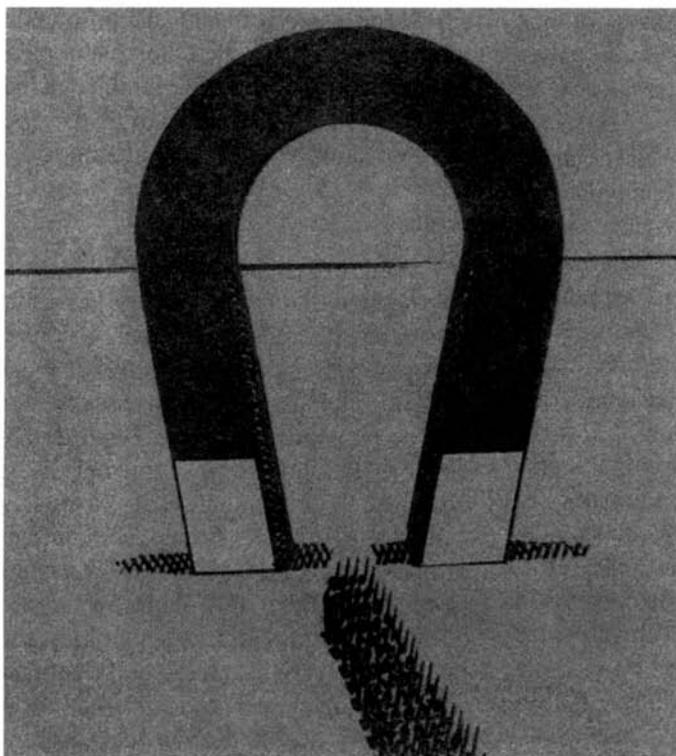
En el campo de la democracia como ordenamiento social se requerirá avanzar necesariamente en la democratización económica y política, sin contraponerse necesariamente al avance de un régimen “de mercado” con una estricta regulación por parte del Estado —para la corrección de fallas sustantivas y el abuso de poder mono u oligopólico—, y con responsabilidades estatales indelegables en propósitos de inclusión social y política. La democratización económica es una condición para la democratización política y social. La democratización económica en una sociedad de profunda exclusión arranca necesariamente por la búsqueda del desmonte de todos los privilegios indebidos y a “espaldas del mercado”, que están enquistados en la estructura del poder económico y político.

e. En el ámbito del saneamiento de las finanzas públicas

Ante el grave desequilibrio estructural de las finanzas públicas, Colombia tendría que hacer un ajuste fiscal no sólo para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, sino también para avanzar en ciertas reformas sociales inaplazables, de un orden de 3,5-4,0 por ciento del PIB en los próximos años. Lo cual implica un esfuerzo de conseguir mayores ingresos tributarios, reducir gastos no prioritarios, mejorar la eficiencia y orientación del gasto público y combatir la corrupción y malgasto de recursos públicos, buscando evitar en lo posible la reproducción de impactos recesivos y el recorte de erogaciones indispensables que harían aún más grave la situación social del país.

Un ajuste de tal magnitud exige una rigurosa escogencia colectiva —ojalá mediante un proceso de debate lo más amplio y democrático posible— sobre las prioridades sociales para la orientación de recursos públicos. Entre los temas que tendrán que abordarse se destacan algunos: ¿cómo se ha de realizar el ajuste fiscal?, ¿cuál ha de ser la combinación entre racionalización de la estructura de tributación y recorte y reorientación del gasto público?, ¿qué tipos de reforma tributaria y del Estado, y cuáles su progresividad y equidad entre grupos de la población?, ¿cómo se garantizaría la sostenibilidad de la deuda y la consecución del financiamiento de la economía colombiana?

Buscándose la progresividad, equidad y eficiencia del ajuste, habría que realizar esfuerzos, de manera integral y coherente, en algunos campos de las finanzas públicas, como los siguientes:



Por el lado de ingresos, se tendría que avanzar seriamente en la lucha contra la evasión —que alcanza a cerca de un 3 por ciento del PIB—, la recuperación de cartera de la DIAN —que hoy llega a cerca de un 1 por ciento del PIB— y la eliminación de exenciones injustificadas —por un 1,5-2,0 por ciento del PIB—, ya que además de generar importantes ingresos adicionales, mejoraría la estructura de la tributación y evitaría la elevación de tarifas nominales. Ello implicaría una decidida voluntad política para el desmonte de prebendas y privilegios de unos pocos y a costa del erario público, no imposible de conseguir si se lograra configurar

una verdadera coalición de fuerzas democráticas.

Por el lado de los gastos, la racionalización, priorización y mejoramiento de la eficiencia del gasto público, y el combate contra la corrupción y fallas administrativas del Estado —que superan un 2,5-3,0 por ciento del PIB al año— resultan inevitables en el contexto de una clara estrategia de dedicación de los recursos públicos hacia sectores prioritarios en términos sociales y de crecimiento económico y de institucionalización y modernización del Estado.

En este tema es de mencionar que, de acuerdo con estudios recientes, la corrupción tiende a ser profundamente inequitativa, con importantes impactos en términos de exclusión social, al crear, por ejemplo, obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres —en términos de costo y oportunidad—. No obstante, como ya se mencionó, hay casos en los que puede favorecer la inclusión —perversa— de algunos grupos a través de prácticas como el clientelismo. Pero aparte de la corrupción abierta, en el contexto de mercados abiertos

aunque incompletos y bajo marcos regulatorios imperfectos, se está reproduciendo en países como Colombia una práctica perversa y de gran trascendencia en la conducción de recursos públicos denominada como “falla de administración en el Estado”. Es así como una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones debidamente realizadas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico, que pueden favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales, sin justificación técnica pero sí con una estricta validez legal. Práctica que en últimas es imposible demostrar como fruto de corrupción de funcionarios públicos o incluso de las empresas favorecidas por fallas en la especificación técnica de los términos y condiciones contractuales.

Por eso, al igual que con la reestructuración de la tributación, la lucha contra la corrupción y las fallas administrativas requiere de una verdadera voluntad política para afectar intereses poderosos particulares que se lucran indebidamente a costa del erario público.

Otro de los elementos centrales del ajuste es el relacionado con el financiamiento de la economía. Es de recordar que el ritmo de crecimiento de la deuda pública ha sido tal que en el caso de la del Gobierno central se llegó a triplicar como proporción del PIB en apenas cinco años —al pasar del 14,4 por ciento en 1996 al 45,2 por ciento en 2001— con el agravante de que tendrá que cancelar amortizaciones e intereses por valores anuales promedio cercanos, respectivamente, al 4,8 y 3,8 por ciento del PIB en los próximos tres años. Y, todavía más delicado, cuando en el pasado reciente hasta más de un 80 por ciento del crédito ha tenido que orientarse a la cancelación del servicio de la misma deuda —es la conocida operación del *roll over*: contratar nueva deuda para cancelar deuda antigua—. Para evitar la insostenibilidad de la deuda y la inestabilidad de la economía, obviamente, se requiere implantar un severo ajuste fiscal a fin de ir disminuyendo hacia el futuro las nece-

sidades de endeudamiento adicional, tanto interno como externo. Pero hoy día uno de los problemas que enfrenta Colombia, en medio de la crisis de financiamiento de países latinoamericanos, es cómo administrar la deuda pública y gestionar el financiamiento de la economía.

Ante el relativo “cierre” del mercado internacional de capitales para la región, el país debe implantar una estrategia comprensiva para buscar una adecuada retribución, por parte del sistema financiero internacional, de su condición excepcional de “buen deudor”. Así, por ejemplo, además de lograr un significativo aumento de la “exposición” (nivel de deuda) del Banco Mundial en los próximos años y de la rotación o reciclaje de la deuda con el BID —dado que ya se encuentra en el nivel límite según indicadores previstos por los estatutos de la entidad—, se ha de contar con su decisivo apoyo y el del FMI —y deseablemente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos— para la consecución de los recursos restantes en condiciones razonables —como costos y plazos—. El pago de la deuda pública no puede erigirse *per se* como un obstáculo al avance hacia la inclusión social.

f. En el ámbito del crecimiento económico

Una sociedad con la exclusión social como la colombiana se ve en una situación todavía más crítica cuando adolece, al menos temporalmente, del aprovechamiento de motores de crecimiento, y peor aún si ha de realizar un severo ajuste fiscal durante varios años. Infortunadamente, este es el caso del país, que ha venido sufriendo desde inicios de los ochenta de un proceso perverso de desactivación productiva, consistente en una desagriculturización, desindustrialización y terciarización pasiva, que, en las condiciones actuales, no permite prever ritmos de crecimiento anual superiores al 3,0-3,5 por ciento de manera sostenida. Es decir, si no hay cambios sustanciales, el empobrecimiento sufrido en los últimos años continuará, ya que, por ejemplo, según el Banco Mundial se requeriría crecer a más del 4,0-4,5 por ciento al año en el resto de la década para retor-

Ante la profunda exclusión social, el proceso de empobrecimiento del país y la excesiva concentración del ingreso, de la riqueza y de oportunidades, es fundamental avanzar en la democratización del acceso a activos. El acceso no hace referencia únicamente a ciertas formas tradicionales de riqueza como la tierra sino crecientemente, en las condiciones actuales del sistema de mercado, a crédito en condiciones de equidad y a activos financieros, tecnológicos, informáticos y comercialización, por ejemplo. No se trata de una política neopopulista, sino de la construcción de una arquitectura institucional y financiera para que, en el marco de un sistema de mercado y en condiciones de equidad, sectores al margen del desarrollo de la economía y de la modernidad puedan tener cierto acceso a condiciones propicias para la reproducción de su capital humano y físico, y a la potenciación de sus capacidades. Se trata de una política de potenciación de recursos disponibles que la sociedad hoy no está aprovechando.

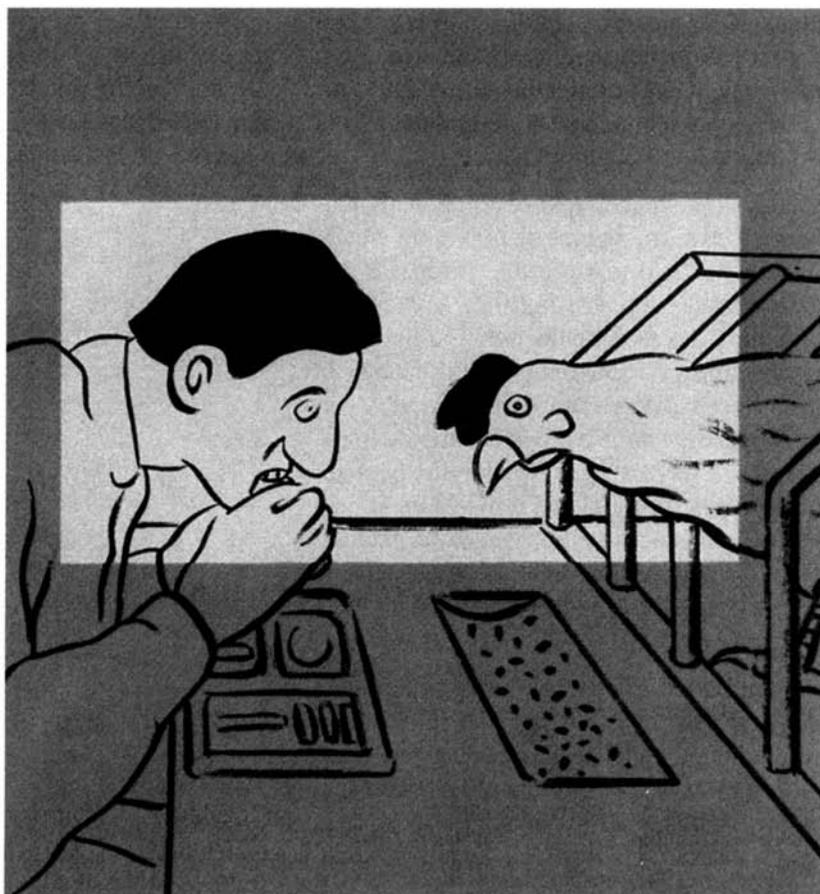
nar a los niveles de pobreza de mediados de los noventa.

Debe tenerse presente que en el crecimiento económico, la creación de riqueza colectiva y la generación de empleo reside una condición esencial, aunque no suficiente, para atenuar, en alguna medida, el grado de restricción tanto de las condicionalidades y márgenes de maniobra de la política pública como de los *trade off* entre los objetivos de la política social para responder a la crítica situación actual y los de la política económica en consideración de los requerimientos del saneamiento y la estabilidad macro —elementos constitutivos de un ambiente propicio para la competitividad y el crecimiento en medio de la globalización—. Otra de las condiciones necesarias consiste en el avance hacia un “entorno inicial” favorable al crecimiento en lo referente, por ejemplo, a la redistribución y acceso a activos; la reproducción del capital humano, físico y social; el ahorro, la inversión y la innovación; el ejercicio de libertades y la observancia de derechos, y, en fin, al desmonte de bases estructurales de la exclusión social de amplias capas de la población.

En la medida en que se logran superar obstáculos exigentes para transitar de una situación de relativo estancamiento empobrecedor a una dinámica de crecimiento socialmente incluyente, se podría entrar en una especie de círculo virtuoso de un desarrollo sustentable potenciador de capacidades sociales, recursos humanos y naturales, y ventajas productivas.

Por ello resulta indispensable interponer esfuerzos y compromisos, desarrollar acciones colectivas y privadas, realizar transformaciones estructurales e implantar políticas conducentes a la consolidación de un Estado social de derecho sustentado en la inclusión social, la creación de riqueza, el progreso y la democracia.

Así mismo, y no menos importante, es claro que este reto es aún más apremiante debido a que en el corto plazo debería contarse con una red de protección social integral y comprensiva en el marco de una estrategia de lucha contra la pobre-



Andrés Rábago (El Roto), caricaturista español, *El pabellón de azogue*

za y bajo un sistema integral, contando con una estricta coordinación gubernamental en campos de política pública decisivos como el crecimiento sustentable y el empleo, la educación y salud básicas, la atención alimentaria para la pobreza extrema, servicios públicos y vivienda de interés social, capacitación laboral y obras públicas.

Para estos propósitos habría de desarrollarse un verdadero *contrato social alrededor de la inclusión social, de la lucha contra la pobreza y el crecimiento* con el concurso activo de las políticas públicas y en estricta consulta con los requerimientos de la estabilidad y ajuste macroeconómico. Consistiría en el establecimiento de normas y reglas claras para la coordinación de la política macroeconómica, los programas sociales y otros planes públicos en la búsqueda de configurar un entorno propicio para un *patrón de crecimiento* generador de empleo y reactivador de demanda interna —por ejemplo, de cadenas productivas con importantes impactos sociales en términos de aprovecha-

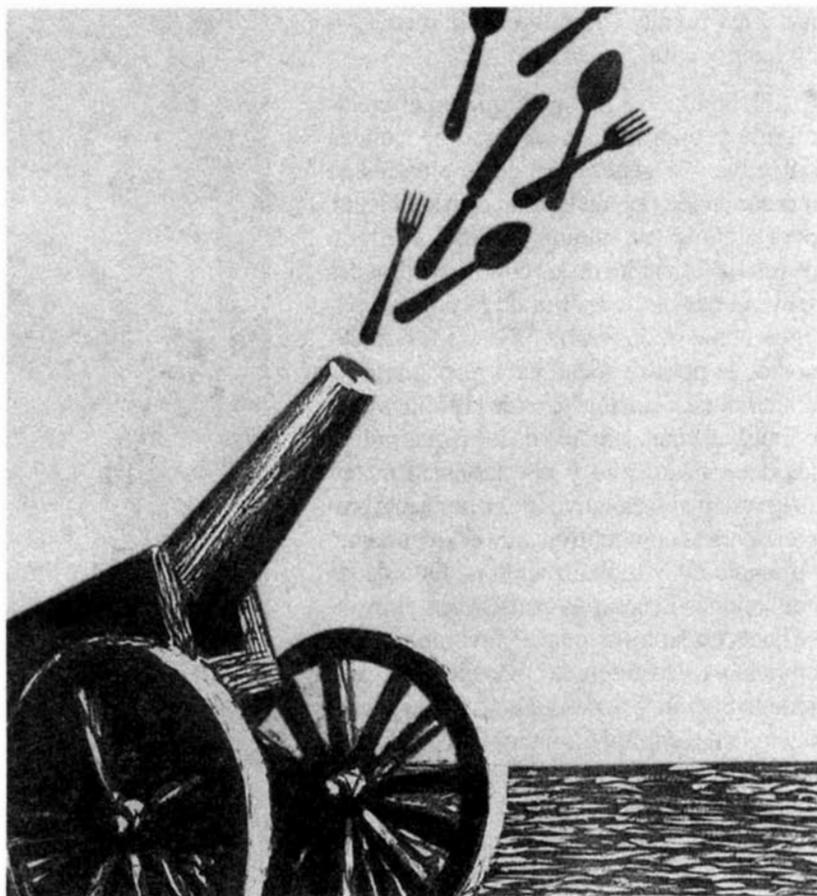
miento de recursos naturales y humanos como algunas agroindustriales, la construcción, etc.— que, a la vez, posibilite atenuar el nivel de exigencia del ajuste requerido para la estabilidad de la economía.

En la medida en que se amplíen, de manera efectiva, márgenes de maniobra en términos de la oportunidad, intensidad y gradualidad del ajuste fiscal² —ante mayores ritmos de crecimiento, menores tipos reales de interés y/o mayor competitividad de la tasa efectiva de cambio consecuentes con unos ingresos públicos por encima de lo esperado—, el “espacio” generado para un gasto público superior al previsto en la programación macro se aprovecharía exclusivamente para orientarlo a las prioridades de la estrategia de la inclusión social y lucha contra la pobreza.

Para avanzar en este propósito habrá de contarse con la voluntad política de transformación social —en particular, por parte de los grupos más favorecidos— dado que si bien muchas de las acciones requeridas implican una redistribución de ingresos bajo principios rectores como la progresividad y solidaridad en el marco de un Estado social de derecho, existen diversas acciones de gran impacto social como las relacionadas con el acceso a crédito y activos productivos sin mayor exigencia de recursos adicionales, que dependen fundamentalmente de la decisión y del desarrollo de la institucionalidad apropiada para llevarlas a cabo.

Sobre la economía política de la transformación social

La sociedad colombiana se enfrenta a serios dilemas y escogencias con innegables repercusiones sobre el ordenamiento económico, político y social en una perspectiva perdurable. Se requiere promover un amplio debate público con la mayor información disponible sobre las implicaciones sociales de diversos cursos de acción colectiva para la transformación de la sociedad y la búsqueda de la satisfacción de objetivos de innegable prioridad colectiva-pública. Una de las ta-



Andrés Rábago (El Roto), caricaturista español, *El pabellón de azogue*

reas necesarias, entre otras muchas, para adelantar una escogencia pública, mediante la participación democrática de amplios grupos de la población, consiste en la elaboración y divulgación de un análisis de la economía política de la transformación social. Esta es una tarea que nos corresponde aportar al debate público a los intelectuales, especialistas y técnicos en diversas ciencias sociales.

De lo expuesto resulta claro que el país podría avanzar gradual pero decididamente en la inclusión social mediante la construcción de un sistema integral de protección y seguridad social (con la exigencia de recursos públicos adicionales de hasta un 4,0 por ciento del PIB al año), aun ante la necesidad

² Con mayor razón dado que no hay una teoría normativa que prescriba de forma inequívoca una única trayectoria “óptima” de ajuste intertemporal para una economía en condiciones de competencia imperfecta.

inaplazable de realizar un severo ajuste fiscal (equivalente a un 3,5-4,0 por ciento del PIB en el próximo trienio) y de instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico, e inclusive con un reforzamiento del gasto público en el sector defensa y seguridad (con gastos incrementales adicionales de un 0,4 por ciento del PIB al año durante el próximo trienio).

Pero ello requerirá necesariamente el desmonte de prebendas y privilegios tributarios injustificados socialmente (con un monto potencial de recursos liberados para el erario público de hasta un 1,5-2,5 por ciento del PIB al año), el combate contra la evasión y elusión tributaria (con un potencial de recursos anuales para el fisco de hasta un 1,5-2,0 por ciento del PIB), la lucha contra la corrupción y el malgasto de recursos públicos (con una reducción potencial de gasto público de hasta un 2,0-2,5 por ciento del PIB al año), la reestructuración de cotizaciones y parámetros básicos de los regímenes pensional y de salud bajo los principios de progresividad, equidad y solidaridad (con un aporte potencial de recursos adicionales para la financiación de los sistemas pensional y de salud de hasta un 0,6-0,9 por ciento del PIB al año), para no mencionar sino algunas áreas sobresalientes por su contribución a la racionalización de las finanzas públicas del país.

En este punto no se puede dejar de lado el problema de la deuda pública. El pago de la deuda pública no puede erigirse como un obstáculo al avance hacia la inclusión social. El esfuerzo del ajuste fiscal puede contribuir y justificarse socialmente con la reducción de la deuda social. Colombia estaría en condiciones de seguir cumpliendo honradamente con el pago de la deuda y de seguir siendo el único país “buen deudor” en América Latina y casi en el Tercer Mundo, siempre y cuando el sistema financiero internacional como conjunto le brinde el debido reconocimiento, en términos de corresponsabilidad y reciprocidad, con la oportuna y adecuada (en términos de costos y condiciones) financiación de la economía y el apoyo al país para ajustarse a las

nuevas condiciones domésticas e internacionales. Ante todo hay que hacer valer este estatus frente a la comunidad financiera dado que la conservación de Colombia como “buen deudor” es incluso del propio interés del sistema en su conjunto.

Una somera comparación entre la demanda de recursos públicos para la instauración de un sistema integral de protección social y la realización del ajuste fiscal, por un lado, y la liberación de recursos para el erario público del desmonte de privilegios y de la modificación de parámetros en los sistemas tributarios, pensional y de salud, de la lucha contra la corrupción y las fallas administrativas del Estado, por otro lado, muestra que sí sería posible conciliar un avance progresivo hacia la inclusión social con el ajuste fiscal y el crecimiento económico. Un requisito indispensable para ello es la configuración y consolidación de una “economía política del poder favorable a la transformación social” hacia una democracia incluyente y moderna en el marco de un Estado social de derecho.

Es claro que la “aritmética social” permite deducir que sí es posible ir abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la “aritmética del poder” a favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia en un régimen de mercado. Sólo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término.

Dilemas y escogencias sociales como los mencionados deben ser ámbito de la arena política, de lo público, no única y exclusivamente de unos pocos intelectuales, técnicos o especialistas escogidos, pero no elegidos por la decisión popular a través del voto. Es tarea de todos, desde el propio campo de acción ciudadana, ir construyendo visiones, esbozando alternativas, abriendo espacios y erigiendo compromisos para ir avanzando en ese propósito de la construcción de una verdadera democracia en el país.

En el campo de los derechos civiles y políticos se ha de progresar en la institucionalidad de dos pilares básicos de un Estado de derecho como son la justicia y la defensa y seguridad para la convivencia ciudadana y la paz social. Es decir, se deberá instaurar una verdadera seguridad democrática como una seguridad integral para la sociedad, como eje central y por encima de cualquier consideración, y subsidiariamente la seguridad y la defensa del Estado. Esta seguridad democrática requiere concebir integralmente al conjunto de la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad en la movilidad territorial, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica —aplicación de la ley— y la seguridad nacional. Se trata de que no se restrinja la concepción de seguridad democrática a la de seguridad nacional en su acepción tradicional.

Ingrid Johanna Bolívar

Politóloga e historiadora. Investigadora del Cinep y profesora de Ciencia Política en la Universidad de los Andes

El Estado comunitario: más administración y menos política

Ingrid Johanna Bolívar¹

El objetivo de este artículo es problematizar algunos de los principales “hábitos de pensamiento” que sobre el Estado y la política se desprenden de la propuesta del Presidente Uribe Vélez, conocida como “el Estado comunitario”. En la primera sección del documento se expone el punto de partida. Esto es, el tipo de preguntas y la forma particular de comprender la política que alienta el examen de los discursos sobre el Estado comunitario. En la segunda se identifican y reconstruyen los planteamientos del Gobierno al respecto, según lo expuesto en dos documentos: el “Manifiesto Democrático” y la Exposición de Motivos del proyecto de ley para la renovación de la administración pública”. En la tercera y última sección se exploran algunos de los problemas analíticos y políticos implicados en la promoción del Estado comunitario. Se hace énfasis en la creciente disolución de la política en administración, en la representación de la sociedad como un universo autoregulado y en el desconocimiento de la acción política como intermediación y producción del orden.

1. El punto de partida

¿Por qué preguntarse por la forma en que el gobierno de Uribe Vélez se refiere al Estado?, ¿por qué tratar de esclarecer “los



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

hábitos de pensamiento” que orientan la promoción del “Estado comunitario”? Estas preguntas tienen respuestas de distinto orden. Para empezar, y como señala el propio gobierno nacional en la “Exposición de motivos del proyecto de ley para la renovación de la administración pública”, “el concepto de Estado comunitario”, implica toda una “transformación cultural del Estado y de la participación comunitaria al servicio del interés público”².

Una transformación de la manera en que se piensa el Estado implica también un cambio en la comprensión de las distintas formas de interacción social. Como se verá más

² “Exposición de motivos del proyecto de ley para la renovación de la administración pública”, Ver numeral 3.2 (g)

adelante, una reforma del Estado en términos de que asegure bienes y servicios de una manera más eficiente, implica políticamente cuestiones muy distintas a si tal reforma del Estado se propone en términos de derechos y deberes ciudadanos. En uno y otro caso se conceden lugares y naturalezas distintas a la actividad política y a la movilización social. Esto será retomado en la tercera sección. Por ahora basta con enfatizar que la comprensión del Estado no se puede separar de la comprensión de la vida social. Más aún, debe recordarse que los Estados son instituciones sociales con unas funciones determinadas y que los procesos de su formación son procesos sociales, como cualesquiera otros.³ Aunque por otro lado y paradójicamente, cuando se habla de sociedad ya desde el siglo XIX se tiende a sobreentender una sociedad nacional, o mejor aún, una sociedad definida por los límites del Estado en tanto entidad territorial. De esta manera, no hay nada que sea el Estado, sino una forma específica de ordenar la interacción social. Asignar nuevas funciones al Estado o redistribuir las que ya tiene implica importantes transformaciones en los marcos y en los recursos de interacción entre los diferentes actores sociales.

Además, debe señalarse que desde la perspectiva de este documento los discursos de un gobierno, o de cualquier actor social, sobre lo que el Estado “debe ser o hacer”, constituyen un elemento fundamental en la definición de la “realidad” y del “juego” políticos. El discurso constituye un campo de relaciones posibles y un terreno particular de conocimiento. Un discurso crea y refuerza “modos de pensamiento” que a su vez orientan la comprensión que se tiene de la vida social. Esta idea retoma los señalamientos de Slavo Zizeck. Este autor recuerda que usualmente se subestima “lo que significa política e ideológicamente mantener las apariencias: la apariencia nunca es “meramente la apariencia”; esta afecta profundamente la posición sociosimbólica real de aquéllos a los que concierne. Si las actitudes racistas se hicieran aceptables en el discurso político e ideológico dominante, se inclinaría radicalmente la balanza de la hegemonía ideo-



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

lógica toda”⁴. Para los propósitos de este texto, el que la relación del Estado con los ciudadanos se presente discursivamente como un problema de eficiencia y de prestación de servicios define un campo político de acciones posibles muy distinto al campo abierto por el discurso de los derechos y deberes ciudadanos. Por esta vía, el discurso es parte central de la acción política y de la manera como ella interviene en la producción del orden social. De ahí que este documento quiera matizar las frecuentes contraposiciones que algunos sectores hacen entre “discurso” y “realidad”. Se insiste aquí en que el discurso constituye un momento central en la producción políti-

³ Elias, Norbert, *La sociedad de los individuos*, Editorial Península, Barcelona, 1990, p. 238

⁴ Zizeck, Slavo “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo tardío”, en *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 148.

ca de la realidad y en la definición de las reglas a que se puede apelar en la lucha política.

Esto queda más claro si se recuerdan dos señalamientos. Primero, el discurso, y más exactamente el lenguaje, no tienen funciones meramente descriptivas o referenciales. El lenguaje no habla de aquello que ya está, sino que crea lo que existe. La propiedad performativa del lenguaje, su capacidad para crear aquello de lo que habla, ha sido crecientemente reconocida por los estudiosos de la nación como una construcción política.⁵ Aquí, reconocer el carácter performativo del lenguaje permite recalcar que el discurso político crea el escenario para la lucha, pero también las visiones de la sociedad que pueden enfrentarse. El discurso no es sólo instrumento y no está por fuera de la acción de los actores.

Segundo, uno de los rasgos distintivos de la política moderna es su comprensión del orden social como una construcción conflictiva y nunca terminada por completo. Para la política moderna, la sociedad no es algo dado sino más bien un proyecto siempre disputado. En efecto, “es la sociedad moderna secularizada la que abandona todo principio externo de legitimación y se ve obligada a producir—a partir de sí misma— sus normas de convivencia, expresando con ello el paso de un orden *recibido* a un orden *producido*, propio de la modernidad”⁶. Ese producir por sí misma las normas de convivencia, ese construir lo “deseable”, por ejemplo una administración eficiente, hace que sea importante comprender las formas de pensar la sociedad que se juega en los discursos sobre el Estado.

Ahora bien, otra razón que hace importante preguntarse por la forma como el gobierno de Uribe piensa el Estado, tiene que ver con los nuevos enfoques para el análisis político. Recientemente, el investigador Akhil Gupta⁷ ha llamado la atención sobre la necesidad de estudiar con mayor atención la “construcción discursiva del Estado”. En uno de sus trabajos, Gupta utiliza el discurso de la corrupción como una llave a través de la cual revisar cómo es constituido el Estado, qué propiedades se le asignan y qué

formas concretas toma en la interacción social. El mismo autor va a insistir en que la construcción del estado varía de acuerdo al posicionamiento de diferentes actores en ese proceso y de acuerdo a políticas determinadas. Su énfasis está puesto en la “excentricidad”, en el carácter novedoso y culturalmente situado de las “prácticas estatales”. La discusión entonces no gira en torno a lo eficaz que puede ser el Estado o a lo pertinente de sus medidas, sino a la manera como esas prácticas dan lugar a tipos de interacción que no son naturales, a formas de percepción del espacio y del tiempo que en ocasiones entran en conflicto con las formas de percepción de las comunidades locales. Los planteamientos de Gupta resultan muy pertinentes por cuanto recuerdan la centralidad del discurso en la formación del Estado y la manera como tales discursos asignan propiedades al Estado y lugares específicos a la interacción social. Desde esta perspectiva, el Estado, más que un aparato de administración, es un proceso de articulación social que convierten la administración y la burocracia en una forma específica de ordenamiento. La pregunta desde estas perspectivas no es si la administración es eficiente o no, sino cuáles son las relaciones sociales que sustentan una demanda de mejor administración, y por qué.

⁵ Una discusión al respecto puede verse en Bolívar Ingrid, “Nación y sociedad contemporánea”, en *Cuadernos de Nación*, Ministerio de Cultura, 2001.

⁶ Lechner, Norbert, “Los nuevos perfiles de la política: un Bosquejo”, en *Revista Nueva Sociedad*, # 130, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pág. 35. Una discusión sobre el carácter autofundante de la sociedad burguesa y su capacidad para actuar (y desbordarse) a sí misma puede leerse en los distintos textos compilados por Beriain, Josexto, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Editorial Anthropos, 1996, especialmente los textos de Z. Bauman.

⁷ Gupta, Akhil “blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state”, in *American Ethnologist*, Vol 22, No. 2, 1995.

2. El estado comunitario

En el Manifiesto Democrático que Álvaro Uribe presentó como candidato presidencial se exponen algunos de los principales puntos de lo que el denomina “Estado comunitario”. Se trata de un Estado que estará al “servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería”. Un Estado que no será “avaro con lo social”. Un Estado que “dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia”.

En ese mismo Manifiesto Democrático, Uribe caracteriza al municipio como el “primer encuentro del ciudadano con el Estado” y considera que “el municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano”. Los otros numerales del mismo Manifiesto insisten en la necesidad de reducir el tamaño del Estado y de instaurar medidas “de austeridad”, “buena administración” y “cero politiquería”.

Como presidente electo Uribe Vélez sigue interesado en la construcción del Estado comunitario. Su gobierno presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley titulado “Renovación de la administración pública: hacia un Estado comunitario”⁸. El proyecto de ley y la exposición de motivos que lo acompaña constituye una importante oportunidad para revisar el tipo de comprensión que el Gobierno nacional tiene del Estado y de la acción política. La exposición de motivos del proyecto de ley parte de una interesante crítica a la manera como el Estado colombiano ha venido creciendo y comprometiendo la mayor parte de sus recursos en los “gastos de funcionamiento” y el “pago de intereses” en detrimento de la inversión social. La insistencia en los problemas fiscales del Estado le permite al proyecto de ley proponer la “renovación de la administración pública hacia un Estado comunitario” a través de la inclusión de “criterios de productividad en el uso de los recursos, austeridad en el gasto y un agresivo fortalecimiento de las instituciones y su estructura orgánica”.

En la sección 3 de la Exposición de motivos se presentan los tres principales objetivos. El programa de renovación de la administración pública busca:

— “Focalizar la administración pública en la provisión de los bienes y servicios fundamentales que deben estar a cargo del Estado comunitario”. Este se caracteriza como “un Estado cercano al ciudadano”, “un Estado eficiente”, un “Estado gerencial”, “un Estado austero” y un “Estado social de derecho”. Cada uno de estos enunciados sobre el Estado es desarrollado puntualmente haciendo énfasis en los problemas administrativos y de gestión. Así por ejemplo, el “Estado cercano al ciudadano” está más comprometido con la construcción de ciudadanía, con vocación y acento social dentro de un claro espíritu no centralista, pero exigiendo austeridad, buena gerencia y administración a las colectividades locales”. Por otra parte, el “Estado social de derecho” es presentado como un “Estado comunitario que tiene una voluntad de fortalecer lo social y de ayudar a construir un mayor capital humano y mayor capital social al servicio del bienestar colectivo”.

— “Racionalizar la estructura de la administración pública a lo necesario para desarrollar sus funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia. Lo anterior, con miras a la sostenibilidad fiscal”. En el desarrollo de este objetivo se insiste en la necesidad de adelantar reformas a las plantas de personal y de reducir los gastos de funcionamiento.



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

⁸ El proyecto de ley consta de seis capítulos. Uno, sobre “La fusión de entidades u organismos nacionales”, otro sobre la “Rehabilitación profesional y técnica”. El tercer capítulo presenta una propuesta de “Gobierno en línea”, el cuarto hace una consideración general sobre la “Defensa judicial de la nación”, el quinto desarrolla las “Facultades Extraordinarias” y el sexto presenta la “Vigencia” de la ley.

— “Rescatar la legitimidad del Estado ante el ciudadano, mediante la capacidad de proveer eficaz y eficientemente los bienes y servicios a su cargo, permitiendo así que los recursos públicos tengan la máxima productividad social. Este objetivo implica una nueva cultura de servicio al ciudadano, dentro de la cual queden proscritas la corrupción y la politiquería y se interiorice la rendición de cuentas como una práctica corriente en todos los niveles de la administración.”



Se han reconstruido con detalle las principales referencias que el Manifiesto Democrático y la Exposición de motivos del proyecto de ley para la “Renovación de la Administración Pública” hacen del Estado por cuanto desde ellas se pretende problematizar el tipo de comprensión del Estado y de la política que predomina en el actual Gobierno.

1. La redefinición de una lucha política

Un elemento muy destacado en el recorrido por los principales planteamientos sobre “el Estado comunitario” es la fortaleza discursiva que se concede a los criterios de eficiencia, eficacia, buena administración, entre otros. Es claro, en la apuesta del Gobierno, que la construcción de un Estado comunitario pasa de manera privilegiada por la reforma de la administración pública desde criterios “más gerenciales”. De esta manera, se hace énfasis en el Estado, no tanto como protector y garante de los derechos,

o como árbitro entre intereses divergentes. Se trata más bien, de un Estado convertido en “gerente” de los bienes de la sociedad y un Estado que debe ser cada vez más “productivo” y “competitivo”. Esta caracterización del Estado comunitario se alimenta de la creciente disolución de la política en formas propias de la gestión pública. Tal disolución no caracteriza el contexto político colombiano, sino que es parte de las transformaciones

recientes de las sociedades contemporáneas, en las que “la política ya no es lo que fue”.

No se trata aquí de construir una dicotomía radical entre política y gestión pública, ni de convertirlas en extremos irreconciliables. No. Se trata de señalar que cada una de ellas expresa lógicas parcialmente diferenciables y en ocasiones contrapuestas. Lógicas que habitan la política moderna y que se expresan tempranamente en la obra de Maquiavelo. Norberto Bobbio ha estudiado en detalle este proceso mostrando cómo en la obra de Maquiavelo se puede ver el desplazamiento entre una comprensión del Estado como forma de sociedad, hacia el Estado-máquina, el Estado-aparato, que es sostenido por el desarrollo de las relaciones económicas y su capacidad para ir perfilando y redefiniendo el dominio territorial.⁹

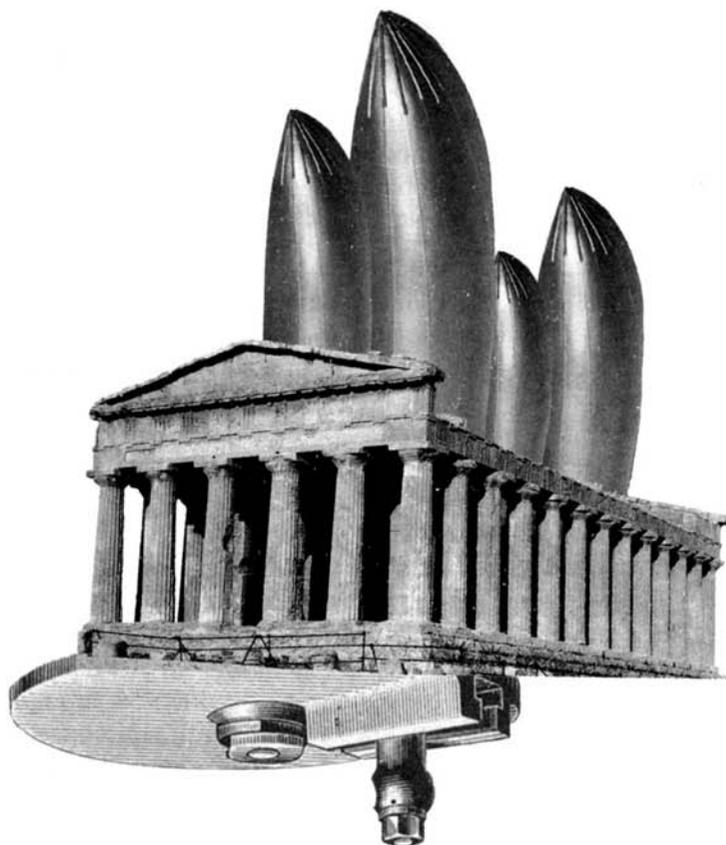
⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Para una teoría general de la política*, FCE, México, 1985, p. 65.

En una dirección similar se orienta Norbert Lechner, cuando recuerda que uno de los ejes en que se mueve la política moderna es el que va “de la técnica a la interacción”. Esto es, que la política moderna implica el desarrollo de la acción racional, del cálculo de posibilidades, la intervención sobre la naturaleza y sobre la sociedad. Pero también implica conocer los límites de esa acción racional y no perder de vista que gran parte de los fenómenos sociales resultan de una interacción no planeada ni prevista como tal. Así las cosas, la política incluye el cálculo, pero no se puede agotar en él.¹⁰ La política implica imaginación y lucha por configurar aquello deseable, aquello posible.

La caracterización del Estado comunitario como un Estado de gestión eficiente y responsable, que satisface las necesidades, “pasa por alto los mecanismos políticos que hacen que algunas cosas se planteen como problemas y otras pasen inadvertidas y se consideren irrelevantes”. En ese sentido, la definición del Estado comunitario pasa por alto la política como aquello que “define lo que los habitantes de un Estado consideran problemas que deben resolverse”¹¹.

Esto a sabiendas de que en las sociedades contemporáneas no se sabe muy bien cuál es el lugar de la política y el nuevo papel del Estado. Lo que se puede decir por ahora, es que no es el mismo que el de la gestión, por cuanto la vida social no sólo tiene que ser administrada, sino que tiene que ser producida e imaginada en cuanto tal.

Para una efectiva gestión pública, que no es sólo preocupación del gobierno, sino también de otros actores sociales, “la decisión política ya no representa un acto de autoridad que solicita obediencia”, sino, al decir de Lechner, “un acuerdo negociado, basado en beneficios mutuos...”. Según ese mismo autor, el énfasis en el mejoramiento de la gestión pública expresa que “hoy en día la política puede ser concebida más como un mecanismo de coordinación que como una instancia de dirección”, delatando la presencia viva de la idea según la cual es posible una “autorregulación social”, un rechazo a la “intervención propiamente política.”¹²



Y es que la racionalidad propia de la gestión pública es más cercana a la lógica del mercado que a la del quehacer político. En ese sentido, Lechner señala que tal lógica del mercado “reorienta a la política”. Aquélla, en lugar de “construir objetivos, es concebida como gestión competitiva de cara a los desafíos”¹³. El autor recuerda que es propio del mercado responder desafíos, mientras que la acción política a partir de distintos dispositivos pretende construir objetivos comunes, imágenes de vida juntos. No se pueden comentar detenidamente las distintas

¹⁰ Lechner, Norbert, “Especificando la política”, en *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, CIS, Siglo XXI, Madrid, septiembre de 1986.

¹¹ Crick, Bernard, “Defensa de la política contra la tecnología”, en *En defensa de la política*, Tusquets Editores, Barcelona, 2001, p. 123, Primera edición en inglés, 1962.

¹² Lechner, Norbert, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, en revista *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas, Ediciones Nueva Sociedad, p. 32-43.

transformaciones que amparan el tránsito entre política y gestión pública. Basta insistir en que ese flujo expresa también cambios sociales en la concepción del tiempo, de las relaciones entre presente y futuro, y de las dimensiones de la vida social sobre las que se puede actuar “premeditamente”.

Ahora bien, cuando la política se convierte en administración, discusiones como la política social dejan de atarse al tipo de sociedad que se desea, a la forma de ser ciudadano en un orden determinado, y se convierten en un proceso meramente administrativo, de servicios y ya no de derechos.¹⁴ La disolución de la política en administración se fundamenta en una particular comprensión de lo social, como realidad inmediata. En el mundo social habría necesidades objetivas, no deseos, ni anhelos contruidos colectivamente. Por esta vía se niega que las “necesidades” puedan ser objeto de una traducción o mediación política y se insiste en que deben ser satisfechas. Las necesidades son suplidas, no representadas, ni incluidas en un proyecto. Las necesidades, se cree, son y deben ser satisfechas a partir de los procedimientos técnicos que demuestren ser más eficaces. Cuando la política se diluye en administración se oscurece el proceso social de construcción de un interés, se olvida que las necesidades de hoy, son los deseos de ayer. Se reifican las actuales circunstancias y se olvida que, como ha señalado el historiador británico E.P. Thompson, “el capitalismo rehizo la naturaleza de los deseos humanos”.

Ahora bien, en las condiciones particulares de Colombia, es posible y muy tentador reivindicar más administración y menos política. Pero entonces, se podrían transformar parcialmente las condiciones de vida en ciertos espacios pero no se transformaría el mapa, las representaciones colectivas de la vida juntos, las posibilidades de la sociedad para pensarse como tal y para renovarse a sí misma. De ahí la necesidad de reconsiderar a la política como expresión de la vida social y como lucha que define los límites que estructuran y dan sentido a la sociedad. De ahí también que sea

importante recordar que “resulta tan difícil pensar la política, porque “la política” es a su vez objeto de la lucha política. Vale decir, la lucha política es siempre también una lucha por definir lo que es la política”¹⁵.

Insistir en la necesidad de redefinir y repensar el terreno de la política es recordar que entre lo propiamente social y lo político existen permanentes flujos; que lo social se expresa como indicio, como prueba de una simpatía que la política se encarga de explorar y de convertir en configuradora de orden. En palabras de Michael Oakeshott, “las disposiciones que constituyen una sociedad capaz de desarrollar una actividad política, ya sean costumbres, instituciones, leyes o decisiones diplomáticas, son a un tiempo coherentes e incoherentes; componen un modelo y a la vez despiertan simpatía por algo que no está del todo presente. **La actividad política es la exploración de esa simpatía; y, en consecuencia, serán razonamientos políticos pertinentes aquellos que expongan con convicción una simpatía que está presente pero no ha sido desarrollada, y que demuestren inapelablemente que este es el momento adecuado para reconocerla**”¹⁶. Así pues, se trata de problematizar la vinculación entre lo social y/o lo comunitario y la política, reconociendo que la acción del Estado puede redefinir esos terrenos a partir de la exploración de simpatías “sociales” que no están del todo presentes y en las que la sociedad puede reinventarse de diversas formas.

¹³ *Ibid*, p. 36.

¹⁴ El profesor argentino Eduardo Bustelo ha estudiado el papel de la ONG en este proceso. Ver “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales”, en revista *Controversia*, No. 173, Bogotá, Cinep, Diciembre de 1998.

¹⁵ Lechner, Norbert, “Especificando la política”, en *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, CIS, Siglo XXI, Madrid, septiembre de 1986.

¹⁶ Michael Oakeshott, citado por Chantal Mouffe en “La democracia radical: ¿moderna o posmoderna?”, en revista *Leviatán*, No. 55, II época, Madrid, Primavera, 1994, p. 81-94.

Jorge Bernal Medina
 Director ejecutivo
 Corporación Viva la Ciudadanía

Uribe Vélez: neoconservador y premoderno

Una política social tradicional, regresiva y asistencialista

Jorge Bernal Medina

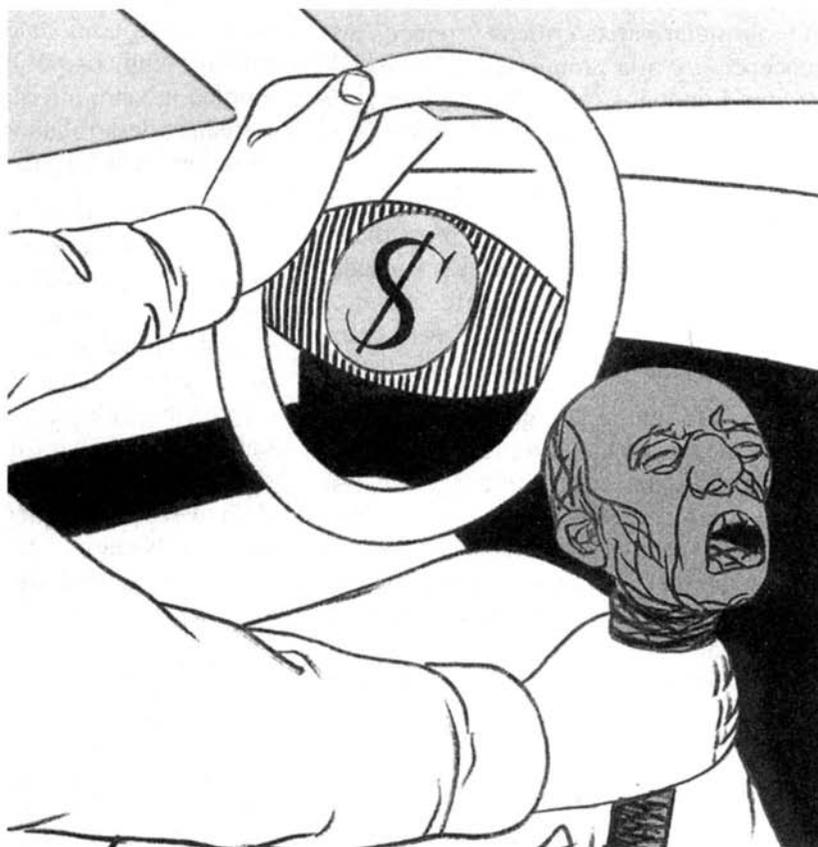
Se han cumplido los primeros 100 días de la administración del presidente Uribe, y aunque no se conoce aún su Plan de Desarrollo, es posible intentar un balance de su política económica y social, basados en sus promesas de campaña (Manifiesto de los 100 puntos), en un documento del mes de mayo, en los anuncios de prensa del Plan de Desarrollo, en algunos documentos de políticas sectoriales (educación) y en algunos proyectos de ley.

Nos proponemos avanzar en el análisis de estas políticas a las luz de las teorías modernas de la filosofía política, de la economía y de la ética. Desde allí haremos unos primeros comentarios de las propuestas y proyectos del Gobierno, para mostrar que su concepción y su práctica no es ni siquiera liberal social, sino conservadora, regresiva, autoritaria y asistencialista.

1. Desde la filosofía política

Teoría de la justicia de Rawls (liberalismo social)

En el marco del liberalismo, John Rawls propone una teoría de la justicia que según el propio Rawls, “ presente una concepción de la justicia que generalice y lleve a un superior nivel de abstracción la conocida teoría del contrato social tal como se encuentra, digamos, en Locke, Rousseau y Kant”.¹ Es



decir, el contrato social, o el neocontractualismo, como se le conoce a esta propuesta de Rawls, es básico dentro de su teoría. En el mismo texto él es enfático en precisar que cuando habla de justicia está hablando de

¹ Rawls, John, *La teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 24.

justicia social: “nuestro tema es la justicia social. Para nosotros, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la Constitución Política y las principales disposiciones económicas y sociales”². Finalmente, para Rawls “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales... , no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son **injustas** han de ser reformadas o abolidas”³.

Este primer planteamiento de Rawls permite formular varias críticas y reparos a la concepción y a la propuesta de Uribe y de los dos Londoños (el malo y el peor). En primer término es la justicia y en particular la justicia social, el primer principio y la base de las instituciones y del ordenamiento social, y no la seguridad, como estos predicán. Es posible tener instituciones y sociedades más seguras y más eficientes (menos politiqueras y menos corruptas), pero si son **injustas** hay que “reformularlas o abolirlas”.

“La reforma de las grandes instituciones, de la Constitución Política y las principales disposiciones económicas y sociales” (Rawls), las plantean Uribe y Londoño desde una perspectiva regresiva y no desde la justicia. De un lado, Londoño aspira a “romper en mil pedazos ese traje de arlequín de la Constitución de 1991 y desmontar ese embeleco stalinista del Estado social de derecho”.

De hecho su proyecto de reforma a la justicia aspira a limitar las funciones de la Corte Constitucional al simple control formal de las leyes y los actos legislativos, reducir los alcances de la tutela contra sentencias y eliminarla para derechos sociales (la mayoría son sobre violación a estos derechos). De otro lado, con el proyecto de referendo proponen eliminar uno de los pocos instrumentos del Estado para la protección de los derechos humanos, las personarías. Como lo anota Gabriel Misas: “las personerías municipales hacen parte de una institución que tiene ori-

genes en la Colonia y constituyen las más de las veces la única presencia del Estado en cientos de municipios abandonados por él mismo”⁴.

Esta misma tendencia a reducir el Estado se expresa en los programas sociales (educación, salud, madres comunitarias, etc.); con el cuento de acabar la politiquería y la corrupción⁵ se quiere es desmontar gradualmente el poco Estado social de derecho que tiene el país⁶. Como el mismo Misas lo demuestra, el Estado colombiano no se caracteriza precisamente por su gran tamaño, según él: “Con menos de 700.000 empleos civiles —incluyendo civiles que trabajan para las Fuerzas Armadas—, tanto en el orden nacional como territorial, Colombia presenta una de las menores tasas de empleo público en el mundo, empleos públicos civiles /total de empleo urbano, inferior al 10%, cuando en los países desarrollados lo normal son cifras superiores a dicho guarismo”⁷.

El anuncio oficial del Plan de Desarrollo es que “están en revisión 300 entidades públicas de las que saldrán indemnizados 10.000 empleados. Además se suprimirán 30.000 vacantes de quienes se vayan pensionando”⁸. Todos estos recortes en la nómina y en las responsabilidades sociales del Estado contrastan con el incremento de los gastos en defensa y seguridad, en ampliación y fortalecimiento de la fuerza pública. Según las bases del Plan, para la sola compra de equipo para las Fuerzas Militares se destinarán 3,2 billones de

² *Ibid*, p. 20.

³ *Ibid*, p. 17

⁴ Misas, Gabriel, *Portafolio*, 14 de noviembre, 2002, p. 19.

⁵ Muchos casos de corrupción han sido promovidos desde el ejecutivo, es este quien ha ayudado a corromper al Congreso, y el sector privado tampoco está alejado de estas prácticas.

⁶ Más adelante lo veremos con algunos proyectos de ley propuestos y con la experiencia de Uribe en la Gobernación de Antioquia.

⁷ *Ibid*, p. 19

⁸ Montenegro, Santiago, *El Tiempo*, 16 de noviembre, 2002, pp. 2-3.

pesos (más de lo que da una reforma tributaria) y será la única rama del poder donde el personal crecerá (nuevos soldados profesionales y soldados campesinos).

Esto va mostrando que lo del tal Estado comunitario no es más que un embeleco (que entre otras cosas no existe en la ciencia política), no es más que la reducción del mismo, el traslado de las funciones sociales que le impone la Constitución, a la sociedad y al mercado, el incremento de la fuerza y de la seguridad. Esta es la propuesta libertaria-conservadora de Hayek y de Nozick, de un Estado que tenga como función básica la protección de la seguridad ciudadana y de la sagrada propiedad privada. Con esta visión y con el talante de Uribe y de Londoño, este Estado comunitario no es otra cosa que un Estado autoritario.

Su noción de seguridad democrática corre paralela con esta idea. Si vemos la propuesta que Naciones Unidas presentó en 1994 sobre seguridad humana, comprobaremos lo lejos que está Uribe de ella.

Según Naciones Unidas, la seguridad humana tiene dos aspectos principales:

- Seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión.
- Protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad.

En correspondencia con estos dos puntos, las inseguridades son de varios tipos, veamos:

Inseguridad económica; inseguridad alimentaria; inseguridad en materia de salud; inseguridad personal; inseguridad ambiental; inseguridad de la comunidad y cultural; inseguridad política.⁹

Es claro que la visión de seguridad de Uribe es absolutamente limitada y centrada



en uno de los siete elementos que propone Naciones Unidas.

En segundo lugar, esas instituciones básicas deben distribuir y garantizar derechos y deberes para todos y no para unos sectores de la sociedad (política de focalización). Por ninguna parte Uribe habla de universalización y de garantía de derechos para todos los ciudadanos del país.

En tercer lugar, dentro de la concepción **liberal** de Rawls es fundamental el contrato social (neocontractualismo) y la cooperación social. La característica sobresaliente de la administración Uribe es el autoritarismo, la imposición, la búsqueda de la eficiencia (como supremo valor). De hecho, se ha negado a propiciar la concertación

y el acuerdo social en el debate de la reforma laboral y pensional, y en su famosa propuesta de “revolución educativa”, no han tenido ninguna participación los maestros, los estudiantes, los directivos docentes, los padres de familia, es una orden de Uribe y una política del Ministerio de Educación y punto.

En cuarto lugar, Rawls, como buen liberal, insiste en la prevalencia de la libertad (primero de sus dos principios de la justicia), pero no desconoce el problema de la desigualdad y de la exclusión social y por lo tanto, propone cinco bienes sociales primarios que deben ser garantizados por las instituciones (el Estado) a todos los ciudadanos de un país. Estos cinco bienes sociales son: los derechos y libertades básicas; la libertad de desplazamiento y la libre elección de ocupación en un marco de diversas oportunidades; los poderes y las prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura bási-

⁹ Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano, 1999, p. 36.

ca; los ingresos y la riqueza; y las bases sociales del respeto a sí mismo¹⁰.

Los 26 millones de pobres en Colombia evidentemente no tienen garantizados estos bienes sociales primarios y difícilmente los van a alcanzar algún día con las actuales políticas económicas y sociales.

La ciudadanía desde Marshall

Para T.H. Marshall, ciudadanía es un estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean dicho estatus son iguales con respecto a derechos y deberes.¹¹ Como se sabe, Marshall considera las nociones de ciudadanía distinguiendo tres componentes: el civil, el político y el social. Los primeros aplicados en Europa en los siglos XVIII y XIX, y los últimos en el siglo XX. Es evidente que, en Colombia la mayoría de la población no tiene garantizados ninguno de los tres. Lo que sorprende es que para Uribe esta noción y esta exigencia de formar y garantizar ciudadanía no existe.

Uribe se preocupa por los derechos civiles de algunos sectores de la población (seguridad), pero muy poco por los **derechos** políticos y sociales de la mayoría de colombianas y colombianos.

La ciudadanía compleja y la redistribución y reconocimiento: propuesta desde el feminismo (Nancy Fraser)

La propuesta de la ciudadanía compleja es construida, entre otros, por José Rubio-Carracedo¹². Veamos rápidamente un resumen de ella. La ciudadanía compleja es la que atiende adecuadamente a una triple exigencia:

—Iguales derechos fundamentales para todos los ciudadanos, lo que implica una política universalista de integración de tales mínimos comunes irrenunciables.

—Derechos diferenciales de todos los grupos, mayorías y minorías, que componen la estructura organizativa del Estado (todo Estado es, en mayor o menor grado, multi-

social y multicultural), lo que implica una política de reconocimiento tanto en la esfera privada como en la pública; y

—Condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales, lo que implica una política multicultural que incluye disposiciones transitorias de “discriminación inversa” (precisamente para igualar las condiciones de partida) de currículos multiculturales, de incentivos de intercambio etnocultural, etc., así como la prevención estricta de toda desviación homogeneizadora o asimilacionista en la cultura hegemónica.

La propuesta de Fraser es la de una ciudadanía universal, incluyente e igualitaria que respete las diferencias. Los obstáculos a la participación igualitaria son de carácter económico, político y cultural. Fraser trata el reconocimiento como una cuestión de estatus social. Este “modelo de estatus” aborda dos dimensiones de la justicia social: una, concerniente al reconocimiento, que se refiere a los efectos de las significaciones y las normas institucionalizadas sobre las posiciones relativas de los actores sociales; y otra, de índole distributiva, relativa a la asignación de los recursos disponibles a los mismos. Cada una de estas dimensiones está asociada con formas analíticamente diferentes de injusticia. La injusticia asociada a la dimensión de reconocimiento (sexual, de género, de etnia, raza, religión). Por el contrario, la injusticia correspondiente a la dimensión distributiva es la distribución desigual, según la cual las estructuras económicas, los regímenes de propiedad y los mercados de trabajo excluyen recursos necesarios para la participación de algunos actores. Las dos dimensiones se encuentran imbricadas, y las injusticias de cada una se retroalimentan; por consiguiente, no

¹⁰ Rawls, John, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 177.

¹¹ Marshall. T.H., *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres, p. 18.

¹² Rubio-Carracedo, José, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, pp. 22 y 23.

se puede buscar la superación de la injusticia sin abordar la otra.¹³

Es evidente que si Uribe no acepta la visión tradicional de la ciudadanía, menos aún lo hará con respecto a estas concepciones que reclaman no sólo universalidad, sino diversidad, heterogeneidad, reconocimiento y respeto por el otro y por lo otro. Su visión a lo largo de sus cien puntos y de los borradores del plan es bastante homogénea y excluyente. Esto se ve claro en el caso de las mujeres, de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y de los grupos gay. En el caso de las mujeres la única referencia es a las mujeres cabeza de familia y a las madres comunitarias para que constituyan cooperativas y así atender niños de sectores populares. Las propuestas están referidas a: “reforzar el programa de apoyo a la participación económica de la mujer;a continuar el programa de desarrollo de familia con jefatura femenina; a promover los grupos solidarios de crédito;a desarrollar el sistema de aprendizaje tutorial con las mujeres campesinas”¹⁴. Así mismo, “apoyar a la mujer cabeza de familia pobre con carné prioritario para el Sisben; organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio —no atención integral— a un millón 400 mil niños”¹⁵. Es decir, no hay un apolítica estratégica e integral para las mujeres en el plano social, político y cultural.

En cuanto a la población afrocolombiana, a más de reconocer su importancia numérica (el 26%) y de establecer que la pobreza y la miseria es mayor en estas comunidades, no plantea nada de fondo, nada integral, ni estratégico. Vuelve a insistir en focalizar el gasto social para ellos, en que harán un “diagnóstico sobre necesidades de tierras, que permita aplicar la Ley 70 de 1993” y mantendrán los programas de etnoeducación y cátedra de estudios afrocolombianos. Es decir, nada nuevo ni significativo en los planos social, político y cultural.

Algo similar ocurre con las comunidades indígenas. Plantea dos propuestas: “Daremos prioridad a la transformación de 75 resguardos en entidades territoriales indígenas, gobernadas por los consejos indígenas, y estableceremos la jurisdicción especial indígena

en justicia.” Si tenemos en cuenta la complejidad de la problemática indígena en el país (pobreza, desigualdad, exclusión, violencia de todo tipo, desalojos, etc.), son propuestas absolutamente insuficientes.



De otra parte, su postura respecto al libre desarrollo de la personalidad (consagrado en la Constitución) y refrendado por la Corte Constitucional en el tema de la dosis personal, es otra muestra de su visión uniforme, homogeneizadora, moralista y premoderna.

¹³ Sarmiento, Libardo, *Vendimia. Biopolítica y ecosocialismo*, Ed. Desde Abajo, Bogotá, 2002, pp. 132-134.

¹⁴ *Mano firme, corazón grande, el camino de la confianza*, Programa de gobierno, mayo de 2002, p. 51.

¹⁵ Manifiesto de los cien puntos.

2. Desde la economía y la ética¹⁶

Para el profesor Jorge Iván González la teoría económica no se puede construir sin plantear el problema distributivo, la dimensión ética y valorativa. Los grandes economistas siempre han tenido la preocupación por la ética y su relación con la economía. Es decir, estos temas son consustanciales al pensamiento económico (aunque no a la macroeconomía que se aplica en el país). Esta tradición viene desde Smith y su texto sobre los principios morales, es clarísimo en Marx y se mantiene en los más recientes (aun entre neoclásicos). Es el caso de Keynes, Samuelson, Vickrey, Arrow, Walras y Sen; ninguno de ellos exime el problema redistributivo.¹⁷

A manera de ejemplo, una de las grandes preguntas de Samuelson (economista clásico - convencional) es por la justicia, por la equidad. En un texto de 1969 plantea dos nociones sobre justicia y equidad:

—El primero de ellos habla de la distribución: “Una sociedad justa o equitativa es aquella en la cual los ingresos están asignados de tal manera que produzcan la más grande bienaventuranza a todo el universo aun si ello implica sacrificar algo del bienestar de una persona con el loable propósito de incrementar el bienestar de toda la humanidad”. Esto niega la lógica del mercado, y admite el sacrificio del bienestar de alguien para atender las necesidades de la mayoría (principio distributivo).

Concepciones como estas implicarían una política redistributiva que afecte privilegios de grandes capitalistas nacionales y extranjeros a favor de los pobres y los excluidos del desarrollo. Según los cálculos de Luis Jorge Garay, los solos privilegios tributarios y fiscales a grandes grupos y sectores empresariales llegan a representar un 5% del PIB, con lo que se lograría universalizar la educación y la salud en el país.¹⁸ Pero hasta ahora Uribe y Junguito no han querido tocar este tipo de privilegios, su opción es gravar a los pobres y a la clase media con el impuesto al valor agregado, congelar salarios, castigar a los asalariados con más impuestos y recortar

beneficios convencionales y laborales de los trabajadores logrados a través de la lucha sindical.

Al citar a Pigou, el profesor González recuerda los dos criterios para medir el bienestar: el aumento del producto per cápita y la mejor distribución del ingreso. Si un país avanza en ambas direcciones el bienestar de la población mejora¹⁹.

Es claro que las políticas económicas y sociales de los últimos años, y, las que propone Uribe van en la dirección contraria con lo cual no tendremos en el país bienestar para las mayorías. La política económica de Uribe-Junguito-Hombres, sigue teniendo como prioridad el ajuste fiscal, con el único propósito de cumplir a los especuladores financieros nacionales e internacionales (deuda pública interna y externa) y de dedicar más recursos a la guerra. Según Junguito: nuestro programa económico se basa en tres pilares fundamentales:

la estrategia de seguridad; las reformas económicas (fiscal y tributaria) y la reforma del Estado. Es claro que la reducción del desempleo, del subempleo, la pobreza, la desigualdad, no están en las prioridades del ministro. Él mismo reconoce que: “pedirle a los colombianos que apoyen de manera decidida al Gobierno en su lucha contra los violentos, puede tener algún efecto adverso sobre el crecimiento en el corto plazo, en la medida en que los impuestos reducen el ingreso disponible de los contribuyentes”.

Por eso, el Gobierno en su Plan de Desarrollo no es nada ambicioso en las metas de crecimiento económico y de reducción del desempleo. Para este año el PIB no crecerá

¹⁶ En este punto me apoyaré en una conferencia del profesor Jorge Iván González.

¹⁷ Vale la pena señalar que casi todos ellos han sido premios Nobel de Economía.

¹⁸ Garay, Luis Jorge, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.

¹⁹ González, Jorge Iván, “Equilibrios macro y bienestar”, *Portafolio*, 16 de Nov, 2002, p. 17.

más allá del 1,5% y para el último año de su gestión Uribe no promete más que el 4% de crecimiento. De allí que la meta del Plan de Desarrollo de generar 310.000 empleos sea tan ridículamente grave. Es la clara confesión de que el crecimiento económico no es su prioridad. De otro lado, el Gini pasó de 0.524 en 1995, a 0.532 en el 2000, poniendo de presente el agravamiento en la mala distribución del ingreso en el país. Si el crecimiento no es la prioridad, la redistribución del ingreso y de la propiedad no existe para Uribe y sus ministros y consejeros.

En forma contraria, para la mayoría de autores económicos antes citados, el recurso del mercado, la economía de mercado, es insuficiente para definir los grandes problemas de ordenamiento de la sociedad. Esto sólo es posible según el profesor Jorge I. González, con base en la razonabilidad de la acción comunicativa, es decir, con una amplia deliberación pública y unos grandes acuerdos nacionales.

Esta conclusión nos lleva a considerar otro problema central para Uribe, las relaciones y tensiones entre eficiencia y bienestar. El discurso de Uribe tiene como uno de sus pilares la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la eficiencia en el funcionamiento del Estado. El problema es que no se puede entender la eficiencia en los servicios sociales con la lógica del mercado y en la perspectiva de la autosostenibilidad de los mismos. No se le puede pedir autosostenibilidad a un hospital o a una institución educativa (y colocar los precios del mercado en dichos sectores), ni se puede seguir considerando de manera despectiva los gastos de personal de estas instituciones, al fin y al cabo, la educación requiere de maestros y la salud de médicos, auxiliares, enfermeros y enfermeras. Está bien exigir cumplimiento en sus obligaciones, calidad en la atención a los usuarios, formación y capacitación permanente, buen uso de los recursos disponibles, todo eso está bien, pero no se puede seguir reduciendo *per se* la nómina de los trabajadores de estos sectores sociales. La pregunta central es cómo garantizar el bienestar de la población y cómo prestar un servicio de calidad para todos. Recordemos a Rawls, en el sentido de la justi-

cia de las instituciones. Y recordemos a Smith (citado por Homero Cuevas)²⁰ urgiendo la universalidad de la educación y la salud para superar los desajustes de la sociedad y señalando que allí no se puede actuar con las lógicas del mercado.

El propio Hayek, considerado por algunos uno de los padres del neoliberalismo, advierte en su crítica al totalitarismo stalinista, sobre el peligro de asumir la noción mecánica de la causa y efecto de las ciencias exactas a las ciencias sociales. Según él, por esta vía se cae en la lógica de lo racional y ello puede conllevar al totalitarismo. Esta lógica se observa en Uribe y en algunos de sus ministros. Últimamente se dice: reforma fiscal o ruina (Uribe), reforma tributaria o catástrofe (Junguito); reforma pensional o crisis del PIB, o de otra manera se afirma que, fuera del acuerdo con el FMI no hay opción para el país. Fuera de él no hay salvación. Esa lógica no es razonable, según Hayek y el profesor González. Para este último lo razonable es que toda la sociedad discuta las mejores alternativas para superar las crisis de esa misma sociedad y de manera concertada avance en el cumplimiento de los pactos logrados.

Propuesta de un ingreso básico universal. Desde el marxismo analítico, pero con fuertes raíces en Rawls, Philippe Van Parijs levanta la idea de libertad real para todos, a través de su propuesta de un ingreso básico universal. Para él, “una concepción de la justicia para que sea aceptable tiene que ser igualitaria en el sentido de expresar una forma de solidaridad material entre todos los miembros de la respectiva sociedad que tiene en cuenta los intereses de todos por igual... la justicia exige, más bien, la maximización sostenible de lo que se puede dar a aquel que tiene menos”²¹

Una vez establecido el ingreso básico universal, se elimina la mayor parte de los

²⁰ Cuevas, Homero, *Proceso político y bienestar social*, Universidad Externado de Colombia, 1998.

²¹ Van, Parijs, “¿Qué es una nación justa, un mundo justo, una empresa justa?”, *Revista Cultura y Trabajo*, No. 57-58, agosto 2002, p. 47.

subsidios redistributivos, ya que el ingreso básico es suficiente para asegurar a todos los individuos un nivel decente de subsistencia. También, el ingreso básico puede permitir eliminar la pobreza de modo directo y masivo, sin generar las patologías propias de las transferencias destinadas a combatirla, basada en la evaluación de necesidades: debido a que todos reciben el ingreso, nadie es estigmatizado²². (Sisben).

Relaciones entre desarrollo económico, y democracia política derechos humanos.

Para algunos, como el viceministro de Hacienda, Carrasquilla, resultará insólito que un economista y, en este caso, un premio Nobel de Economía hable de democracia, de deliberación pública, de ética y de derechos humanos; eso no corresponde, según él, a los economistas. Pero a pesar de la visión monetarista de Carrasquilla, de Junguito, de Hommes, de Londoño, de Montenegro y demás tecnócratas de este Gobierno, Sen aborda estos temas y además los considera básicos para el desarrollo económico y para la política social.

Sen critica la visión de muchos gobiernos asistentes a la Conferencia de Viena sobre derechos humanos (1993), cuando se hacen la siguiente reflexión: “¿Por qué preocuparse por cosas finas como las libertades políticas si hay cosas tan gruesas como las acuciantes necesidades económicas? En este tipo de análisis suele plantearse con frecuencia la siguiente pregunta retórica: ¿qué es lo primero que hay que hacer? ¿Erradicar la pobreza y el sufrimiento o garantizar las libertades políticas y los derechos humanos que de poco le sirven de todos modos a los pobres?”.

Al respecto Sen se pregunta: “¿Es razonable esta manera de enfocar los problemas de las necesidades económicas y las libertades políticas basada en una dicotomía elemental que parece que socava la importancia de las libertades políticas debido a que las necesidades económicas son urgentes?”. Frente a lo cual responde categóricamente: “Yo diría que no, que es una manera errónea de ver la fuerza de las necesidades económicas o de comprender la importancia de las libertades políticas. Las verdaderas cuestiones que hay que abordar se encuentran en otro lugar

que implican prestar atención a las **extensas** conexiones que existen entre las libertades políticas y la comprensión y la satisfacción de las necesidades económicas. Las conexiones no sólo son instrumentales sino también constructivas. Nuestra conceptualización de las necesidades económicas depende fundamentalmente de las discusiones y debates públicos abiertos, cuya grantía requiere la insistencia en las libertades políticas y en los derechos humanos básicos.”²³

Creemos que las acuciantes necesidades económicas se suman a —no se restan de— la urgente necesidad de reconocer las libertades políticas. Hay tres consideraciones distintas que nos indican la primacía general de los derechos políticos y libertades básicas:

- su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social);
- su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas sus exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas);
- su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades (incluida la comprensión de las necesidades económicas en un contexto social)”.

Por estas razones, para Sen son fundamentales “el debate público y la participación social para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. La utilización de las prerrogativas democráticas —tanto de las políticas como de los derechos humanos— constituye una parte crucial del ejercicio de la propia elaboración de la política económica (en Colombia esto es privilegio de unos cuantos tecnócratas). En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental

²² Sarmiento, *op. cit.*, p. 136.

²³ Consideración básica sobre el actual debate al referendo de Uribe y sus tendencias autoritarias en aras de enfrentar los problemas de la pobreza, la politiquería y la corrupción”.

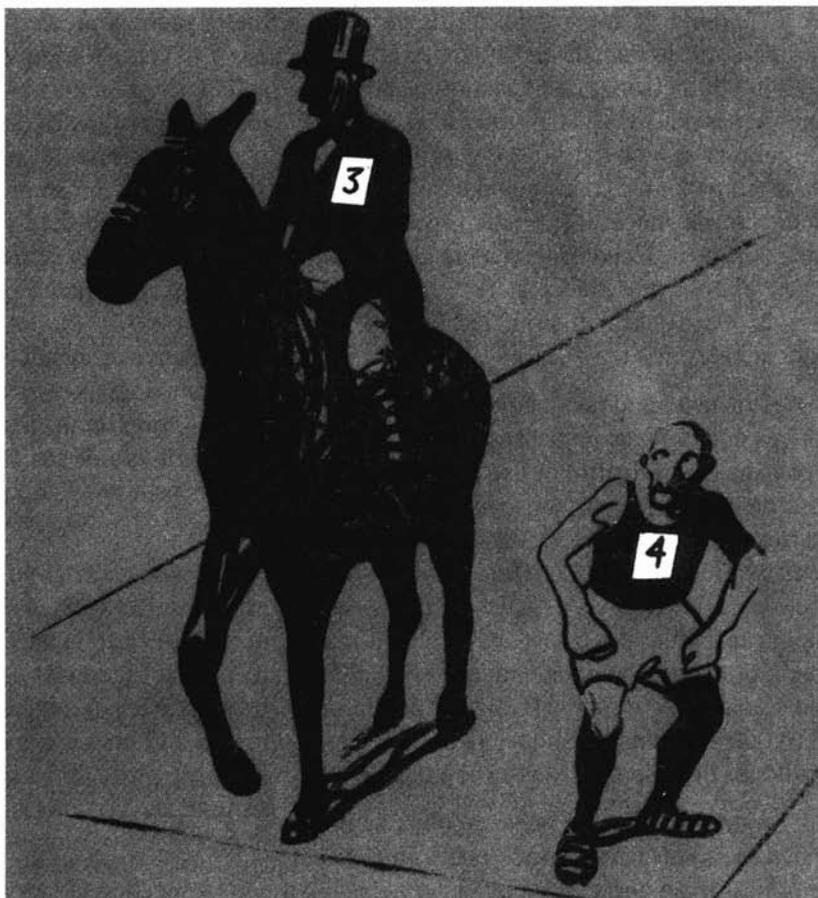
en el análisis de la política económica y social".²⁴

¿Será que Amartya Sen, premio Nobel de Economía, no sabe de economía, doctor Carrasquilla?

La relación entre la política económica y la política social, y la prioridad de esta última.

Es común encontrarse con la reflexión de los tecnócratas neoliberales respecto al empeoramiento de las condiciones sociales de los colombianos y las colombianas. En esta reflexión no se puede explicar por qué si aumenta el gasto público social, se empeoran los indicadores sociales. Para tratar de salir de esta aparente paradoja han recurrido a dos argumentos. De un lado, a la ineficiencia del sector social (este argumento se incrementa ahora con el discurso de Uribe de la politiquería y la corrupción) y, del otro, al problema de la violencia. Según ellos, hasta que no haya paz y seguridad, no habrá empleo.

Al respecto se puede decir que, efectivamente, hay diversos grados de ineficiencia en instituciones y en programas de tipo social, y que la violencia y la corrupción han tenido algún impacto en el agravamiento de la crisis social, pero para nosotros la razón principal de esa aparente contradicción está en las equivocadas políticas económicas que se han aplicado en Colombia y en América Latina en la última década. Violencia hemos tenido en Colombia desde hace varias décadas y la corrupción, el clientelismo y la politiquería tampoco son fenómenos nuevos en ambos escenarios. Lo que es más nuevo y común a toda la región son las políticas económicas neoliberales que impuso el Consenso de Washington al comenzar la década del noventa. En efecto, el tipo de apertura económica —de una sola vía— que se dio en la región, acabó con buena parte de la actividad agrícola e industrial (el PIB en Colombia en diez años ha crecido en un escaso 2,2% en promedio); profundizó el modelo de importación de materias primas; estimuló la actividad económica especulativa; multiplicó varias veces la deuda pública interna y externa y puso a nuestros países a trabajar



para pagar intereses a la banca mundial. Al tiempo que esto pasaba en nuestros países, en los del Norte se mantenían los subsidios a sus productores y a sus exportadores. Según datos del periódico inglés *The Guardian* citados por Antonio Caballero: “las subvenciones que los países ricos de Occidente reunidos en la Oede, les dan a sus respectivos sectores agrarios, suman 300.000 millones de dólares anuales”. De otra parte, la Unión Europea “subvenciona con 2,20 dólares diarios a cada una de sus vacas”. Mientras esto ocurre en el Norte, 1.200 millones de seres humanos del Sur sobreviven con un dólar al día, o 2.300 millones lo intentan con dos dólares diarios. Esa es la equidad en el modelo económico mundial.

Por eso es que decimos que son este modelo económico y estas políticas económicas las que han hecho pasar el desempleo

²⁴ Sen Amartya, *Desarrollo y libertad*, Edit. Planeta, Bogotá, 1999.

en Colombia de menos de un dígito a comienzos de la década del noventa al 18% (3.200.000 personas); han subido el subempleo a más del 30% y la informalidad al 60%; la pobreza a más del 60% (25 millones de seres humanos), y la desigualdad se ha incrementado de manera dramática, pues a comienzos de la década del noventa la relación entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 40 a 1, al finalizar la década esta distancia ya es de 60 a 1.

Con este modelo económico y estas políticas económicas no hay política social, ni recursos que valgan. Por eso estamos seguros de que Uribe no conseguirá resultados serios ni sostenibles en el plano social, mientras mantenga, como lo hace, el actual modelo económico y las actuales medidas económicas fiscalistas y recesivas. De alguna manera lo está reconociendo cuando en su Plan de Desarrollo propone la meta ridícula de 310.000 empleos, cuando hay más de tres millones de desempleados en el país.

Todo esto pone de presente que una política económica desacertada, acaba con cualquier esfuerzo que se haga en materia de política y de inversión social. Si no hay articulación entre estas dos políticas, y si la política económica no sirve y no está al servicio del bienestar y del desarrollo humano, no hay futuro para las políticas y los programas sociales.

Como uno de los caballitos de batalla de Uribe candidato y de Uribe Presidente es su excelente gestión en materia social cuando fue gobernador de Antioquia y senador de la República, queremos terminar mostrando algunos indicadores de la situación de Antioquia y del país para poner de presente el fracaso de muchas de sus políticas y programas.

En el tema en el que se siente más orgulloso Uribe es en el referido a su programa educativo; veamos entonces algunas cifras en este campo. Entre 33 departamentos nuestros muchachos clasifican en el lugar 20 en matemáticas, en el 18 en lenguaje y el 17 en física²⁵. En 1999, la tasa de asistencia del rango entre 12 y 17 años fue de 73,2% para Antioquia, de 83% en Bogotá, y de 84,5% en el Atlántico. En los grados escolares pri-

mero, segundo, tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo, Antioquia tuvo los peores resultados en cuanto a tasas de retención entre los siete principales departamentos del país para las cohortes 1995-1999. La tasa más alta de deserción se presenta en primer grado, con un total del 21,9% para el total nacional. Antioquia se sitúa relativamente cerca de este promedio con un 18,7% y muy por debajo de Atlántico, Bogotá, Cundinamarca, Santander y Caldas. En básica secundaria las tasas de deserción más elevadas se presentan en sexto y noveno grado. En el primero de los casos, la mayor deserción ocurre en Antioquia, Cauca Chocó y Sucre.

La situación antioqueña en materia de esperanza de vida es deplorable. Antioquia ocupa el cuarto lugar en cuanto al peor promedio de esperanza de vida para los hombres (61,6 años), prácticamente igual al promedio de Putumayo, Amazonas y Vaupés²⁶. De otra parte, la tasa de homicidios en Antioquia, con una tasa de 110.7, es la cuarta más alta de Colombia.

Respecto a la inequidad y la pobreza, la situación de Antioquia es igualmente dramática. Diversos estudios muestran que en los últimos 15 años los problemas de inequidad en la distribución del ingreso en el departamento se ha agudizado. En efecto, cuando se ajusta por desigualdad el índice de desarrollo humano, Antioquia queda ubicado entre los departamentos de más fuerte inequidad en el conjunto nacional.²⁷ La situación de distribución del ingreso en el departamento de Antioquia en el año de 1994, según la Misión Social, era más inequitativa que en promedio nacional. En cuanto a la pobreza, entre 1997 y 1999, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza en Antioquia pasó

²⁵ Giraldo, Jorge, Revista *Semana*, octubre 28 de 2002.

²⁶ *Observar*, informe de coyuntura social, No 5, noviembre de 2001, p. 4.

²⁷ *Observar*, informe de coyuntura social, No 1. Noviembre de 2000, p. 11.

de 52,3% a 54,9%, siendo una de las más altas a nivel nacional.²⁸

Ciertamente, Álvaro Uribe fue gobernador en un periodo anterior al de estas estadísticas, pero por lo menos nos queda una inquietud frente a dichos dramáticos resultados sociales: o los gobernadores que le siguieron fueron tan malos que acabaron con las maravillas de Uribe, o, sus resultados no fueron tan buenos como él y sus asesores lo afirman. En todo caso, lo que sí queda claro es que sus políticas y sus programas no fueron nada sostenibles, esto es particularmente cierto en el caso de la educación y en el ingreso, donde los resultados se pueden evaluar en términos de una generación. Si la educación es tan esencial, como se dice, para mejorar la distribución del ingreso, y la gestión de Uribe tan exitosa, ¿qué pasó que en un poco más de una década se registran resultados sociales tan deplorables?

Respecto a su gestión en el Congreso podemos dejar la misma inquietud. Si fueron tan acertadas sus propuestas de reforma laboral, con la Ley 50, ¿por qué, esa flexibilidad y esa pérdida de derechos de los trabajadores formales, que sólo han generado más desempleo, subempleo e informalidad? ¿Por qué la Ley 100, que prometía universalización en materia de salud y seguridad social, sólo la ha conseguido para el 52% de la población y únicamente ha permitido enriquecer a las ARS y a los fondos privados de pensiones? ¿Por qué el sistema de atención a beneficiarios (Sisben), en lugar de construir ciudadanía, sólo ha servido para estigmatizar y segregar a la población de estratos bajos, y para generar un gran conflicto entre pobres y entre estos y las clases medias en busca de algunos de los “beneficios” que ofrece el programa?

En resumen, podemos afirmar que la concepción, el modelo, las políticas y los programas de Uribe no alcanzan a entrar en el campo del pensamiento moderno liberal y democrático. En efecto, en la concepción y en la práctica de Uribe no existe y no cuentan elementos como:

— justicia, libertad, solidaridad, equidad (para él lo central es la seguridad y la eficiencia);

— concertación y deliberación pública (su visión es autoritaria, presidencialista, eficientista. Sólo cuando gremios económicos y los dueños del capital critican medidas de tipo tributario hay oídos);

— la universalidad de los derechos sociales y un posible ingreso básico universal de ciudadanía (su visión es focalizada —Sisben—);

— ciudadanía y menos la ciudadanía compleja, diversa, heterogénea (su visión es de pobres —sin diferencias— que necesitan atención de su Gobierno);

— la política social de corte integral, estratégico, diverso, incluyente (está reducida a ampliar coberturas en educación, salud, vivienda);

— erradicación de la pobreza que padecen 25 millones de colombianas y colombianos (su propuesta es la misma del Banco Mundial, incrementar el capital humano, a través de su “revolución educativa”, con el cuento de que eso mejorará la distribución del ingreso);

— la política económica no está relacionada y al servicio de la política social y el bienestar de las mayorías (está centrada en los equilibrios macroeconómicos, en los ajustes fiscales y en servir a los intereses del gran capital financiero nacional e internacional);

— la garantía de los derechos humanos y de las libertades políticas como elementos esenciales en el desarrollo humano (Sen). (La prioridad es reducir el gasto, para pagar la deuda externa y seguirse endeudando);

— redistribución del ingreso y democratización de la propiedad. (“El Estado adquirirá la tierra a precios de mercado y la entregará a grupos asociativos. El Estado pagará el ciento por ciento del precio”. Esa será su reforma agraria).

²⁸ *Ibid.*, p. 5.

Nelson Socha M.

Abogado, miembro del equipo de Viva la Ciudadanía.

Reforma a la justicia: Entre la privatización, la eficiencia y las restricciones a la justicia constitucional

Nelson Socha M.

La anunciada reforma a la justicia fue presentada al Congreso para su discusión en noviembre de 2002. De acuerdo con el reglamento del Congreso las reformas constitucionales deben ser aprobadas en dos períodos legislativos consecutivos, es claro que no alcanzaría a surtir los cuatro debates en el período que termina legalmente el 16 de diciembre, por lo cual la Comisión Primera del Senado decidió archivar el proyecto sin debatirlo, de manera que pueda ser presentado nuevamente por el Gobierno.

En dicha propuesta de articulado quedaron consignados el pensamiento y los propósitos del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez en materia de reforma a la justicia. Tan importante asunto debe ser objeto de revisión y debate por parte de la opinión. Este artículo, además de una valoración general de la propuesta, hace una descripción de ella en todas sus partes.

Hace poco se decía que las reformas a la justicia propuestas y realizadas desde mediados de los años 80s a pesar de haber sido profundas, no responden a una lógica unívoca, ni han tenido efectos homogéneos¹. Algunos aspectos han llevado a una mayor democratización mientras otros han sido cambios cuestionables. Las visiones que quieren ver en el proceso de reformas sólo adecuaciones para favorecer intereses económicos estratégicos de los grandes conglomerados económicos, desconocen elementos impor-

tantes y específicos del proceso de reformas surtido en Colombia. Algunos elementos autoritarios se encontraban y encuentran en la justicia sin rostro, ya derogada, y en el diseño de la Fiscalía, al tiempo que esta última institución generó un nuevo clima de confianza en materia de actuaciones penales inimaginable en los años 80s.

De igual manera, se dio una constitucionalización importante del derecho con una ingerencia creciente de los jueces en la defensa de las personas y los derechos sociales. Sin embargo, los indicadores de gestión judicial siguen siendo decepcionantes; las cifras de casos tramitados y decididos en materia penal denotan graves problemas de diverso orden, los cuales tienen como consecuencia la escasa contribución de la justicia penal a creación de condiciones favorables para la convivencia.

A diferencia de las anteriores reformas, el proyecto presentado ahora al Congreso por parte del Gobierno del Presidente Uribe hace un planteamiento integral orientado por tres ejes conductores. De un lado se realza el papel de la justicia privada mediante mecanismos como el arbitraje, la conciliación y la amigable composición, a favor de los gran-

¹Uprimny Yepes, en *Caleidoscopios de la justicia en Colombia*, Bogotá, Colciencias, Universidad Nacional y otros, 2001, Tomo I, pp. 272 y ss. Reseñado por Córdoba y Socha, en *Revista Foro*, No. 41, de julio de 2001, p. 93.



des intereses económicos. Este elemento es propio de la idea que el neoliberalismo tiene de la administración de justicia por parte del Estado, la cual no merece confianza, mientras se reconocen virtudes y capacidades grandes a la justicia privada.

En segundo lugar se propone establecer un régimen estricto para la justicia constitucional mediante la reforma a la Corte Constitucional y a la acción de tutela, con lo cual se busca evitar decisiones, sobretodo en materia de derechos económicos, en aspectos significativos políticamente como la revisión material de los decretos que declaran los estados de excepción, e impidiéndole declarar la unidad de materia sobre cuerpos normativos amplios más allá de las normas demandadas, criterio con base en el cual se declaró inconstitucional la totalidad de la Ley de Seguridad Nacional, para poner sólo un ejemplo. Se prohíbe, también, establecer el sentido de una norma, y fijar la redacción que mejor se ajusta a la Constitución, como se hizo en muchos casos para preservar el trabajo del legislador.

En tercer lugar, se pretende introducir una serie de innovaciones con las cuales se busca dar mayor eficacia a la administración de la rama judicial, las cuales deben demostrar en el debate público su conveniencia en esta dirección.

Este proyecto de reforma se ve complementado por el proyecto de ley sobre arbitraje presentado por el ministro Londoño Hoyos, y por la reforma a la Fiscalía General propuesta, impulsada y negociada por el fiscal Osorio, que se encuentra a punto de ser aprobada.

EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Reformas a la Corte Constitucional

Se introduciría la exigencia, para ser miembro de esta Corte, de la especialidad en derecho constitucional, al tiempo que la versación en las demás áreas del derecho o en algunas de ellas.

Se establecería un término de dos años para la presentación de demandas de constitucionalidad contra las leyes. Un obsesivo interés en la seguridad jurídica se impone en esta propuesta en detrimento de la vigencia de otros principios constitucionales de mayor valor.

Se establece que la Corte no podrá pronunciarse sobre el contenido material de los decretos que declaren los estados de excep-

ción. Se establece que en ningún momento esta Corte podrá pronunciarse sobre las sentencias de otras autoridades judiciales en la revisión de las sentencias de tutela, salvo que se trate de error manifiesto. Si se aprueba tal propuesta quedan sin un recurso expedito la defensa contra las vías de hecho en las actuaciones judiciales. No aceptan los representantes del Gobierno que los derechos fundamentales pueden ser violados en el trámite de un proceso judicial cualquiera, violaciones que la Corte ha delimitado como vías de hecho o arbitrariedades que pueden presentarse en el trámite de procesos judiciales, y que tal violación requiere de un recurso de amparo expedito y efectivo y no los prolongados recursos al interior de cada proceso o las acciones o recursos extraordinarios.

Se introduce la revisión inmediata de la Ley del Plan de Desarrollo y de la Ley de Presupuesto, las cuales deben ser enviadas a la Corte después de la sanción.

Se agregaría una serie de exigencias a las actuaciones de la Corte Constitucional. Se establecería la obligación de practicar pruebas cuando los fallos hayan de fundarse en hechos que no sean notorios. Se obligaría a la Corte a abstenerse de dar órdenes en la revisión de las sentencias de tutela, y cuando ellas hayan sido dadas en el proceso de la misma, se exigiría a la Corte verificar que la autoridad destinataria de la orden disponga de los recursos materiales y de la posibilidad jurídica de cumplir. Se establecería la mayoría calificada para decidir la inexecutable de un acto legislativo o un acto con fuerza de ley. Tampoco podría la Corte extender sus fallos a normas que no hayan sido acusadas, ni podrá ampliar o reducir las personas o los eventos a los que las normas se aplique. Se dejan a salvo los derechos adquiridos con base en las normas que se declaren inexecutable y se faculta a la Corte para declarar la fecha futura a partir de la cual tienen efectos sus fallos.

Se le prohíbe a la Corte la posibilidad de establecer el sentido de una norma, y fijar la redacción que mejor se ajusta a la Constitución, como se hizo en muchos casos para

preservar el trabajo del legislador, sin que ello conllevara una irrupción o un desplazamiento en las facultades del legislativo, ya que no fue nunca la intención de la Corte establecer cuerpos normativos completos. Además resulta contradictoria esta restricción a la Corte Constitucional con la propuesta del proyecto, que se expone más adelante, de elevar la jurisprudencia a rango de fuente principal del derecho, al lado de la ley. Parecería que la jurisprudencia es aceptable en ciertos tribunales al punto que se le puede elevar el rango en la función creadora del derecho, pero no lo es la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta misma dirección.

Muchas de estas exigencias buscan poner límites a la Corte Constitucional para opacar el importante papel cumplido por esta Corporación en los años 90s. Especialmente grave la propuesta de imponer la mayoría calificada para los actos legislativos en los cuales sólo se revisan aspectos de trámite, y para los decretos legislativos del Gobierno, esto es, los dictados bajo los estados de excepción.

En el artículo 243, en materia de cosa juzgada constitucional, se agregaría como elemento técnico, que mientras subsistan las situaciones de hecho que motivaron la declaración de inexecutable, no podrá reproducirse la norma retirada del ordenamiento. Se mantiene el elemento normativo para efectos de la misma prohibición.

En el artículo 245 se ampliarían las inhabilidades para los magistrados de la Corte Constitucional durante su periodo y una vez se ha producido su retiro, pero este lapso se amplía de uno a dos años. Se agrega la inhabilidad para presentarse como candidato a corporaciones públicas elegidas por voto popular y se mantiene la inhabilidad para ser nombrado o contratado por el Gobierno o por cualquier entidad pública.

La reforma a la tutela

La propuesta de reforma del Gobierno tiene como uno de sus elementos centrales la reforma a la acción de tutela. El primer cam-

bio que se pretende introducir tiene que ver con la posibilidad de la instauración de esta acción por parte de personas jurídicas. Asunto este ya decantado en la jurisprudencia constitucional elaborada a lo largo de estos años².

Desde el punto de vista de la competencia, se restringirían los despachos judiciales ante los cuales puede proponerse tal acción, al establecerse que esta sólo podría presentarse ante los jueces no colegiados, con lo cual quedan excluidos de tal posibilidad los tribunales superiores de distrito, los tribunales contencioso administrativos y las altas cortes. Con esta disposición los tribunales de distrito y los contencioso administrativos sólo conocerían de las tutelas por vía de la segunda instancia cuando la acción de tutela fuere interpuesta ante los jueces de circuito. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado quedan así excluidos de la posibilidad de conocer acciones de tutela.

Se mantendría para la Corte Constitucional la facultad de la revisión eventual de las sentencias de tutela. La situación de congestión de los despachos de las altas cortes por la acción de tutela y la posibilidad de discrepancia entre ellas cuando conocen de dichas acciones amerita la discusión pública del punto. Un estudio publicado el año pasado revelaba que el 39% de las tutelas se interponen ante los jueces de circuito y ante los tribunales de distrito. Con lo cual se ha producido congestión en estos tribunales y en las altas cortes³. La justicia civil no ha sido congestionada por la acción de tutela, según se desprende del mismo estudio, sino por el cúmulo de procesos relacionados con el derecho de propiedad, sobre todo provenientes del sector financiero⁴. Por su parte, la congestión en la justicia penal tiene otras causas estructurales, y la incidencia de la acción de tutela no aparece en el estudio⁵.

La materia de la acción de tutela se restringiría de manera expresa y estricta a los derechos fundamentales del Capítulo I del Título II de la Constitución con la intención de evitar pronunciamientos sobre los derechos del Capítulo II de mismo Título, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales. De manera expresa se establecería que la acción tutela no procede contra deci-

siones judiciales, con lo cual las vías de hecho en los procesos judiciales sólo podrían ser controladas mediante los recursos ordinarios y algunas acciones extraordinarias establecidas en los códigos. Estos puntos constituyen un retroceso y una restricción al alcance de la acción de tutela que amerita su debate público y la oposición a la medida.

No se impondrán obligaciones imposibles de cumplir o que supongan alterar leyes, ordenanzas, o acuerdos sobre el plan de desarrollo o sobre el presupuesto nacional, departamental o territorial. En la tutela contra particulares se determina que estas se podrían proponer ya no en interés colectivo sino para proteger un interés particular.

La tutela es el elemento central en las transformaciones de la justicia, en relación con los derechos humanos realizadas en la Constitución de 1991. Ella fue acogida amplia y favorablemente por la gente que encontró en ella por primera vez un recurso accesible y expedito para la resolución de problemas básicos y urgentes relacionados con la vigencia de sus derechos fundamentales. La doctrina constitucional desarrollada por la Corte, ha puesto muy en alto la prevalencia e importancia de estos derechos en el sistema político colombiano y en el proyecto de sociedad encarna-



² Sentencia T-411/92 y otras.

³ García Villegas y Rodríguez, en "Caleidoscopios de la justicia en Colombia", Tomo I, pp. 451 y ss.

⁴ Rodríguez, César, *Op. Cit.*, pp. 583 y ss.

⁵ Rubio en *op.cit.*, pp. 485 y ss.

do en la Constitución de 1991. Se destaca como elemento central de su reforma la intención de limitar los pronunciamientos en materia de derechos económicos y sociales, con los cuales se hizo un permanente cuestionamiento a las opciones del gasto público en toda la estructura del Estado.

Reforma para fortalecer los mecanismos privados de justicia

Se propone reformar el artículo 116 ubicado en el capítulo sobre la estructura del Estado, y que se refiere a los órganos encargados de administrar justicia. Se propone la alusión a la administración de justicia como un servicio público esencial. Se introduciría una serie de especificaciones en el inciso segundo, donde la Constitución hace referencia a la función judicial ejercida por particulares. Se propone que el Estado estimule mediante ley el uso de estos mecanismos para la solución de los conflictos. Se mantiene la alusión a los mecanismos de la conciliación y el arbitraje, y se trae una alusión nueva al mecanismo de la amigable composición. Se propone la eliminación de la alusión a los fallos en derecho o equidad para simplemente determinar que los particulares en estas circunstancias administran justicia. Se introduce un elemento específico referido a los contratos de ejecución sucesiva en los cuales se autoriza la operación continuada de organismos arbitrales.

La reforma a este artículo se inscribe dentro del propósito de realzar mecanismos privados de administración de justicia, sobre todo para tramitar y resolver las controversias y conflictos alrededor de los grandes negocios. No se excluyen de ellos las controversias que resulten de la ejecución de los contratos públicos, los cuales, en principio, deben estar excluidos de estos mecanismos privados de administración de justicia, ya que lo necesario en esta materia es superar la morosidad y la onerosidad que aquélla trae consigo. También en esta materia parece haber un mensaje contradictorio, por lo menos

con lo anunciado verbalmente por el ministro del Interior y encargado de Justicia, de eliminar todas las formas de justicia comunitaria en gestación tales como los jueces de paz y los conciliadores en equidad, aquellos autorizados en el artículo 247 de la Constitución. Este artículo no fue objeto de propuesta de reforma.

Reforma al sistema de nombramiento de magistrados de las altas Cortes

Como hace parte integral de la reforma la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, se propone el regreso al sistema de la cooptación para la elección de los magistrados de las altas cortes. Mediante este sistema cada una de las corporaciones elegiría a los nuevos magistrados que suplirían las vacantes. Se morigeraría el viejo sistema de cooptación mediante la elección en audiencia pública, la motivación de la decisión y la conformación pública y anticipada de las listas. Además podrían postular candidatos las facultades de derecho y la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Esta propuesta conlleva algún grado de privatización en las postulaciones para la magistratura de las altas cortes.

El sistema de cooptación dio lugar en el pasado a la entronización de una aristocracia en la magistratura del más alto nivel y a una subordinación doctrinal sobre los niveles medios e inferiores de la rama judicial, amén del bipartidismo excluyente con que se repartían los cargos. La reedición de tal sistema amerita un examen y un debate público de manera que se evalúe el sistema más conveniente en favor de la independencia judicial y en contraposición con la politización de los nombramientos.

En el artículo 233 se propone introducir, con nivel de norma constitucional, la evaluación de los magistrados de las altas cortes con criterios de calidad y prontitud determinada por profesionales y por los usuarios del sistema.

Reforma a la administración de la rama judicial

Se establecería en el artículo 254 que la administración de la Rama Judicial estaría a cargo de una entidad administrativa autónoma que se conocería como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, la cual estaría orientada por el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

En el artículo 255 se determinaría la composición de este Consejo por siete consejeros. Su presidente sería elegido por el Senado para un período de cuatro años de sendas ternas enviadas por cada una de las cortes. Además estaría conformado por los presidentes de las altas Cortes, un funcionario de la rama elegido por el personal de ella, un miembro de las facultades de derecho y por el ministro del Interior y de Justicia. Tal Consejo no sería de carácter permanente y en sus funciones no estaría la de nombrar a los funcionarios de la rama judicial.

En la propuesta de reforma al artículo 256 se fijan las funciones de este Consejo orientadas a generar las políticas dirigidas a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, fijar el presupuesto, determinar la división territorial de la rama, creación, supresión, fusión y traslado de despachos, dictar los reglamentos necesarios, administrar la carrera, realizar la evaluación de los funcionarios, ejercer el control disciplinario y proponer proyectos de ley.

En la reforma propuesta al artículo 257 se fijan las funciones ejecutivas de la Dirección y se daría la posibilidad de crear direcciones seccionales. Además se radica poder disciplinario en los jueces respecto a los abogados que actúan ante sus despachos, lo mismo que se dan poderes disciplinarios a los



colegios de abogados. Se crea un Consejo Disciplinario *ad-hoc* conformado por las facultades de derecho para llevar a cabo los procesos disciplinarios contra las altas cortes. Con algunas de estas disposiciones se privatiza el control disciplinario sobre el ejercicio de la abogacía y, lo que es más grave, sobre las actuaciones de los magistrados de las altas cortes.

Finalmente, se daría una facultad transitoria al Gobierno para modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y así incorporar las nuevas disposiciones.

Reforma a las disposiciones generales sobre la administración de justicia

El artículo 228 y siguientes contienen una serie de disposiciones o criterios generales sobre la administración de justicia. Se propone introducir allí la administrada por particulares en los mismos términos que se proponen en el artículo 116 ya comentado. Se introduciría la preferencia por los procedimientos verbales en todas las actuaciones judiciales. Se aclararía que los términos procesales también son obligatorios para las partes.

Se propone modificar el artículo 229 en el sentido de aclarar que el acceso a la justicia es gratuito para las personas de escasos recursos y donde el objeto del proceso sea de interés para la toda la sociedad más que de interés para los particulares. Se impone la obligación de imponer sanciones en los casos de recurso abusivo a las instancias judiciales.

Se aclararía que en los procesos penales las víctimas o sus causahabientes tendrán las mismas facultades del Ministerio Público independientemente de la demostración de un

daño patrimonial o que pretendan un resarcimiento. Se insistiría en este artículo en la evaluación por resultados para la permanencia en el cargo de juez y para los ascensos.

En el artículo 230 se amplían las fuentes del derecho más allá de la ley escrita; se propone como fuente principal, además, la costumbre comercial y la jurisprudencia. Además se establecerían unas normas para la determinación de lo que es jurisprudencia y para los cambios de esta. Los principios generales del derecho, la equidad y la doctrina permanecen como criterios auxiliares de interpretación y de integración normativa.

Resulta preocupante la elevación de la doctrina comercial a fuente formal y principal del derecho, ya que en el mundo de hoy la costumbre comercial es creada principalmente por las prácticas impuestas por las grandes empresas en contratos de adhesión, que aprovechan situaciones dominantes.

La reforma propuesta a los artículos 235 y 237 se orienta a diseñar el recurso extraordinario de casación en función de la unificación de la jurisprudencia de manera que esta funja de fuente formal y principal del derecho, tanto en la Corte Suprema de Justicia como en el Consejo de Estado.

El debido proceso

Se propone introducir una serie de modificaciones para explicitar el contenido del principio general establecido en el artículo 29 de la Constitución donde se consagra el debido proceso. Este artículo tal como rige hoy, dispone de manera general la obligación para todas las actuaciones judiciales y administrativas de ceñirse al debido proceso, y en el segundo inciso se establecen las notas del debido proceso en materia penal.

La reforma del Gobierno propone hacer explícitos elementos de este principio general, como la obligación general de notificación en toda clase de actuaciones judiciales con el agregado de hacerlo también con toda persona que pueda verse afectada directamente por ella y la facultad de concurrir a defender sus derechos.

Se establece que si la persona prueba no tener medios económicos para intervenir en el proceso se le nombrará un defensor de oficio o actuará "el defensor de los pobres". Esta nueva disposición, que está vigente y repetida en la segunda parte del artículo, referida al proceso penal, estaría ampliando y haciendo obligatoria con norma de rango constitucional la posibilidad de la defensoría de oficio y de la defensoría pública a toda clase de actuaciones judiciales, más allá del proceso penal. Además se establece la vigilancia especial por parte del Ministerio Público y la posibilidad de la defensa pública para los procesos en los cuales el demandado o convocado no se presentara.

Se explicitan, también, las facultades y los derechos para las partes en los procesos judiciales de ser oídos, presentar pruebas, intervenir en su práctica, contradecirlas, y recibir pronta solución a sus pretensiones. Materias estas propias de los códigos procesales, que hacen recordar las opiniones adversas del ministro del Interior y de Justicia, acerca de lo extensa, detallada y casuística que resultaba la Constitución del 91 de acuerdo con su criterio.

La propuesta del Gobierno reproduce en todas sus partes sin ninguna modificación los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 29 vigente, donde se explicitan los aspectos básicos del debido proceso en materia penal. Al proponerse en la primera parte desarrollar el principio general y mantener las notas propias del proceso penal, en el segundo inciso, hace que se produzcan reiteraciones que es necesario revisar.

No explica la exposición de motivos la necesidad de hacer esta explicitación de los contenidos del principio general del debido proceso, ya consagrado en la Constitución y reproducido en el proyecto de reforma del Gobierno. Es posible que se concluya que no sobra poner de manifiesto los contenidos de este principio, así estos se encuentren suficientemente decantados en los desarrollos legales, en la jurisprudencia y la práctica judicial.

De otro lado, no hay claridad y se contradice el proyecto con otras opiniones del Go-

bierno al pretender establecer la posibilidad de la defensoría pública para toda clase de actuaciones judiciales y al proponer la intervención en defensa de los ausentes en todos los procesos del Ministerio Público y del “defensor de los pobres”, donde no es posible determinar si con esta expresión se alude a la actual defensoría pública del artículo 282 a cargo de la Defensoría del Pueblo, o de la defensoría de oficio, poco operante en Colombia. En otros escenarios el Gobierno, a través del ministro del Interior y de Justicia, ha propuesto la reducción de la defensoría pública en materia penal y la inconveniencia e improcedencia de a quienes rehuyen deliberadamente a hacerse presentes en las causas penales.

No tiene en cuenta el Gobierno en su propuesta la necesaria diferenciación entre el bien jurídico de la libertad, el cual merece toda clase de salvaguardias por parte del Estado, y otros bienes jurídicos de naturaleza particular a los cuales pretende extender el servicio de defensoría pública.

Reforma al Ministerio Público: eliminación de las personerías en poblaciones grandes

Se propone una reforma al artículo 118 de la Constitución, que se refiere a los órganos encargados de ejercer el Ministerio Público, con el fin de facilitar la eliminación de las personerías en aquellos municipios en los cuales haga presencia la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. No se indica nada respecto al fortalecimiento de dichas instituciones en tales ciudades para que suplan el papel cumplido por las personerías respecto a las administraciones locales.

La extinción del dominio por vía administrativa

Se propone establecer la extinción del dominio por decisión administrativa. Actualmente la Constitución establece que ello debe hacerse mediante proceso y decisión judicial en casos de adquisición de bienes por enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.



Propone el Gobierno reducir estas causales a la fórmula genérica -técnicamente mejor lograda- de la no sustentación de la legítima procedencia. Al tiempo hace más severa la norma respecto a los patrimonios mal habidos al establecer el procedimiento administrativo para la extinción de la propiedad.

Introducción del régimen de carrera por norma constitucional

Se propone reformar el artículo 228 de la Constitución que establece el régimen de carrera en ciertos niveles del sector público. Se propone incluir como norma constitucional el establecimiento mediante ley de una carrera especial en la administración de justicia, en la Procuraduría General de la Nación, en la Defensoría del Pueblo, en la Contraloría General de la República, y en la Registraduría General del Estado Civil.

Para muchas de estas entidades ya existe el régimen de carrera en virtud de leyes o reglamentos. Su establecimiento por norma constitucional hace imperativo su adopción en las que todavía esto no ha ocurrido.

Se mantiene la exclusión de dicho régimen de manera general para los cargos de elección

popular, de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y para otros que determine la ley.

Conclusiones

Como se desprende de esta descripción, la propuesta de reforma tiene unos objetivos políticos claros que corresponden a la ideología política dominante del sector del establecimiento en el poder en Colombia en este momento.

Se podría decir que el núcleo del proyecto de reforma lo constituye la reforma, con definido contenido político, a la justicia constitucional, mediante la reforma a la acción de tutela y a la Corte Constitucional. Esta se orienta a eliminar de la competencia de la Corte Constitucional y de los jueces de tutela los derechos económicos, sociales y culturales. También, a limitar el papel de la Corte en un aspecto central para el régimen como son los estados de excepción. Y en general mediante la adopción de una serie de criterios sobre la función de la Corte a limitar su papel, que ha resultado notable y decidido en la defensa de la Constitución de 1991 a lo largo de estos diez años.

Resulta notable también el destacado papel que se le asigna en las normas constitucionales a la justicia privada mediante los mecanismos de la conciliación, el arbitraje y la amigable composición. Es cierto que la conciliación viene cumpliendo un importante papel, con la intervención de entidades privadas como universidades y cámaras de comercio, en la resolución de conflictos y en la descongestión de los despachos judiciales en asuntos de interés privado que no necesariamente involucra grandes intereses económicos. Sin embargo podemos afirmar que el objeto de la reforma se orienta a la promoción de estos mecanismos de justicia para los grandes intereses privados en la solución de controversias en importantes contrataciones. La defensa del interés público no llevan al Gobierno y al litigante ministro del Interior y de Justicia a proponer una salvaguarda para que los conflictos resultantes de la ejecución de contratos públicos no que-

den bajo ninguna circunstancia en manos de tribunales particulares. Este tipo de mecanismos de justicia privada viene siendo promovido por los grandes inversionistas de capital internacional, como se constata en la investigación que ya se ha comentado⁶.

En tercer lugar, la reforma restablece el sistema de la cooptación para la elección de los magistrados de las altas cortes con los antecedentes de elitización, clientelismo y exclusiones políticas que ya este sistema mostró en el pasado. Se establecen unos mecanismos que se supone deben morigerar estos efectos, los cuales deben ser evaluados en su eficacia en el debate público que debe darse sobre el proyecto de reforma. Correlativamente, se elimina el Consejo Superior de la Judicatura y se establece un mecanismo administrativo presuntamente autónomo para administrar la rama judicial con un gran Consejo no permanente que lo preside. Este diseño institucional elimina simplemente los cargos de magistrados del Consejo Superior actualmente existente, pero mantiene un organismo de administración que no garantiza un reducción significativa de costos. El papel jugado por el Consejo Superior de la Judicatura debe ser evaluado, los mecanismos de ajuste ser públicamente discutidos y la eliminación de este Consejo debidamente ponderada. No se ve bien en todo caso la participación del ejecutivo en el mecanismo rector del órgano de administración propuesto.

Otros aspectos de la reforma, siendo importantes, se mueven en un nivel de particularidad que hace que se coloquen por fuera de los núcleos políticos centrales de la propuesta. En estos aspectos se espera el debate a fondo por parte de los especialistas de manera que tampoco se introduzcan principios y mecanismos inconvenientes para alcanzar la eficacia con garantías en el funcionamiento de la rama judicial.

⁶ De Sousa Santos y García Villegas, *op.cit.*, pp. 25 y ss.

Fabio E. Velásquez C.
Profesor de la Universidad del Valle
Investigador de Foro Nacional por Colombia

El ordenamiento territorial: promesa incumplida

Fabio E. Velásquez C.

Mientras el país es testigo de la crisis del modelo de ordenamiento territorial vigente, heredado de la Constitución de 1886 y modificado tan sólo en la letra por la Constitución de 1991, el gobierno del Presidente Uribe poco se ha preocupado por el tema. Las propuestas incluidas en los 100 puntos del programa publicitado durante la campaña electoral no han sido prioritarias para el gobierno, en cabeza del ministro del Interior, quien se ha dedicado a otras lides en el Congreso de la República, dejando huérfana la discusión del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que cursa en el Congreso de la República. Y es muy probable que, en lo que resta de la actual legislatura, las cosas sigan tal y como están, pues el gobierno tiene otras preocupaciones en mente, relacionadas con el referendo, la reforma tributaria y la reforma pensional. Habrá que ver si en el próximo año el Presidente Uribe y su ministro Londoño cambian el orden de las preocupaciones gubernamentales y le asignan mayor importancia a un tema que sigue siendo crucial para la consecución de la paz, como lo ha insinuado Jaime Castro con sobrada razón¹.

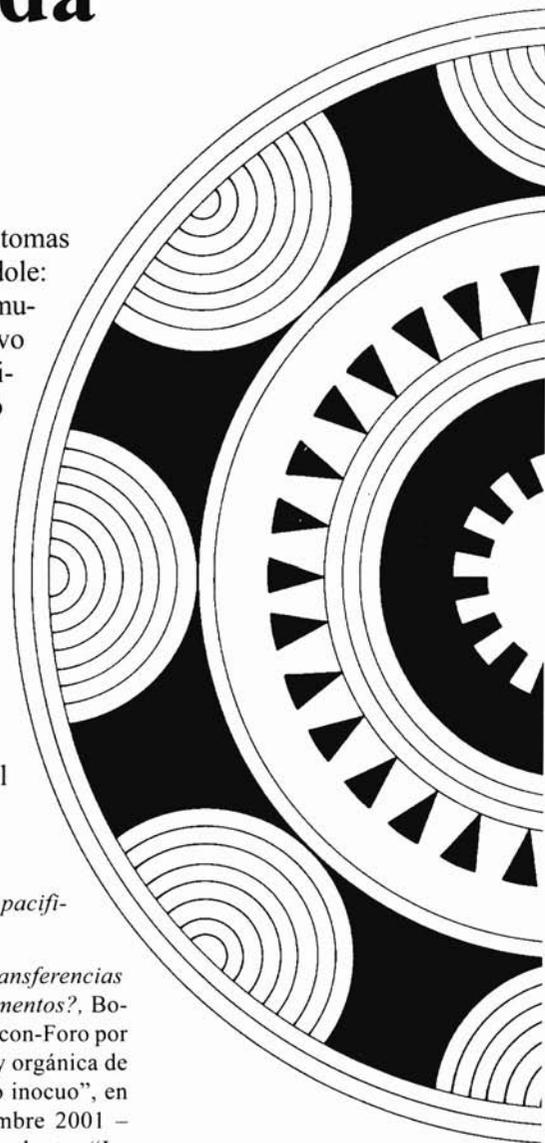
La crisis del modelo

Que el modelo de ordenamiento territorial en Colombia se agotó y requiere un nuevo diseño es un elemento de consenso entre

los analistas del tema². Los síntomas de tal situación son de diversa índole: en primer lugar, la crisis fiscal de municipios y departamentos, que tuvo su expresión más dramática a fines de la década pasada, incidió negativamente en su capacidad de atender las necesidades de la población, especialmente de la que más requiere de la inversión pública, y planteó para muchos de ellos un horizonte de insostenibilidad fiscal que puso en tela de juicio su propia existencia como entes territoriales. Tal situación dio pie a medidas de ajuste (la Ley 617 de 2000, el

¹ Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel, 1998.

² Ver, por ejemplo, Castro, Jaime, *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Fescol-Viva la Ciudadanía-Fenacon-Foro por Colombia, 2001. Santana, Pedro, "Ley orgánica de ordenamiento territorial: un proyecto inocuo", en *Revista Foro*, N° 43, Bogotá, Diciembre 2001 – Enero de 2002, pp. 9-22. Molina, Humberto, "La construcción de un territorio posible", en *Revista Foro*, N° 43, Bogotá, diciembre de 2001 – enero 2002, pp. 23-36. Igualmente, pueden verse los trabajos y las opiniones expresadas en varios foros públicos por Orlando Fals Borda, así como algunos de los trabajos presentados al Encuentro Nacional sobre Regiones y Provincias "Abrazando un nuevo futuro", realizado en Ibagué en julio de 2001.



Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001) que suscitaron una controversia jurídica y política en todo el país y que obligaron a una gran cantidad de municipios y departamentos a reestructurar sus gastos de funcionamiento, especialmente en el rubro de personal, y a cercenar, con el consecuente impacto social negativo, la inversión en infraestructuras y servicios sociales. La crisis fiscal no se ha resuelto, no sólo porque las causas que la produjeron no han desaparecido (el clientelismo, la corrupción y la baja capacidad de gestión de un buen número de administraciones municipales y departamentales), sino porque el remedio parece haber sido peor que la enfermedad, pues las normas aludidas, al reducir drásticamente los ingresos y la capacidad de gasto de los municipios y departamentos, limitaron transitoriamente la posibilidad de que cumplan a cabalidad sus responsabilidades constitucionales y legales.

Esta circunstancia está relacionada con un segundo síntoma de la crisis del modelo territorial: el empobrecimiento creciente de la población colombiana. Aunque no contamos con un mapa detallado de la pobreza en el país, los recientes informes elaborados por organismos internacionales (Banco Mundial, Naciones Unidas, Cepal) y por algunos estudios nacionales, muestran el aumento acelerado de las tasas de empobrecimiento de la población colombiana. Las cifras presentadas por Garay en su estudio sobre la exclusión social en Colombia, son verdaderamente alarmantes³: más del 60% de la población colombiana es pobre y cerca de un 25% es indigente (11 millones). En las zonas rurales la situación es más aguda: 80% de su población es pobre y cerca del 60% indigente. Hoy el 60% de la población económicamente activa del país no ha ingresado a la economía formal, por lo que se ve obligada a desarrollar estrategias de supervivencia en condiciones de alta precariedad, que les reportan bajos niveles de ingreso y de satisfacción de sus necesidades. El 20% de los hogares más ricos concentran el 52% de los ingresos, y su ingreso es 26 veces mayor que el del 20% de los hogares más pobres. Tres millones de niños y jóvenes no han podido

ingresar al sistema escolar, mientras un 40% de la población no tiene acceso a la salud, a pesar de los avances en cobertura logrados recientemente.

Por supuesto, no se puede atribuir la total responsabilidad de estas cifras a la gestión en municipios y departamentos. Incluso, un estudio reciente sobre la descentralización⁴ en Colombia muestra que en la década del 90 aumentó la cobertura en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, gracias al aumento de la inversión de los municipios en esos campos. El empobrecimiento de la población colombiana es producto del modelo económico vigente (apertura económica, privatización, flexibilización laboral, achicamiento del Estado) y, en parte, de la coyuntura recesiva que vive el país desde 1998. No obstante, hay que reconocer que el mal uso de los dineros públicos por parte de un número no despreciable de administraciones municipales y departamentales también ha sido responsable del deterioro de la calidad de vida de los colombianos volviendo insuficientes los avances logrados durante la década pasada en materia de cobertura de servicios.

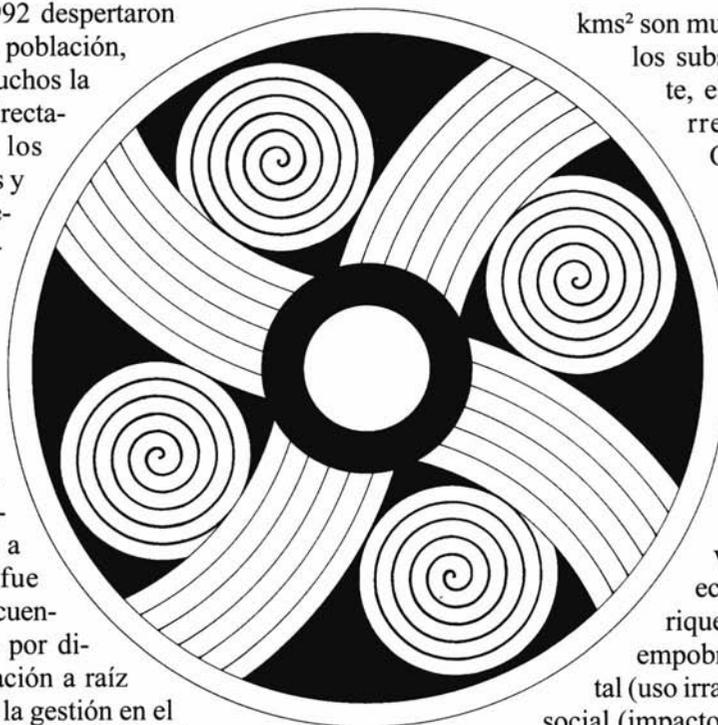
Un tercer componente de la crisis del modelo territorial, estrechamente relacionado con los dos anteriores, es el bajo nivel de aceptación de las instituciones políticas locales por parte de los ciudadanos, así como la desconfianza de la gente en los agentes de intermediación política. Prueba de ello es el descenso constante en las tasas de participación de la población en la elección de alcaldes y concejales, así como de gobernadores y diputados. La elección de los alcaldes desde finales de la década del 80 y la de

³ Ver el informe de la Contraloría General de la República, *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, que acaba de ser publicado. Las cifras que se presentan a continuación provienen de un pequeño ensayo del mismo autor, titulado *En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia*, (Bogotá, mimeo, 2002).

⁴ DNP, *Estudio evaluativo de la descentralización en Colombia*, Bogotá, 2001.

los gobernadores desde 1992 despertaron una gran expectativa en la población, pues representaban para muchos la posibilidad de intervenir directamente en el manejo de los asuntos locales y regionales y de quebrar una estructura jerárquica del poder ejecutivo que había impedido durante un siglo democratizar las decisiones públicas. En las tres primeras elecciones las tasas de participación fueron mayores que las de cualquier otro evento electoral de carácter nacional. Sin embargo, poco a poco ese entusiasmo se fue desvaneciendo como consecuencia del desencanto sufrido por diversos sectores de la población a raíz de los pobres resultados de la gestión en el nivel territorial. En las elecciones locales del 2000 la tasa de abstención superó el 40% y se acercó al promedio de abstención de las elecciones nacionales. Hoy día es fácil palpar el sentimiento de desconfianza de los colombianos hacia sus representantes políticos. A la mayoría se los tilda de corruptos y/o clientelistas, de trabajar en función de sus propios intereses antes que en nombre del interés colectivo. Un estudio del Banco Mundial sobre los pobres del país muestra que ese sector mayoritario de la población desconfía de cualquier forma de intermediación, incluida, por supuesto, la política. Prefiere actuar directamente y relacionarse sin intermediarios con el Estado para obtener la atención a sus demandas y aspiraciones.

Otro componente de la crisis del modelo territorial en Colombia es la desarticulación funcional del territorio colombiano. Un estudio realizado por Humberto Molina sobre ciudades y regiones en Colombia concluye que “las áreas funcionalmente integradas abarcan alrededor de 460.000 kms², representan apenas el 40.3% del territorio nacional y en ellos están localizados la totalidad de los 108 centros que representan las ciudades de más alta jerarquía de la red (...) también es el área efectivamente cubierta por la red vial nacional (...) Otros 225.000



kms² son muy débilmente articulados con los subsistemas urbanos. Finalmente, el otro 40% del territorio corresponde a zonas de la Orinoquia y la Amazonia (458.748 kms²), muy débilmente integradas, o que deben calificarse sólo como de asentamiento disperso, cuyas cabeceras no se han integrado todavía de manera orgánica al mercado interno y, de manera general, a la vida económica nacional”⁵. Esta desarticulación tiene consecuencias negativas desde el punto de vista económico (concentración de la riqueza en ciertas zonas del país y empobrecimiento de otras), ambiental (uso irracional de recursos naturales), social (impacto de las desigualdades territoriales sobre la población) y políticas (incapacidad del Estado de hacer presencia en todo el territorio nacional).

Por último, un factor que ha contribuido a acelerar la crisis del modelo territorial es el conflicto armado. Hasta hace aproximadamente cuatro o cinco años, los grupos armados eran, de alguna manera, “agentes externos” a la vida de los municipios y, en buena parte, ajenos a la gestión pública. Su acción se hacía sentir a través de la toma de pueblos, los ataques a puestos de policía, el asalto a entidades bancarias y, en general, la perturbación del orden público. Su referente principal era, sin embargo, el gobierno central. De esa época para acá, muy ligado al inicio de las conversaciones de paz por parte del gobierno de Andrés Pastrana, el papel de los grupos armados, especialmente de la guerrilla, se fue transformando en la medida en que el control del territorio y del poder político municipal se convirtieron en variables claves de la confrontación armada. Los grupos armados se convirtieron entonces en “actores” locales y comenzaron a ejercer presión sobre los gobiernos municipales y departamentales

⁵ Citado por Molina Humberto, art. cit., p. 30.

por varias vías: la toma y destrucción de municipios, la presión sobre alcaldes y concejales para que orienten el gasto hacia sus zonas de influencia (lo que Jaime Castro llamó el “clientelismo armado”), las amenazas de muerte y secuestro a dirigentes cívicos, funcionarios, concejales, diputados, alcaldes y gobernadores, y, finalmente, la solicitud a un número considerable de alcaldes y gobernadores de renunciar a sus cargos bajo amenaza de muerte. Esta situación ha cambiado radicalmente el rostro de ciudades y regiones, debilitándolas en su configuración política, sobre todo en aquellos casos en los que las autoridades han tenido que irse de la localidad a la capital para ejercer su mandato a distancia, o simplemente han sido secuestradas y/o asesinadas. La inversión pública se ha reducido en muchos de ellos, impidiendo la atención de los problemas de la gente, o bien se ha orientado al tenor de las presiones de los grupos armados. Las consecuencias económicas y sociales de esta situación son conocidas: la producción, especialmente en zonas agrícolas, ha sufrido gran mella, agravando la crisis del sector agropecuario en el país. En cuanto al comportamiento de la población, en muy pocos municipios se han observado movimientos de resistencia civil al conflicto armado y de apoyo a los mandatarios locales y departamentales; en la mayoría de ellos la reacción de la gente ha sido de temor y de repliegue y, en no pocos casos, de abandono de su tierra en busca de refugio y protección en los centros urbanos de mayor tamaño.

El agotamiento del modelo de ordenamiento territorial no ha sido fruto del azar, sino de factores múltiples que se han ido acumulando históricamente. El desarrollo del capitalismo en Colombia ha acentuado las desigualdades territoriales a través de procesos de concentración de capital, de fuerza de trabajo, de infraestructuras y de mercados, propiciando a la vez el predominio económico y financiero de ciertas zonas del país, especialmente de las grandes ciudades y, en la última década, de Bogotá⁶ y el atraso de vastas regiones que o bien se articulan difícilmente a los circuitos de mercado, como lo señala Molina, o lo hacen de manera subor-

dinada, jugando un papel secundario en la generación de riqueza. Este contraste se volvió más notorio en la última década como consecuencia de las políticas de apertura que pretendieron vincular la economía nacional al mercado mundial y a los procesos de globalización. Como lo demuestran algunos estudios⁷, el impacto de las reformas aperturistas fue desigual en las ciudades y regiones del país, acentuando las disparidades regionales que comenzaron a ser evidentes desde comienzos del siglo pasado.

Sin embargo, los problemas del ordenamiento territorial en Colombia no han sido solamente fruto de las fuerzas “ciegas” del capitalismo, sino que han obedecido al manejo dado al territorio a través de las políticas públicas. El territorio no es un lugar neutral en el que se despliega la actividad económica y social a partir de determinantes geográfico-naturales y de dinámicas exclusivamente técnicas. Es, por el contrario, una producción social y cultural, un objeto de la acción humana, por tanto, un objeto cultural con significado. Lo que hoy tiene el país como ordenamiento territorial ha sido el producto de las decisiones que tomó durante más de siglo y medio la dirigencia política colombiana, en medio de grandes conflictos, como los llama Indalecio Liévano, que condujeron a la implantación de un proyecto de Estado centralizado, plasmado en la Constitución de 1886. De ahí en adelante, la organización del territorio se amoldó a políticas de corte centralista que solamente fueron parcialmente quebrantadas un siglo después mediante la

⁶ Ver a ese respecto, Cuervo, Luis Mauricio y Gonzalez, Josefina, *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo-Colciencias-Cider, 1997. Igualmente, el trabajo de Vincent Gouesset, *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo-Observatorio de Cultura Urbana-Cenac-Ifea-Fedevivienda, 1998.

⁷ Ver los estudios de Pablo Roda y Fernando Tenjo referenciados en *Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del Salto Social*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo, 1995, pp. 123-125.

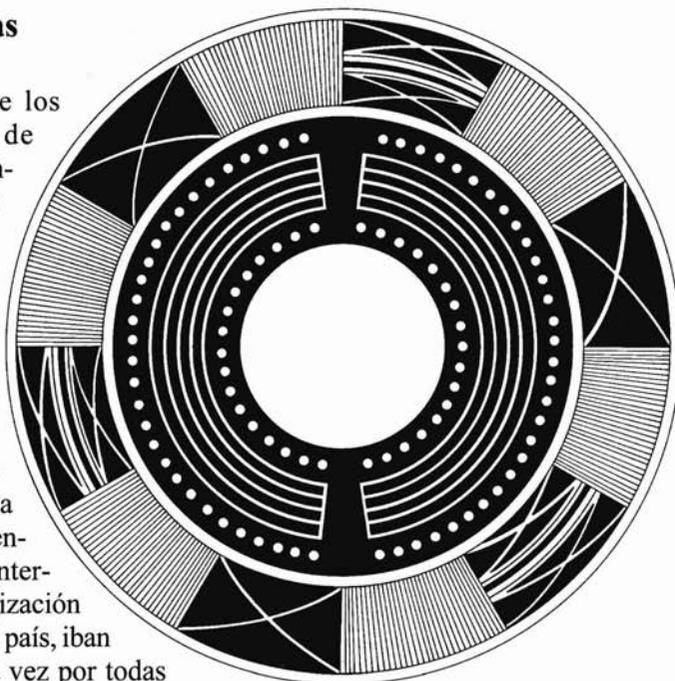
reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991.

La acentuación del centralismo a lo largo del siglo XX corrió a la par con la implantación de un régimen político bipartidista, autoritario y afincado en formas patrimonialistas de relación entre el Estado y la sociedad, funcional por mucho tiempo a los intereses hegemónicos de los partidos Liberal y Conservador⁸. Fue en el marco de dicho régimen como el país se fue fragmentando territorialmente a través de la proliferación de municipios y la multiplicación de los departamentos al tenor de intereses particulares de una élite política que entendía que la creación de una nueva división territorial era la mejor forma de reproducir su control político sobre una porción del territorio y sobre su población. Se fueron así creando municipios y departamentos que poco o nada tenían que ver con las características demográficas, económicas y socioculturales de las distintas regiones del país. Al país real se superpuso un país político que no necesariamente se correspondía con aquél. Esa misma dirigencia fue la que, luego de las reformas descentralistas y de la afirmación de la autonomía política de los entes territoriales, condujo a estos últimos a la quiebra fiscal y a su deterioro como institucionalidad al servicio de los intereses ciudadanos.

Así, pues, el agotamiento del modelo de organización del territorio colombiano, un territorio rico en recursos y potencialidades de todo orden, refleja el fracaso del modelo económico y del proyecto político de Estado (se ha generalizado la idea de que tenemos más territorio que nación y más nación que Estado). Su sustitución por uno nuevo, por lo tanto, implica no sólo una definición técnica sobre la estructura político-administrativa del Estado (divisiones territoriales, competencias, recursos, planificación, etc.), sino un cambio político, es decir, en las relaciones de poder y en el papel de los ciudadanos en la construcción del nuevo escenario territorial.

Las propuestas

Se creyó que los constituyentes de 1991, reconociendo las bondades del proceso de descentralización, pero igualmente la necesidad de profundizarlo, y conscientes de los problemas que ya presentaba la figura de los departamentos como nivel intermedio de la organización administrativa del país, iban a resolver de una vez por todas la cuestión del ordenamiento territorial a través de un nuevo diseño que tuviera en cuenta las particularidades regionales de la nación y que garantizara la viabilidad económica y política de los entes territoriales. Lamentablemente, no fue así. Las posiciones encontradas sobre el tema de los departamentos (quienes pensaban que era necesario abolirlos y quienes los defendían a toda costa) no lograron definir puntos de acuerdo, salvo uno que finalmente inspiró la propuesta aprobada: darle cabida a ambos puntos de vista manteniendo los departamentos e incorporando como nuevas figuras las regiones y las provincias. Se llegó de ese modo a un consenso ecléctico que, por supuesto,



⁸ Leal, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 1984.

⁹ El proceso de paz tuvo que ver indirectamente con el aplazamiento de esta discusión, en la medida en que creó condiciones diferentes para el tratamiento del tema de la organización político-administrativa del país. En realidad, en un país en guerra, que trataba de superarla mediante el diálogo con los grupos alzados en armas, una Ley de ordenamiento territorial, discutida y aprobada al margen de tales diálogos, aparecía algo menos que inocua frente al alcance y la magnitud de los temas acordados en la mesa de negociación. Pero esa fue más una circunstancia reciente y, hasta cierto punto, coyuntural.

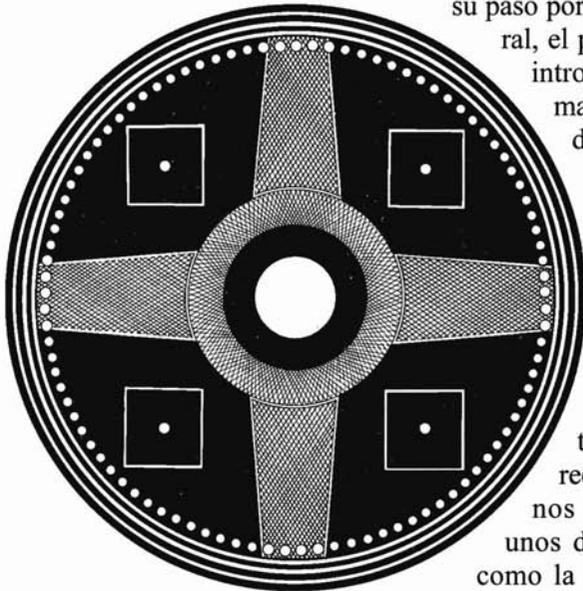
no resolvió el problema. Simplemente lo aplazó y se lo remitió al Congreso de la República, al que encomendó la tarea de aprobar una Ley Orgánica de ordenamiento territorial.

Después de más de una década de aprobada la nueva Constitución, el Congreso no ha podido cumplir la tarea que le encomendaron los constituyentes y más bien optó por legislar sectorialmente (una ley de competencias y recursos, una ley de planeación, una ley de régimen municipal, etc.) convirtiendo el ordenamiento territorial en una colcha —por momentos incoherente— de retazos. La razón por la cual esa ley orgánica no ha sido aprobada es sencilla: no ha habido acuerdo en el Congreso sobre su contenido, pues su expedición afectaría intereses muy concretos de senadores y representantes desde el punto de vista del manejo y control del electorado en sus respectivos segmentos territoriales. Cambiar el ordenamiento territorial es modificar las circunscripciones electorales y trastocar —si así puede decirse— el mapa político del país⁹.

Actualmente se discute en el Congreso un proyecto de ley radicado por el ministro del Interior del gobierno anterior, Armando Estrada Villa. El proyecto recoge —esa es una de sus virtudes— una discusión relativamente amplia a lo largo y ancho del país, en la que han participado sectores muy diversos¹⁰, y se apoya en una revisión de los anteriores proyectos de ley que fracasaron a su paso por el Congreso. En general, el proyecto se abstiene de introducir innovaciones en materia de diseño del ordenamiento territorial y se limita a reglamentar lo establecido por la Constitución de 1991 (regiones, provincias, entidades territoriales indígenas), tomando como base la legislación existente en materia de competencias y recursos. Introduce algunos mecanismos nuevos, unos de orden institucional, como la Comisión de Ordena-

miento Territorial, cuya composición poco espacio da a los verdaderos protagonistas del tema¹¹, otros de política pública (el plan nacional estratégico de ordenamiento territorial), otros de flexibilización del manejo del territorio (las áreas de desarrollo territorial) y algunos en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

El proyecto no toca, sin embargo, la cuestión de fondo, a saber, la definición sobre el nivel intermedio de la organización del territorio. En otras palabras, acepta la “convivencia” entre departamentos, regiones y provincias y se limita a diferir en el tiempo la creación de regiones, colocando plazos relativamente largos para su constitución. En ese sentido, el proyecto es muy conservador y pretende dejar contentos a todos los actores políticos introduciendo cambios para que todo siga igual. Es un proyecto inocuo, como lo califica Santana¹², que no haría otra cosa que dejar planteado el problema de las entidades intermedias, sin solución a la vista. Probablemente, el único punto a favor con el que cuenta actualmente este proyecto es que no ha sido archivado en el Congreso. Los ponentes han mostrado un cierto interés en el tema y parece que no lo van a dejar morir tan rápidamente, como ocurrió con los anteriores. Habrá que ver las modificaciones que le están introduciendo y examinar si éstas responden a una nueva idea de orden territorial en el país o si son maquillajes formales que poco ayudarán a resolver la cuestión.



¹⁰ Ver las memorias de los foros regionales organizados por el Senado de la República en distintas ciudades del país, en *Los caminos del ordenamiento territorial*, Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, Bogotá, 2001.

¹¹ El proyecto propone una integración de dicha comisión en la que pesan demasiado los representantes del gobierno central y tienen menor presencia los representantes de la sociedad y de las entidades territoriales.

¹² Santana, Pedro, art. cit., p. 9.

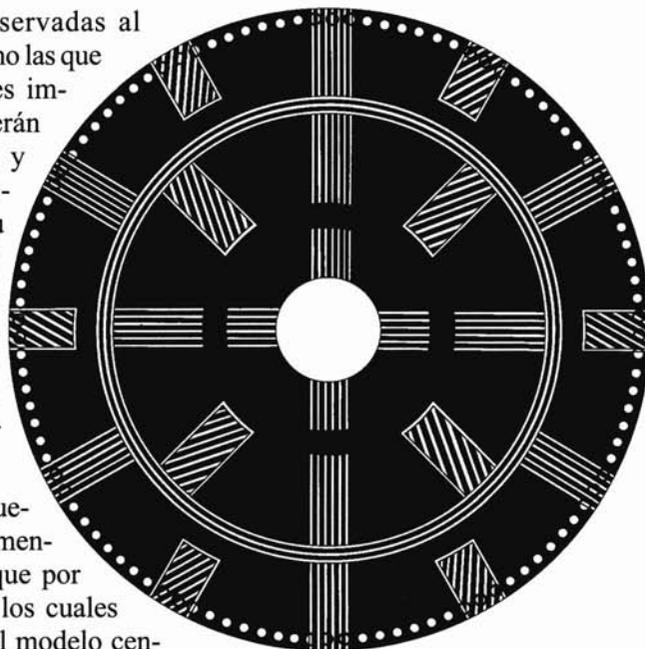
Un segundo planteamiento que, aunque no ha tenido mucha resonancia, no deja de ser importante es la propuesta federalista, abanderada desde hace varios años por el Instituto de Altos Estudios Constitucionales de Quirama (Antioquia) y recientemente retomada por el senador Rodrigo Rivera¹³. Apoyado en una extensa argumentación en contra del centralismo, endilgándole buena parte de los males históricos de nuestra patria (la guerra, el autoritarismo, el subdesarrollo, la corrupción, el clientelismo, etc.), Rivera plantea que la mejor y la única solución a todos estos problemas es el federalismo. Lo entiende como una forma intermedia entre el centralismo y el modelo de Estado confederado. El primero se caracteriza por la existencia de una sola soberanía o fuente de poder público, mientras que el segundo nace de la asociación de varias soberanías independientes que delegan unas competencias claramente estipuladas en un poder supraestatal. El federalismo aparece como un camino intermedio entre estos dos modelos, y se caracteriza por la existencia de dos niveles o jurisdicciones de gobierno: la federal y la estatal, sin que exista una relación de dominio entre dichos niveles, como en el centralismo. El federalismo es un pacto político entre personas, no entre Estados, lo que permite reafirmar, según Rivera, la unidad nacional reconociendo al mismo tiempo las diferencias.

Rivera plantea en los siguientes términos su visión de una Colombia federal: “Dentro del federalismo que soñamos se admite la existencia de un Gobierno central fuerte pero pequeño. Concentrado en pocas funciones que cumpla satisfactoriamente y se consideren indispensables para asegurar la unidad de la nación. El Gobierno nacional debe, por ejemplo, ocuparse de la defensa nacional, el manejo macroeconómico, las relaciones internacionales, la responsabilidad de enfrentar el crimen organizado, apoyo a los departamentos más atrasados sin menoscabo de su libertad, y la defensa de los valores básicos de la Constitución, tales como la democracia, el respeto por los derechos fundamentales del hombre y la preservación del medio ambiente (...)

“Los departamentos, por su parte, gozarán de la cláusula general de competencia. Es decir, tendrán la libertad de ocuparse de cualquier otro asunto, con la única limitación de respetar las funciones taxativamente reservadas al gobierno central y no las que la Constitución les imponga. Así, poseerán soberanía fiscal y funcional para escribir cada uno su propio libretto y buscar soluciones a lo vallecaucano, nariñense, bogotano, o risaraldense, a sus propios problemas”¹⁴.

Rivera se la juega por los departamentos, incluso más que por los municipios, a los cuales considera parte del modelo centralista, y descarta en su propuesta la creación de provincias y regiones pues estas, en su opinión se convertirían en las primeras enemigas de los departamentos. “De ahí que sostengamos —escribe Rivera— la necesidad de mantener en la nueva Colombia federal, al menos en una primera etapa, el mapa de los actuales departamentos (...) En un segundo acto ellos podrían unirse unos con otros o dividirse en departamentos nuevos como consecuencia de sus decisiones y no de determinaciones centralistas dictadas desde la capital”¹⁵.

El argumento de Rivera es que la realidad cultural básica de nuestra nación consiste en la de los departamentos: “Los ciudadanos se sienten colombianos y de su departamento”¹⁶. En esto Rivera se equivoca en parte. Es cierto que un siglo de vigencia de



¹³ Rivera, Rodrigo, *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 2001.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 95-96.

¹⁵ *Ibid.*, p. 99.

¹⁶ *Ibid.*, p. 100

los departamentos ha creado un cierto sentimiento de pertenencia, especialmente en aquellas regiones en las que las realidades económicas, geográficas y culturales corresponden con los linderos político-administrativos, como es el caso de Antioquia o Nariño. Sin embargo, también es cierto, como lo ha demostrado Orlando Fals a través de sus estudios, que en otros casos, numerosos por cierto, el sentido de pertenencia está ligado más a la realidad provincial (en la misma Antioquia, en Nariño, en los Santanderes, en Cundinamarca) o a la región (Costa Atlántica, viejo Caldas, Tolima grande, Santanderes, Costa Pacífica). No sobra repetir que los municipios y, en mayor medida, los departamentos, tal y como los tenemos hoy, son divisiones político-administrativas artificiales que, en varios casos, fraccionaron realidades geográficas y culturales y las asignaron a unidades locales o regionales diferentes, por ejemplo el sur del Valle y el norte del Cauca, la Costa Pacífica, el Magdalena Medio, y buena parte de las comunidades indígenas.

Así, pues, la propuesta del senador Rivera, que puede tener muchas virtudes en la definición de un modelo territorial para el país, parte de un supuesto equivocado con respecto a los departamentos y refleja muy probablemente la intención de no “pisar callos” manteniendo la figura de los departamentos como pivote de todo el andamiaje político-administrativo federal. De otra parte, al colocar al departamento en esa posición jerárquica, deja de lado la consideración de los municipios como “células básicas” del ordenamiento político-administrativo, tal y como lo contempla la Constitución de 1991. Más aún, la propuesta parece apoyarse en una mirada negativa de los municipios al considerarlos como la “contraparte” más visible del Estado central y, por tanto, partícipes de los males del centralismo. La descentralización sale mal librada en el libro de Rivera, no tanto por sus errores y aciertos, sino como modelo de relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales. Es ese un juicio exagerado que no contempla las bondades de un proceso que, si bien tiene muchas fallas, tanto técnico-administrativas, como po-

líticas, ha mostrado aciertos en sus quince años de desarrollo en el país¹⁷.

Una tercera iniciativa, que ha venido tomando cuerpo en los últimos meses, es la remitida al Presidente de la República por los gobernadores de la Alianza del Sur (Tolima, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila y Caquetá), con el apoyo de organizaciones sociales y Ong. Es el proyecto de ley orgánica de creación de las regiones y provincias, que desarrolla los artículos 150, 307 y 321 de la Constitución. Como lo dice su título, la iniciativa propone los principios que rigen la creación, la estructura y el funcionamiento de las regiones y las provincias, así como los procedimientos para su conversión en entidades territoriales.

La propuesta parte de la consideración de que a Colombia le conviene un ordenamiento institucional que apunte hacia la conformación de las regiones y las provincias y, al mismo tiempo, a la desaparición progresiva de los departamentos como entidades territoriales intermedias. Es lo que el gobernador del Tolima denomina el reto de la integración regional¹⁸. Para él, “la tesis de la integración regional es hoy una fuerza social extendida por toda la geografía nacional y el propósito de construir la República Regional Unitaria de Colombia, no es una utopía sino algo posible a mediano plazo”¹⁹. Tres son los ejes de la propuesta: el cultivo de la especificidad cultural e histórica de cada región, la participación democrática de sus habitantes en el manejo y control de los asuntos públicos; y el estímulo a la apertura de la región al mundo para que no quede marginada del progreso regional. En tal sentido, se propone

¹⁷ Ver el estudio citado del DNP sobre la descentralización en Colombia.

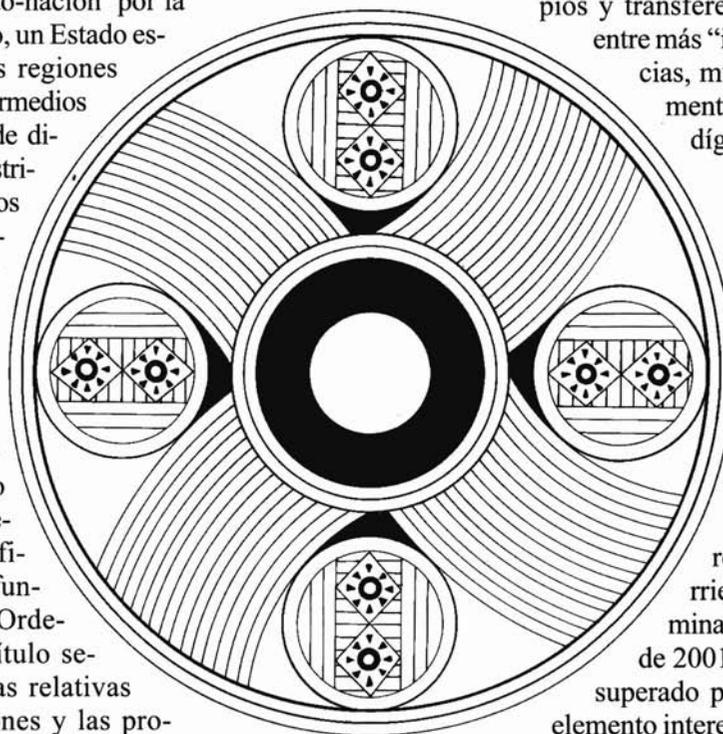
¹⁸ Jaramillo, Guillermo Alfonso, “Unidad nacional con autonomía regional. Una opción para la construcción de la República Regional Unitaria de Colombia”, en *Colombia: república federal, regional o...?*, Memorias del Encuentro Nacional sobre Regiones y Provincias “Abrazando un nuevo país”, Ibagué, julio de 2001, pp. 47 y ss.

¹⁹ *Ibid.*, p. 53.

cambiar la noción de Estado-nación por la de Estado Regional Unitario, un Estado estructurado con base en las regiones como entes territoriales intermedios que asumen competencias de dirección de la planeación, distribución de recursos asignados por el orden nacional, regulación del medio ambiente y ejecución de macroproyectos.

El proyecto de ley orgánica está estructurado en tres títulos. El primero de ellos establece los principios que rigen el funcionamiento y la organización de las regiones y las provincias y define la conformación y las funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El título segundo contiene las normas relativas a la creación de las regiones y las provincias como entidades territoriales, a las regiones administrativas y de planificación y a las agencias de desarrollo territorial. El último título se refiere a la distribución de competencias, normativas, administrativas y de ordenación del territorio.

El punto central del proyecto es la creación de regiones y provincias como elementos estructuradores del ordenamiento territorial en el país. De estas dos figuras, las regiones reciben en el proyecto un tratamiento más detallado. El tema de las provincias, a decir verdad, ocupa una parte pequeña del articulado y no parece tener la envergadura otorgada a las regiones. Ni siquiera se menciona la fuente de sus recursos. Se señala apenas que las provincias que adquieran la calidad de entidad territorial definirán su estructura administrativa y régimen fiscal (párrafo del art. 7). Es este un planteamiento genérico que no responde a las inquietudes desde hace rato formuladas por quienes no están de acuerdo con la creación de las provincias, concretamente al argumento de que nuevas entidades territoriales significará mayor confusión en la distribución de competencias y reducción de sus ingresos fiscales pues la misma “torta” (ingresos pro-



prios y transferencias) deberá ser repartida entre más “invitados” (regiones, provincias, municipios, distritos, departamentos, entidades territoriales indígenas).

Las regiones, como se dijo, reciben mayor atención en el articulado, tanto en su dimensión de gobierno como en el aspecto de los recursos. Sobre este último aspecto, el artículo 16 del proyecto indica diez fuentes de recursos propios y de transferencia. Entre otras cosas, mantiene la referencia a los ingresos corrientes de la nación, figura eliminada por el Acto Legislativo 01 de 2001. En esto el proyecto ya fue superado por los acontecimientos. Un elemento interesante es la creación del Fondo de Compensación Regional que asignará recursos a proyectos presentados por las entidades territoriales, especialmente en materia ambiental. Igualmente, cabe destacar la creación de Agencias de Desarrollo Territorial como entidades mixtas encargadas de “procurar un mayor bienestar de sus territorios y contribuir al desarrollo y progreso gradual del territorio nacional” (art. 40).

La mayor debilidad de esta propuesta radica en que no piensa el ordenamiento territorial en su conjunto, sino que se limita a reglamentar dos figuras territoriales, consagradas —es cierto— por la Constitución, pero que no pueden ser miradas aisladamente, por fuera de su relación con las restantes entidades territoriales y, sobre todo, por fuera de un concepto y un modelo global de organización del Estado y del territorio. Si se es consecuente con el planteamiento hecho al comienzo de este artículo, en el sentido de que el modelo de ordenamiento territorial del país hizo agua por todos sus costados y que, por tanto, es necesario pensarlo y diseñarlo de nuevo, habrá que concluir que la virtud de este proyecto (reglamentar las provincias y las regiones) es, a la vez, su mayor flaqueza. El proyecto no responde preguntas cruciales, por ejemplo, ¿cuál sería la relación entre las

provincias, las regiones y los municipios en términos de competencias, recursos y relaciones políticas? ¿Cuál es el nivel de autonomía de estos entes? ¿Qué lugar pueden y deben ocupar las entidades territoriales indígenas en el nuevo panorama? ¿Cómo pensar un régimen de transición que permita el paso gradual al nuevo modelo?

El interés de las propuestas colocadas sobre la mesa de discusión es precisamente su contribución a alimentar un debate que apenas comienza. Más allá del detalle de cada proyecto, lo que interesa es registrar tres modelos diferentes que subyacen a cada uno de ellos. Y lo que debe surgir como producto de la discusión es cuál de ellos conviene más al país en las actuales circunstancias. Probablemente, lo que requiere Colombia no es tanto una ley orgánica de ordenamiento territorial, sino un debate orgánico sobre cuál es el mejor sistema de organización territorial que le permitirá al país enfrentar exitosamente sus retos internos (la generación y distribución de riqueza, la consecución de la paz y la convivencia democrática, la erradicación de todas las formas de exclusión, etc.), así como los desafíos que le plantea un mundo cada vez más globalizado y sometido al imperio de los grandes actores transnacionales.

La propuesta del actual Gobierno

El problema es que el gobierno del Presidente Uribe poco ha dicho y —hasta ahora— poco tiene para decir sobre esta crucial materia. No se conoce públicamente la opinión del ministro del Interior, encargado de los asuntos territoriales, sobre el proyecto de ley que transita en el Congreso. Tampoco se ha escuchado un planteamiento coherente sobre cuál sería el modelo que, a juicio del Gobierno, le conviene más al país. Se pensó en un momento que la vinculación del doctor Jaime Castro a la campaña de Álvaro Uribe significaba la aceptación por parte del candidato de la propuesta de Estado Regional Unitario, la más novedosa de cuantas se han escuchado hasta ahora. Sin embargo, ese “matrimonio” no duró mucho, lo que puede interpretarse como una derrota de los pun-

tos de vista de Castro en el seno de la campaña. Lo cierto es que el saldo de opinión del actual gobierno sobre la descentralización y el ordenamiento territorial, más allá de su obsesión por eliminar personerías, contralorías y reducir a como dé lugar el gasto estatal, es bastante pobre.

Vale la pena transcribir las referencias que existen en los 100 puntos de la propuesta del actual presidente al tema de la descentralización y el ordenamiento territorial:

“10. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.

“11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del Gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.

“12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahoren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.

“13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.

“14. Una Contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.

“15. Integramos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.

“16. La nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización”.

Sobresalen algunas ideas-fuerza en estas propuestas de gobierno: en primer lugar, la de *austeridad*: consecuente con su idea de reducir el déficit fiscal y achicar el Estado, el Gobierno propone a los municipios y departamentos una conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas. Entre estos últimos se pueden mencionar la supresión de entidades nacionales cuyo objeto sea competencia de los municipios o los departamentos; igualmente, la supresión de personerías y contralorías y, por último el cambio de régimen de pago a los diputados departamentales.

La idea de austeridad va de la mano con la de *asociacionismo*. Una manera de reducir costos es unir esfuerzos y recursos para el cumplimiento de metas. La propuesta consiste en que los municipios y los departamentos se asocien para compartir recurso humano, proyectos y dineros. En tal sentido, las regiones son recomendables — tercera idea— si implican fusión de departamentos y ahorro de recursos. Por lo menos en el discurso, el candidato se solidarizó con la propuesta de Estado Regional Unita-

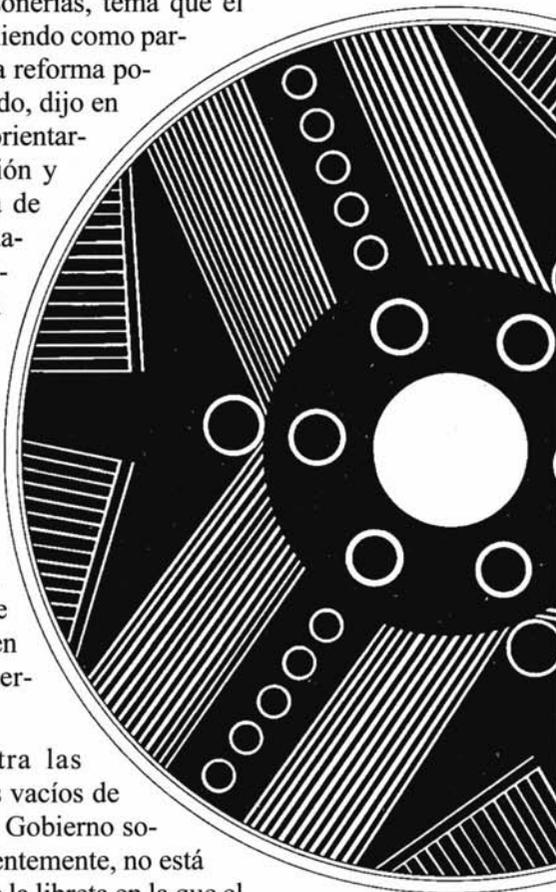
rio, abanderada por los gobernadores del sur del país. Finalmente, el candidato propuso fortalecer el nivel intermedio (departamental o regional), no sólo como instancia de apoyo a los municipios, sino también como eje articulador de la organización territorial en su conjunto.

En algunos de los primeros Consejos comunitarios realizados en distintos puntos del país, el Presidente fue más allá de su propio programa al sugerir la supresión de los departamentos y la eliminación de las contralorías y las personerías, tema que el Gobierno sigue proponiendo como parte del referendo para la reforma política. El dinero ahorrado, dijo en su momento, debería orientarse al gasto en educación y en salud, como forma de aliviar la precaria situación de amplios conglomerados de gente en distintas zonas del país. Fue una idea (la de la supresión de departamentos) lanzada al aire sin muchos argumentos que la respaldaran y que no tuvo eco por su generalidad y porque el Presidente nunca volvió a insistir en el asunto en otras intervenciones públicas.

Todo esto muestra las “inconsistencias” y los vacíos de la propuesta del actual Gobierno sobre el tema. Este, evidentemente, no está en la primera página de la libreta en la que el Gobierno anota sus preocupaciones. Habría que darle un plazo mayor para que diga algo más consistente y actúe en consecuencia.

Las urgencias

Que el Gobierno no se haya preocupado por la cuestión no significa que esta carezca de importancia. Por el contrario, como lo hemos mostrado a lo largo de estas páginas, llegar a un acuerdo sobre el modelo de orga-



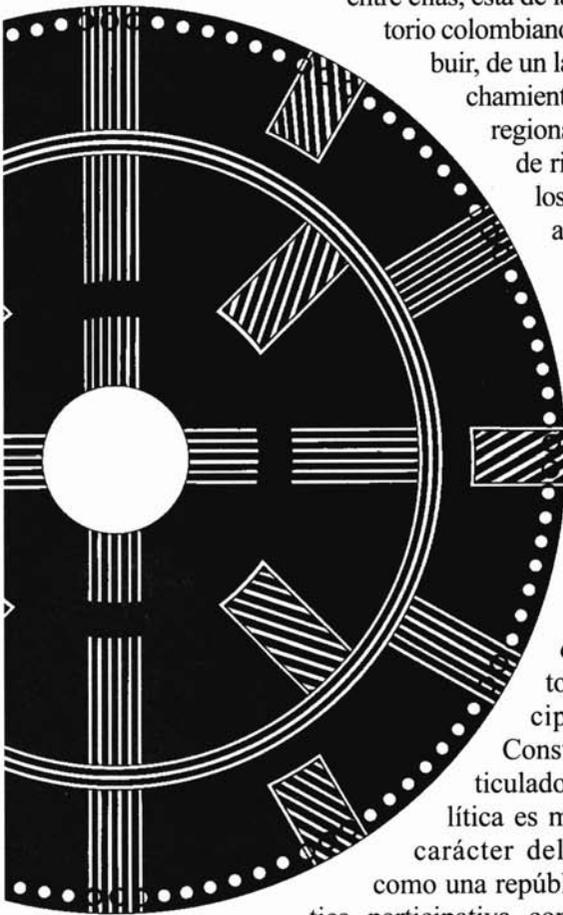
nización territorial que más le conviene al país es una urgencia nacional de cara a la coyuntura que vivimos (guerra, recesión y exclusión social) y a la construcción del “nuevo país” con el cual soñamos la mayoría de los colombianos y las colombianas.

No sobra a ese respecto puntualizar algunas ideas que pueden contribuir a dicho debate y a la toma de decisiones: en primer lugar, el debate no puede aplazarse más. La coyuntura de guerra y de recesión económica en la que se encuentra el país exige definiciones de fondo, entre ellas, esta de la organización del territorio colombiano, en tanto puede contribuir, de un lado, a un mejor aprovechamiento de las potencialidades regionales para la generación de riqueza y el bienestar de los colombianos; y, de otro, al logro de la paz por la vía de la autonomía de las regiones, la articulación entre los distintos niveles de la división político-administrativa y el estímulo a la participación de la gente en el diseño de su futuro.

En segundo lugar, esas definiciones deben tomar como punto de referencia los principios contenidos en la Constitución de 1991. El articulado que abre la Carta Política es muy claro en cuanto al carácter del Estado colombiano como una república unitaria, democrática, participativa, con autonomía de las regiones, pluriétnica y multicultural. Esos principios interpretan cabalmente la condición de la nación y permiten, si se definen los mecanismos adecuados, reconstruir la unidad nacional, muy debilitada en este momento, a partir de la diversidad geográfica, económica y sociocultural del país. Tales principios constitucionales deberían convertir las particularidades regionales y locales en una fortaleza y no, como ocurre hoy, en una traba para construir simbólicamente y realmente un sentido de país.

En tercer lugar, uno de los referentes que debe orientar la discusión es el propósito de fortalecer la descentralización. Lo que ocurrió durante la administración Pastrana es lamentable, en el sentido de que su esfuerzo estuvo orientado a debilitar la capacidad política de los entes territoriales, básicamente mediante el recorte de recursos y la limitación del gasto municipal y departamental. Aunque su discurso fue permanentemente el del fortalecimiento de la descentralización, los alcaldes y gobernadores saben que, en última instancia, toda la reforma consignada en el Acto Legislativo 01 de 2001 y en la ley 715 de 2001 no fue otra cosa que un mecanismo de ahorro en las transferencias para aliviar el déficit fiscal del Gobierno central. El modelo de organización del territorio debe contribuir a fortalecer el papel de las entidades territoriales en la toma de decisiones y en la atención a las necesidades de la población; para ello, la autonomía de las regiones, la participación ciudadana en la formulación de políticas y en el control de la gestión pública, y el fortalecimiento fiscal de municipios y departamentos, son condiciones ineludibles. Es necesario romper los moldes políticos y culturales centralistas que han regido hasta ahora y equilibrar las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales. En contrapartida, los gobiernos municipales y departamentales deben mostrar mayor capacidad y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos y acogerse a los lineamientos de la planeación participativa como instrumento nodal de la gestión pública. Entidades territoriales con recursos suficientes y bien manejados pueden ser la clave para el logro de la paz.

Un cuarto referente para el nuevo modelo es la definición de un punto de vista sobre el nivel intermedio de la organización político-administrativa del país. Llámese departamento, provincia o región, lo importante es definir claramente su papel (de intermediación entre el Gobierno central y los entes locales, de apoyo a los municipios, de planeación del desarrollo regional, de articulación a los mercados nacionales e internacionales, de ejecución de megaproyectos de desarrollo) y su rela-



ción con los demás niveles de organización del Estado. Un criterio que parece imponerse cada vez más es que debe haber solamente un nivel intermedio. La proliferación de entidades intermedias propiciada por la Constitución de 1991 no es viable en Colombia, al menos, por unos cuantos lustros. La existencia simultánea de departamentos, regiones, provincias, regiones administrativas y de planificación introduciría complicaciones de difícil manejo desde el punto de vista de la asignación de competencias y la obtención de recursos para su supervivencia. Si actualmente ha sido complicado manejar tres niveles (nacional, departamental, municipal), mucho más lo será si se trata de cinco o seis.

En quinto lugar, el modelo, cualquiera que sea, debe estructurarse a partir de un imaginario democrático y participativo. La riqueza regional que posee Colombia es, en primer lugar, social. A pesar de que el clientelismo sigue teniendo un peso significativo en el manejo de los asuntos públicos, hay que reconocer que se ha ganado bastante en el terreno de la participación ciudadana en la gestión pública. Colombia tiene ya experiencias exitosas de gestión participativa y de planeación territorial con la intervención de la ciudadanía. Las resistencias de la clase política y de algunos sectores sociales a la participación en las decisiones públicas se ha reducido y hoy puede hablarse en Colombia de un lenguaje de la participación muy socializado en diversos sectores de la población, incluida la dirigencia política. Es verdad que han existido en ocasiones prácticas equivocadas de participación con efectos perversos. Incluso, por momentos la expectativa creada alrededor de dicho principio condujo a decisiones equivocadas. Sin embargo, hay que reconocer importantes avan-



ces conceptuales y prácticos. Una gestión pública moderna no puede hacerse la sorda ante la voz y el clamor ciudadanos.

Finalmente, hay que darle al tema del ordenamiento territorial la jerarquía institucional y constitucional que se merece. El Gobierno nacional ha sido desde hace muchos años negligente en el tratamiento del tema. El ministerio del Interior no ha hecho lo suficiente para cumplir con el mandato que la propia ley le establece en esta materia. Los municipios y departamentos, a través de sus respectivas agremiaciones, también han mostrado debilidades. Su voz ha sido tímida en estos debates y no parecen contar con un punto de vista al respecto. De otra parte, el tema amerita un tratamiento constitucional. Es preciso revisar la Carta Política, especialmente en lo relativo a las entidades intermedias, la asignación de los recursos y el sistema de planeación. Como se ha visto, el ordenamiento territorial es un tema complejo, con muchas aristas, y en este momento no puede ser resuelto mediante una ley orgánica. Es preciso conservar principios contenidos en la Constitución, pero es igualmente necesario revisar aquellos aspectos que hasta la fecha han sido obstáculo para la definición de un nuevo orden territorial en Colombia.

Una condición *sine qua non* para sacar adelante estos propósitos es la movilización de los espíritus en torno al tema. Las universidades, las Ong, las organizaciones sociales, los gremios empresariales, los organismos profesionales, lo que queda de los partidos políticos, la ciudadanía en general deben asumir la responsabilidad pública de contribuir a una discusión que interesa a todos. De lo contrario, tendremos que esperar —quién sabe con qué consecuencias— otra década para definir el asunto.

César A. Rodríguez
Universidad de los Andes (Derecho) y
Universidad de Wisconsin-Madison (Sociología).
Rodrigo Uprimny
Profesor Facultad de Derecho Universidad Nacional.

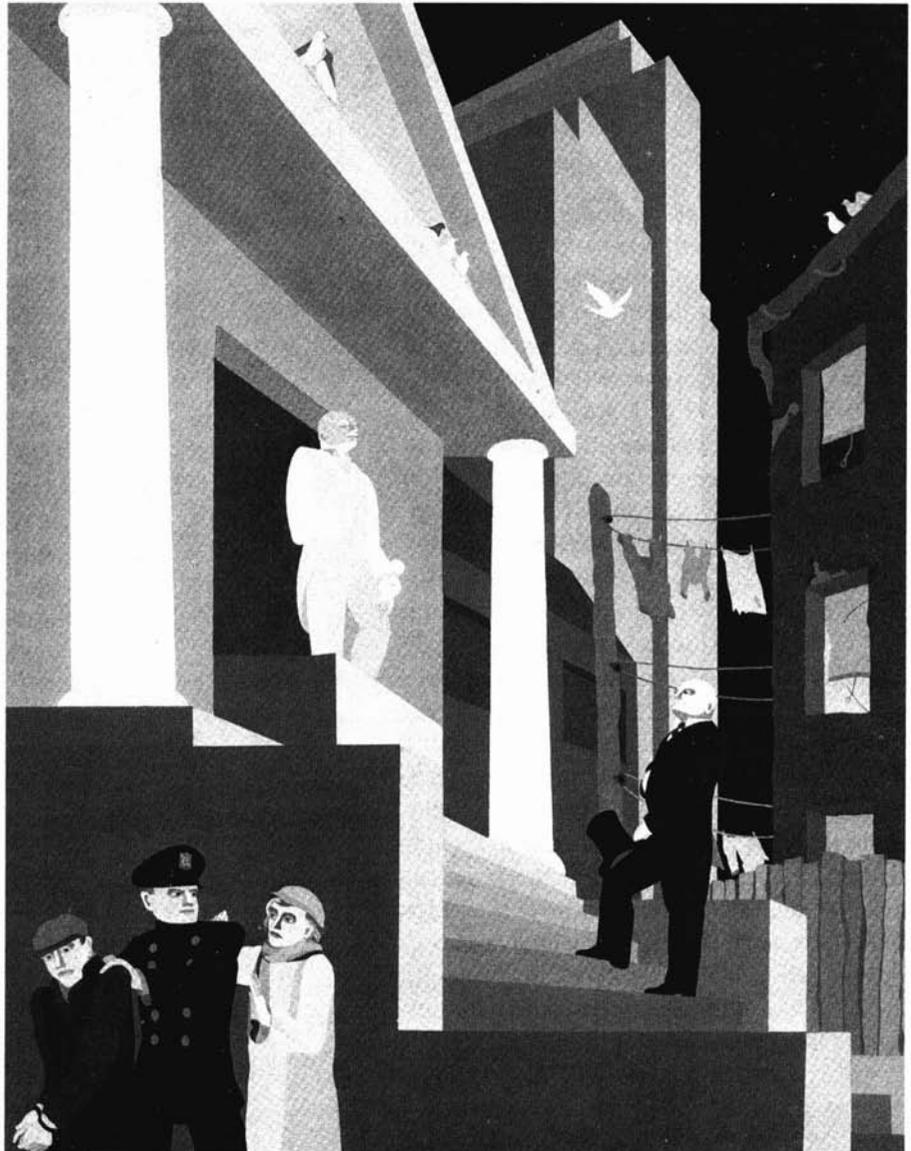
¿Justicia para todos o seguridad para el mercado?

El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina

César A. Rodríguez
Rodrigo Uprimny

Introducción

Este texto analiza y evalúa críticamente la visión neoliberal sobre la administración de justicia y las reformas a las que ha dado lugar en América Latina, en general, y en Colombia, en particular. Para lograr este objetivo, una precisión conceptual previa resulta necesaria. A diferencia de lo que sucede en otros campos, como la economía —con obras como las de Hayek o Friedman— o en filosofía política —con trabajos como los de Nozick y el propio Hayek—, no existe una estrategia integral frente a la administración de justicia que explícitamente proclame su pertenencia a las perspectivas neoliberales. A pesar de ello, es indudable que en las últimas décadas no sólo muchas reformas judiciales han estado orientadas por postulados muy próximos al neoliberalismo sino que además existen textos influyentes en este campo próximos a ese paradigma. Sin embargo, la ausencia de un texto canónico de referencia sobre lo que podría ser un enfoque neoliberal sobre el sistema judicial sus-



cita equívocos, pues puede existir desacuerdo entre los analistas sobre cuáles son los elementos básicos de una perspectiva neoliberal en este campo.

En tal contexto, creemos necesario comenzar por explicitar cuáles son, según nuestro criterio, los principios y elementos esenciales de la que podría ser calificada como una perspectiva neoliberal sobre el sistema judicial, para luego describir, en un segundo punto, cómo varias reformas judiciales recientes en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, han estado fuertemente influenciadas por esa visión.

Luego de esos dos primeros puntos, que tienen un carácter más descriptivo, el texto adquiere una perspectiva crítica y polémica. Así, en la tercera parte de este ensayo y por medio de una suerte de crítica interna, intentaremos mostrar que ese enfoque no sólo no ha producido los resultados que se propone sino que incluso en nuestros países su puesta en marcha ha estado atravesada por profundas contradicciones. Esta crítica interna nos llevará posteriormente a discutir los supuestos problemáticos sobre los que descansa ese enfoque neoliberal sobre el sistema judicial y a ofrecer elementos para una perspectiva analítica y política distinta, centrada en lo que llamamos “institucionalismo social”.

1. Neoliberalismo y administración de justicia: una reconstrucción conceptual

Los enfoques contemporáneos sobre el sistema judicial que pueden ser calificados como neoliberales resultan del encuentro de tres tipos de reflexiones relativamente independientes: en primer lugar, los análisis filosóficos de orientación liberal individualista, de au-

tores como Hayek (1973) y Nozick (1988); en segundo lugar, las críticas económicas de tendencia explícitamente neoliberal, de autores como Milton Friedman; y, finalmente, las perspectivas neoinstitucionales de autores como North (1990)¹. Los primeros han criticado la injusticia del constitucionalismo social, propio del llamado Estado social de derecho, que reconoce y busca amparar no sólo los derechos individuales clásicos, como la intimidad o la libertad de expresión, sino también derechos sociales, como la educación o la salud. Este tipo de Estado debe lograr para los asociados una justicia social mínima y tiene entonces que asegurar que las personas tengan acceso a ciertos servicios básicos². El segundo grupo de autores ha complementado esas críticas con un ataque a la ineficacia y efectos contraproducentes de las políticas redistributivas del Estado benefactor. Ambas corrientes han propuesto entonces un retorno a un Estado liberal de derecho. Por su parte, las visiones neoinstitucionales muestran la centralidad de la administración de justicia en el desarrollo económico, pues concluyen que tienen mayor éxito económico aquellas sociedades que logran disminuir los costos de transacción, gracias a una adecuada definición de los derechos de propiedad y una buena protección de la seguridad en los contratos.

La complementariedad de estos enfoques opera de la siguiente manera: el liberalismo individualista radical denuncia el engaño y autoritarismo de los derechos sociales y de las funciones redistributivas del Estado, y por ello concluye que la justicia social es, según la expresión de uno de sus representantes más conspicuos, un simple “espejismo”, que representa “el camino a la servidumbre” (Hayek, 1973, Tomo II). Por su parte, los economistas neoliberales argumentan que el Estado benefactor es inviable, de-

bido a los problemas fiscales que genera y a la ineficiencia y mala calidad de sus servicios públicos. Finalmente, los neoinstitucionalistas insisten en la importancia para el desarrollo económico de que exista un sistema judicial eficiente pero centrado en la protección de los derechos liberales clásicos, como la propiedad y la libertad contractual. De esta manera, el esquema queda completo, pues se unen un neoliberalismo “fundamentalista” radical de los filósofos, con un neoliberalismo “instrumental”³ más moderado de los economistas y los neoinstitucionalistas, para proponer una reforma judicial de orientación neoliberal.

En el resto de esta primera sección, desarrollamos el argumento que acabamos de presentar—esto es, la confluencia de la filosofía liberal individualista, las doctrinas económicas neoliberales y el neoinstitucionalismo—mediante un examen breve de cada una de estas corrientes y su impacto en la concepción de la administración de la justicia.

¹ Para una presentación sistemática y crítica de la obra de Hayek sobre el derecho, ver Martínez de Pisón (2001). Para la obra de Nozick, ver Van Parijs (1993). En lo que sigue, nos basamos en los textos citados de Hayek, Nozick y North y en los comentaristas señalados. Estas corrientes han tenido un amplio impacto en América Latina en general, como lo han documentado agudamente Dezalay y Garth (2002). En los últimos años en Colombia ha sido especialmente influyente la corriente neoinstitucional. Véanse, entre otros, Alesina (2002), Cuéllar (2000), Kalmanovitz (2001) y Clavijo (2001).

² La bibliografía sobre el Estado social, su formación y su crisis, es muy extensa. Véase, por ejemplo, entre otros, Requejo Coll (1994, capítulo 8). Igualmente, García Cotarelo (1988) y Ferrajoli (2000: 65-ss).

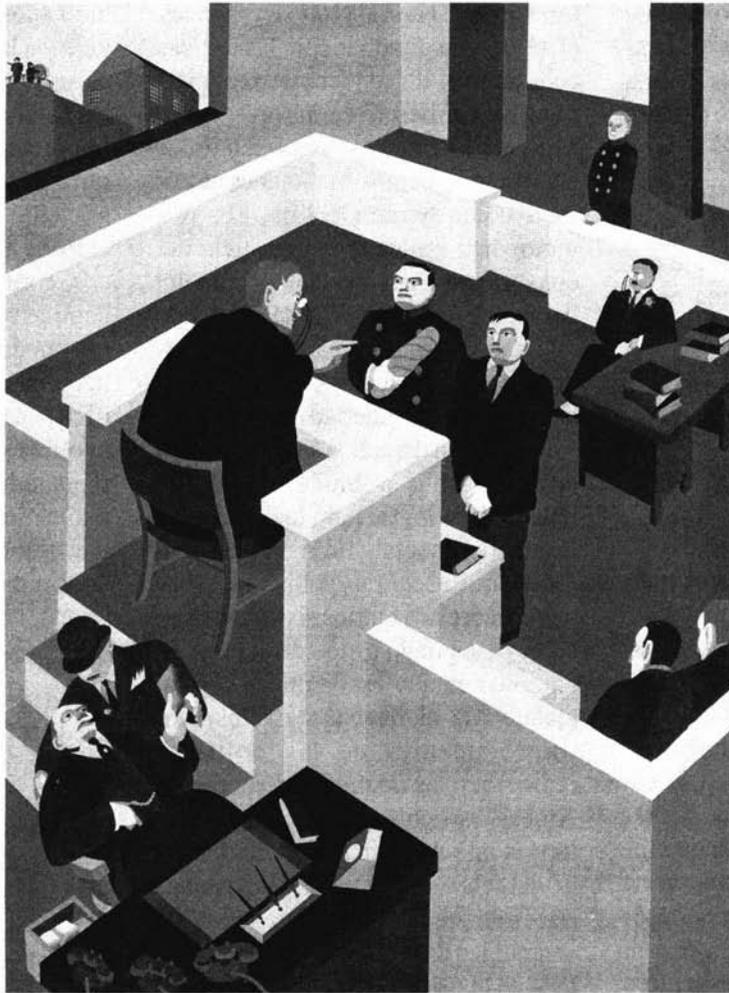
³ Sobre la distinción entre neoliberales fundamentalistas e instrumentales, ver Van Parijs (1993: 179-ss).

Los pilares teóricos de la visión neoliberal sobre la administración de justicia

La filosofía liberal individualista

Los filósofos liberales individualistas, que a veces son calificados de libertarios⁴, como Hayek o Nozick, parten del supuesto de que la verdadera libertad es la llamada libertad “negativa” o puramente liberal, esto es, la posibilidad que tiene una persona de actuar sin interferencias ajenas, ya sea del Estado o de otros particulares. Además, estos pensadores consideran que la propiedad es un elemento decisivo para amparar esa libertad, en la medida en que ofrece al individuo una órbita reservada, en donde puede actuar de manera autónoma. Por ello concluyen que la función esencial del Estado es proteger y amparar esa libertad negativa —así como su sustento esencial, la propiedad privada—.

De otro lado, estas perspectivas ven en el mercado el principio óptimo de regulación social. Esto es así porque el mercado representa un orden espontáneo que permite la maximización de la libertad personal, ya que todas las interacciones dentro de él se hacen consensualmente, esto es, a partir del libre consentimiento de los involucrados. El Estado debe entonces amparar la libre iniciativa privada y proteger los contratos, a fin de permitir un desarrollo armónico del mercado.



A partir de esos supuestos, estos autores consideran que la sociedad justa es aquella en la que el Estado protege esas interacciones de mercado, defendiendo a las personas contra la violencia, el robo y el fraude. Para Nozick (1988: 174), por ejemplo, es justa una sociedad que respeta las reglas que rigen la apropiación de bienes y su transmisión, sin importar el resultado que estas transacciones puedan producir. Por ello, los proponentes de tal visión consideran que toda política redistributiva es injusta y conduce a un Estado autoritario. Es injusta porque implica que el Estado transfiere la riqueza y la propiedad de unas manos a otras, sin el consentimiento de los afectados, lo cual viola la libertad individual. Y provoca un Estado autoritario porque la única manera de lograr esa transferencia no

consensual de propiedad es imponiéndola por la fuerza. El reforzamiento del poder estatal, en detrimento de la libertad individual, es entonces inevitable. Estos enfoques son radicalmente enemigos de los derechos sociales, pues los ven como los destructores del orden liberal. Por ejemplo Hayek, señala que “los derechos civiles y los nuevos derechos económicos y sociales no sólo no pueden ser realizados al mismo tiempo sino que son de hecho incompatibles; estos nuevos derechos no pueden ser aplicados sin destruir al mismo tiempo el orden liberal que persiguen los viejos derechos civiles” (1973, Tomo II: 103).

⁴ La calificación de libertario a autores como Nozick puede a veces suscitar polémicas, pues esa expresión remite también al pensamiento anarquista, que si bien comparte con estos autores liberales individualistas una profunda desconfianza hacia el Estado, tiene otros supuestos filosóficos y genera otras propuestas políticas. Así, el pensamiento anarquista clásico de autores como Proudhon, Bakunin o Kropotkin es tan crítico del Estado como del mercado y del capitalismo. Estos pensadores proponen entonces sustituir la dominación estatal por formas asociativas de producción, muy distantes del capitalismo y del mercado. En cambio, los “libertarios” neoliberales sustituyen la regulación estatal por el mercado libre. Por ello, los anarquistas clásicos eran en general anarco-socialistas mientras que los neoliberales radicales son anarco-capitalistas. Con el fin de evitar equívocos, hemos preferido denominar a estos últimos autores “liberales individualistas”, en vez de calificarlos de “libertarios”.

Las doctrinas económicas neoliberales

Estas críticas filosóficas son complementadas con los ataques provenientes de las doctrinas económicas neoliberales, y en especial de la corriente monetarista, contra las políticas reguladoras y redistributivas del Estado benefactor, de orientación keynesiana⁵. De acuerdo con estas críticas, dichas políticas provocan, en el mediano y largo plazo, una tendencia inevitable a la inflación y al déficit fiscal, y por ende al estancamiento económico, debido al aumento desmesurado del gasto público que resulta de esfuerzos por reactivar la economía o por prestar servicios sociales. Además, estas críticas neoliberales destacan que las políticas sociales de ese tipo de Estado no benefician realmente a los sectores más pobres sino a grupos organizados de clase media, por lo cual reproducen la desigualdad a pesar de fundarse en una ideología igualitaria.

La filosofía liberal individualista radical concluye entonces que el Estado justo es el Estado mínimo, centrado en la protección de los derechos individuales, contra el fraude, la violencia y el robo. Cuando el Estado va más allá de estas tareas, se entromete en la esfera de la libertad de los individuos (Nozick, 1988: 7). Por su parte, la economía neoliberal concluye que el Estado benefactor no sólo provoca estancamiento económico sino que además incumple sus promesas de igualdad. No es pues extraño que ambos enfoques lleguen al mismo resultado: es necesario desmontar el constitucionalismo social y eliminar los derechos sociales, pues el Estado en general, y los jueces en particular, no deben intentar redistribuir la riqueza ni garantizar servicios sociales mínimos, ya que su tarea es otra: amparar las interacciones libres de las personas en el orden espontáneo del mercado. El derecho debe limitarse a establecer reglas de conducta, pero no pretender garanti-

zar resultados sustantivos (Hayek, 1973, Tomo II: 106). Por lo tanto, la administración de justicia ha de limitarse a proteger el mercado. El juez, según palabras de Hayek, debe ser una institución del orden espontáneo del mercado, que al aplicar en forma previsible las reglas del Estado de derecho, permita la generalización de los intercambios (1973, Tomo I: 95).

El neoinstitucionalismo

Las anteriores conclusiones son reforzadas, aunque desde otra perspectiva, por los análisis neoinstitucionales. Estos enfoques intentan corregir ciertas insuficiencias de la economía neoclásica, y por ello insisten en que el mercado no se desenvuelve en el vacío sino que requiere de instituciones que lo hagan posible. En particular, estos autores destacan que un intercambio económico implica un costo de transacción, que está representado por aquellos gastos en que las partes incurren para poder realizar el intercambio —v.gr. los costos para obtener la información relevante para poder concertar un negocio; La tesis básica es entonces que mientras más elevados sean esos costos de transacción, menos desarrollados y eficientes serán los mercados, pues más difícil será poder realizar un intercambio, y menores serán las posibilidades de crecimiento ya que este depende de la amplitud del mercado.

Ahora bien, la reforma a la rama judicial y al sistema jurídico juega un papel esencial en la reducción de los costos de transacción pues muchos de ellos derivan de la ineficacia de la administración de justicia. Así, si los derechos de propiedad no están bien definidos, o el poder judicial tiene dificultades para hacer respetar los contratos, o sus criterios para decidir son cambiantes, entonces los costos de transacción serán muy altos, pues los sujetos económicos no tendrán segu-

ridad sobresi los acuerdos serán cumplidos de acuerdo con los términos que ellos previeron. Y en una economía de mercado, los agentes sólo harán inversiones, o se aventurarán a realizar intercambios, si están seguros de que el cumplimiento de los contratos que apoyan sus actividades está adecuadamente garantizado. Eso supone, según estos enfoques neoinstitucionales, que debe existir un poder judicial eficaz e independiente, que con base en criterios jurídicos estables sea capaz de proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. La conclusión que se sigue es obvia: es necesario reformar los aparatos judiciales para asegurar que cumplan esa función.

De otro lado, los análisis neoinstitucionales también insisten en que, dado que las instituciones crean incentivos para los agentes económicos, es indispensable establecer arreglos institucionales que favorezcan el desarrollo económico y reformar aquéllos que lo obstaculizan. Por ello, algunos de dichos análisis cuestionan el constitucionalismo social, pues consideran que la inclusión de cláusulas sociales generosas en las constituciones, en vez de ayudar al bienestar social, obstaculizan el desarrollo⁶. Esto es así porque, desde esa perspectiva, el reconocimiento de derechos sociales estimula conflictos distributivos, dado que que las personas consagran sus esfuerzos a la obtención de esos servicios estatales, en lugar de dedicarse a las actividades verdaderamente productivas que impulsan el desarrollo económico.

⁵ Para el surgimiento y consolidación de las doctrinas neoliberales en Estados Unidos y su propagación en América Latina, véase Dezalay y Garth (2002).

⁶ Véase, por ejemplo, la crítica de Clavijo (2001) a la Corte Constitucional colombiana por sus fallos activistas en materias económica y social.

Los ejes de la visión neoliberal sobre el sistema judicial

El análisis anterior muestra que la filosofía liberal individualista, la economía neoliberal y el neoinstitucionalismo convergen para orientar la reforma judicial en América Latina. Es a dicha convergencia a la que en el resto de este artículo nos referimos en general como la posición neoliberal sobre la justicia. Antes de pasar a examinar los programas concretos que han sido inspirados por esa visión en América Latina —examen que es el objeto de la segunda sección de este trabajo— es importante recapitular los criterios o ejes directrices de la visión que resulta del encuentro de las tres corrientes mencionadas. En nuestra opinión, esos ejes son tres: el desmonte del constitucionalismo social, el énfasis en el rol de la justicia como facilitadora del mercado, y la apertura de la administración de justicia misma a criterios de eficiencia del mercado.

En cuanto al primer eje, el desmonte del constitucionalismo social es la conclusión lógica de las críticas al Estado benefactor y a sus políticas redistributivas. El Estado y el sistema judicial deben entonces abandonar la pretensión de realizar promesas sociales, y centrarse en la protección de los derechos individuales y del mercado.

El segundo eje de estas reformas es entonces la tentativa de establecer una administración de justicia para el mercado, esto es, un sistema judicial que centre todos sus esfuerzos en brindar certeza a los derechos de propiedad y seguridad a los contratos, a fin de disminuir los costos de transacción y evitar las pugnas redistributivas⁷. Ello implica dos líneas de reforma judicial diferentes pero complementarias. De un lado, es necesario que los agentes económicos sean protegidos en su persona y en sus bienes, por lo que es necesario que el Estado —y, en

particular, la rama judicial— tengan la capacidad de controlar la violencia y evitar los atentados contra la propiedad y la integridad física. La lucha contra la delincuencia, por medio de un reforzamiento del sistema penal, es entonces prioritaria, sobre todo en aquellos países, como Colombia, que atraviesan situaciones graves de orden público. De allí que con frecuencia, como explicaremos en detalle en la próxima sección, las posiciones neoliberales propongan una combinación de libertad económica con autoritarismo en materia de orden público y seguridad ciudadana. De otro lado, los agentes deben gozar también de seguridad jurídica, lo cual supone no sólo que existan garantías constitucionales a la propiedad y a la libertad económica, sino que además las reglas de juego sean estables. Por lo tanto, dichas reglas no deben ser variadas abruptamente ni por los órganos políticos, debido a tentaciones populistas, ni por los jueces, debido también a criterios populistas o a mutaciones de los criterios jurisprudenciales.

Finalmente, estos enfoques neoliberales consideran que el mercado es un sistema óptimo de regulación social, pues no sólo es eficiente económicamente sino que además maximiza la libertad individual, ya que todas las transacciones son voluntarias. No es pues extraño que el último componente de esas reformas sea la introducción de algunos mecanismos de mercado en el funcionamiento del propio sistema judicial, con el fin de incrementar su eficacia, entre los cuales conviene destacar la introducción de incentivos para una mayor productividad de los jueces y el estímulo a los mecanismos de negociación directos entre las partes.

Tras haber caracterizado la concepción neoliberal en materia de justicia y los criterios orientadores que de ella se derivan, en la siguiente sección emprendemos un análisis de ca-

rácter más empírico y detallado de la práctica de la reforma judicial en América Latina. Para ello, haremos un sondeo general del contenido y contexto de las reformas judiciales recientes, enfatizando la influencia que en ellas ha tenido la visión neoliberal.

2. El neoliberalismo en acción: las reformas recientes a la justicia en Colombia y en América Latina

2.1 Antecedentes, actores y variedad interna de los programas de reforma judicial

La visión neoliberal delineada en la sección anterior ha tenido un impacto profundo en las políticas sobre la administración de justicia en Colombia y en América Latina en general, especialmente desde principios de la década de los noventa. Dado que, como explicamos anteriormente, las instituciones facilitadoras del mercado ocupan un lugar central en la agenda neoliberal, la reforma al derecho, en general, y al aparato judicial, en particular, han pasado a ser parte cen-

⁷ Algunos ejemplos de estos enfoques en Colombia son los siguientes. Kluger y Rosenthal (2000), critican el exceso de derechos sociales de la Constitución de 1991, al que consideran un obstáculo para el desarrollo económico y la gobernabilidad en Colombia. Por ello, los autores proponen una justicia centrada en la protección de los derechos de propiedad y en la garantía de los contratos, con el fin de reducir los costos de transacción y evitar las pugnas redistributivas entre los ciudadanos y los grupos sociales. Igualmente, Carrasquilla (2001) considera que la libertad económica debe ser considerada una libertad básica, con especial protección constitucional y judicial, a fin de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza.

tral de los programas de apertura de los mercados nacionales a la competencia global. Contra el telón de fondo conceptual de la sección anterior, en esta sección precisamos la conexión en la práctica entre globalización neoliberal y administración de justicia en Colombia y América Latina a través de un sondeo de los programas de reforma judicial emprendidos por los gobiernos nacionales en colaboración con entidades tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la AID.⁸

Antes de examinar los objetivos y el contenido de las reformas recientes a la justicia, sin embargo, es importante hacer dos advertencias. En primer lugar, las teorías y las políticas públicas que hacen de la transformación del derecho y el sistema judicial una pieza clave del desarrollo económico no surgieron en los años noventa, época en la que nos concentramos en el resto de este ensayo. El ancestro directo de estas reformas recientes es el movimiento de “derecho y desarrollo” de los años sesenta, cuyos pilares conceptuales fueron formulados en las facultades de derecho y ciencias sociales de Estados Unidos dentro del marco de la teoría de la modernización. El movimiento de derecho y desarrollo dio lugar a una primera ola de programas encaminados a reformar el derecho —especialmente la enseñanza del derecho— en América Latina, financiada principalmente por la Fundación Ford (Rodríguez, 2001a; Tamanaha, 1995; Cao, 1997; Chibundu, 1997). Aunque la opinión tanto de los participantes (Gardner, 1980; Trubek y Galanter, 1974) como de los observadores (Snyder, 1982) de estos programas es unánime en señalar el fracaso de su intento por cambiar la estructura de las facultades de derecho y convertir a los abogados en agentes del desarrollo económico, las lecciones del movimiento de derecho y desarrollo

vendrían a ser cruciales para el lanzamiento de una segunda ola de reformas al derecho y la justicia en los años noventa. Dado que en este ensayo nos ocupamos sólo de esta segunda ola, no es este el lugar para examinar las similitudes y diferencias entre esta y el movimiento de derecho y desarrollo de los sesenta.⁹ Sin embargo, debido a que el antecedente de las reformas de los sesenta es fundamental para entender algunas de las características de los programas de los noventa, en la presente sección utilizaremos el contraste entre las dos olas para caracterizar las reformas neoliberales a la administración de justicia en los noventa.

La segunda advertencia que es necesario tener en cuenta es que, como lo ha señalado Carothers (2001), existen diferencias importantes entre los diversos proyectos de reforma judicial surgidos en la década de los noventa. Aunque todos buscan fortalecer el Estado de derecho (*rule of law*)¹⁰, los programas reformistas (y las agencias que los promueven) tienen concepciones distintas sobre lo que dicha misión implica y, por tanto, divergen en relación con los objetivos específicos que persiguen y los medios ideales para alcanzarlos. En otras palabras, dada la vaguedad del objetivo general —consolidar el Estado de derecho en América Latina—, bajo el rótulo de la reforma judicial caben programas muy diversos que subrayan, de acuerdo con las prioridades de las organizaciones que los promueven, aspectos distintos de la noción de Estado de derecho.

En este sentido, Carothers (2001) distingue cuatro tipos de programas de reforma judicial. En primer lugar, agencias multilaterales tales como el Banco Mundial y el BID han promovido activamente reformas encaminadas a incrementar la eficiencia del sistema judicial, especialmente en las áreas civil y comercial. Estas refor-

mas buscan, como lo mencionamos anteriormente, garantizar la existencia de reglas y formas de resolución de conflictos entre particulares que sean predecibles y que, así, fomenten las transacciones en el mercado (Dakolias, 1996; IDB, 1993; Rowat *et al.*, 1995). En segundo lugar, existe un conjunto de reformas financiadas generosamente por agencias de cooperación internacional, especialmente la AID¹¹, que busca fortalecer los sectores de la rama judicial encargados de implementar políticas penales de alcance internacional. Como es bien conocido, el objetivo más prominente en este tipo de reformas ha sido la continuación de la llamada “guerra contra el narcotráfico” impulsada por los Estados Unidos en asocio con los gobiernos de países como Colombia, Perú y Bolivia. Como lo mostramos en mayor detalle más adelante al analizar el caso colombiano, dicha política represiva ha sido llevada a cabo en el área judicial —específicamente en el ámbito de la investigación y represión de delitos— a través de cuantiosas inversiones hechas por los Estados Unidos a través de la AID (Vaky, 1998; Sarles, 2001) y de programas

⁸ El estudio que sirve de base a esta sección es Rodríguez (2001a).

⁹ Para un análisis detallado de la primera ola de los programas de derecho y desarrollo y el contraste entre esta y las reformas a la justicia de los noventa, véase Rodríguez (2001a).

¹⁰ Utilizamos la expresión “Estado de derecho” como equivalente aproximado del término inglés *rule of law*, que es la expresión corriente en la bibliografía en inglés sobre el tema de este ensayo, para referirnos al sistema político y legal en el que gobernantes y gobernados están sujetos al imperio de la ley.

¹¹ AID es la sigla con la que suele referirse a la United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

del Departamento de Justicia tales como la ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program) y el OPDAT (Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training).¹² En tercer lugar, varios proyectos han buscado fortalecer la democracia en la región a través de reformas tendientes a aumentar la independencia del poder judicial y garantizar efectivamente las libertades individuales. Algunos programas emprendidos por agencias y gobiernos europeos y el BID apuntan en esta dirección (Henaó, 1991; BID, 1993). Finalmente, un grupo importante de reformas a la judicatura ha sido promovido por organizaciones y movimientos de derechos humanos locales en colaboración con fundaciones y organizaciones internacionales de derechos humanos. Como lo anota Carothers (2001: 10), esta línea de reformas es heredera de las campañas transnacionales por la protección de los derechos humanos en América Latina de los años ochenta. Su énfasis son las reformas encaminadas a fortalecer la capacidad de las cortes para controlar los abusos del poder estatal y para garantizar los derechos de las mujeres, las minorías étnicas y raciales, y las clases populares. Algunos de los actores más prominentes en el impulso a este tipo de reformas han sido las agencias de cooperación de los países nórdicos y, en el área de promoción del ejercicio de la abogacía de interés público, la Fundación Ford (Fundación Ford, 2000; Abregú, 2001).

Dada la diversidad de enfoques, agendas e instrumentos comprendidos bajo la denominación general de la reforma judicial o el fortalecimiento del Estado de derecho, para efectos de este ensayo es fundamental especificar a cuáles de ellos nos referimos al analizar las visiones y políticas neoliberales sobre la justicia. En términos de la clasificación propuesta por



Carothers que acabamos de esbozar, creemos que el primer grupo de reformas —esto es, las que dan prioridad al aumento de la eficiencia en el cobro de deudas y demás obligaciones contractuales por vía judicial o extra-judicial como medio para disminuir los costos de transacción en un mercado que, de acuerdo con esta visión, debería ser crecientemente desregulado— encaja nítidamente en la perspectiva neoliberal que definimos en la primera sección de este escrito.

Sin embargo, en la práctica los programas de reforma judicial de tal tipo van acompañados con frecuencia de otros que corresponden al segundo grupo, esto es, aquellos destinados a fortalecer el aparato represivo estatal, especialmente en países con altos niveles de violencia política o criminalidad común. El debate sobre la reforma judicial en Colombia es un

ejemplo claro de esta convergencia. Como lo muestran las opiniones y las propuestas de intelectuales y figuras públicas que simpatizan con el modelo neoliberal, en Colombia la defensa extrema del mercado va de la mano con la defensa igualmente extrema de la autoridad estatal. En un contexto de inseguridad generalizada, la pacificación por vía represiva aparece, para quienes sostienen esta perspectiva, como el pre-requisito esencial para el funcionamiento del mercado. Esto explica, por ejemplo, el esfuerzo considerable que han dedicado algunos

¹² De acuerdo con Sarles (2001: 47), la AID y las agencias de los Departamentos de Estado y Justicia de los Estados Unidos habían invertido hasta 1999 “300 millones de dólares en proyectos sobre reformas a la justicia y a la policía, a través de programas de asistencia bilateral y regional en 19 países”.

economistas neoliberales prominentes a acuñar nuevas teorías de la violencia con claras repercusiones de política pública, que implican el endurecimiento del aparato judicial represivo (véase, por ejemplo, Montenegro y Posada, 2001). Dado que este tipo de visión encaja bien con la política internacional de los Estados Unidos —particularmente con la llamada “guerra contra las drogas,” o con la más reciente “guerra contra el terrorismo”— que inspiran el segundo tipo de reformas judiciales, en la práctica las propuestas neoliberales sobre el aparato judicial, especialmente en Colombia, tienden a combinar la promoción del mercado con la represión penal. Es esta combinación de liberalismo económico y autoritarismo penal la que compone el núcleo de la visión neoliberal a la que nos referimos en este ensayo.

Ello implica, por lo tanto, como lo señala el mismo Carothers (2001, 12-16), que la perspectiva neoliberal sobre la justicia entra en colisión con frecuencia con los otros dos tipos de reformas que han surgido en los años noventa, encaminadas a fortalecer las libertades individuales y los derechos de los grupos marginados. De hecho, en algunas ocasiones una misma institución ha promovido reformas que persiguen objetivos que están en mutua tensión. Por ejemplo, como se verá en el breve estudio de caso que ofrecemos más adelante sobre la AID en Colombia, la tensión entre la inversión en mecanismos para mejorar el acceso de grupos marginados a la justicia (que encaja dentro del cuarto grupo de reformas mencionado anteriormente), de un lado, y la inversión en el establecimiento de un sistema penal altamente represivo que recorta considerablemente las garantías procesales de los detenidos por narcotráfico o terrorismo (que encaja en el segundo tipo de reformas), del otro lado, llegó hasta el punto de

generar la ruptura entre la AID y la agencia colombiana (la FES) que administraba los fondos que financiaban el programa de reforma judicial. De igual forma, parece haber una cierta tensión ideológica al interior de las agencias multilaterales que financian los proyectos entre, de un lado, una tendencia a privilegiar la eficiencia del sistema judicial y, del otro, una que favorece el acceso equitativo al mismo. Esta última tendencia es evidente, por ejemplo, en algunas afirmaciones ocasionales de funcionarios del BID, de acuerdo con las cuales “cuando se trata del poder judicial, los criterios de equidad deben servir como contrapeso a los principios de eficiencia económica” (Carrillo, 1998: 154). Igualmente, en un balance reciente de las actividades del BID en materia de reforma judicial, Biebesheimer (2001: 104) señala la tensión al interior de dicha institución en relación con la financiación de programas de fortalecimiento del sistema penal. Finalmente, según lo relata Dakolias (2001), el Banco Mundial ha añadido recientemente el tema del acceso de las mujeres a la justicia a su programa de reforma judicial que tradicionalmente ha enfatizado la eficiencia de los juzgados civiles y comerciales.

En vista de la convivencia de las cuatro agendas distintas de la reforma judicial —incluso al interior de una misma organización—, cualquier evaluación de la orientación y el contenido de los programas reformistas debe captar las variaciones y tensiones existentes. Para los efectos de este ensayo, esto implica que nuestra caracterización de la agenda neoliberal en materia de justicia —que identifica dicha agenda con una combinación de eficientismo y autoritarismo— debe ser vista como un tipo ideal más que como una descripción exhaustiva de ciertos programas de reforma judicial. En la práctica, como acabamos de ver, las reformas neoliberales suelen

ir acompañadas de otro tipo de reformas. Pero esto no implica que no sea posible distinguir con claridad el énfasis de las reformas neoliberales y las prioridades de las organizaciones internacionales y nacionales que las promueven. Así por ejemplo, la adición de programas de acceso a la justicia a las agendas de reforma judicial de la AID y el Banco Mundial no implican que estas agencias dejen a un lado su trabajo prioritario, esto es, promover las reformas judiciales necesarias para asegurar los intereses geopolíticos de los Estados Unidos (v.gr. la “guerra contra las drogas” o el terrorismo), en el caso de la AID (Vaky, 1998; Sarles, 2001) o promover las reformas requeridas para acelerar la conversión de las economías latinoamericanas al modelo económico neoliberal, en el caso del Banco Mundial (Iglesias, 1993: 8; Shihata, 1998: 117).

Contra este telón de fondo es posible entonces enunciar la tesis central del ensayo. En América Latina en general, y en Colombia en particular, los programas de reforma judicial han privilegiado —desde el punto de vista de las cuantías invertidas y de la atención prestada— los elementos del Estado de derecho que son centrales a la agenda neoliberal —esto es, la protección de los derechos de propiedad y el orden público— en detrimento de los elementos, igualmente centrales a la idea del Estado de derecho, relativos a la garantía de las libertades individuales y la inclusión de las clases y grupos sociales marginados. En la tercera parte del ensayo desarrollamos esta tesis y en la cuarta sugerimos una alternativa a la comprensión y práctica dominantes de la reforma judicial. Para ello, sin embargo, es necesario examinar con mayor detalle la implementación de los programas sobre la administración de justicia en América Latina, en general, y en Colombia, en particular.

La orientación y el contenido de los programas de reforma judicial

Los programas recientes se fundan en una concepción más estrecha del desarrollo y en una versión más precisa del papel del derecho en el desarrollo que las que inspiraban al movimiento de derecho y desarrollo de los sesenta. De acuerdo con el marco teórico e ideológico de las reformas emprendidas desde los noventa —construido a lo largo de una serie de estudios de miembros y consultores del Banco Mundial y del BID— el desarrollo es entendido en términos de crecimiento económico, y las reformas al derecho deben ser diseñadas de tal forma que apunten a dicho objetivo. Ibrahim Shihata, vicepresidente del Banco Mundial, ha explicado esta línea de pensamiento en los siguientes términos:

En América Latina y el Caribe, como en otras regiones, la experiencia ha demostrado con claridad el papel esencial del derecho en el desarrollo y, especialmente, la necesidad de tener un Estado de derecho y unas instituciones judiciales que funcionen adecuadamente. Esto es particularmente notorio en lo que tiene que ver con el sector privado, cuyo desarrollo depende en parte de la existencia del Estado de derecho. El Estado de derecho ofrece certeza y predecibilidad, genera costos de transacción más bajos y mayor acceso al capital... De hecho, la experiencia mundial confirma que para que sea posible un desarrollo rápido y sustentable es importante que se definan y protejan los derechos de propiedad, se hagan cumplir las obligaciones contractuales y se



creen y se apliquen marcos regulatorios rigurosos (1995a: 13).

Como se puede ver en esta afirmación representativa, a pesar de compartir con las reformas de los sesenta la creencia en el papel central del derecho en la promoción del desarrollo económico, las reformas neoliberales de los noventa difieren de aquéllas en aspectos relevantes. En primer lugar, la concepción del desarrollo neoliberal se centra claramente en el crecimiento económico y, por tanto, abandona la noción más comprehensiva de desarrollo del movimiento de derecho y desarrollo de los sesenta, que incluía mayor igualdad y participación política. En otras palabras, mientras que uno de los elementos fundamentales de la justificación de las reformas de los años sesenta era contrarrestar la desigualdad en los países receptores, este fin parece ser para los

actores de las reformas recientes una consecuencia eventual del crecimiento económico. Como lo ha afirmado María Dakolias, funcionaria del Banco Mundial encargada de los programas latinoamericanos de reforma judicial, modernizar las instituciones jurídicas es una prioridad porque estas “contribuyen a la eficiencia económica y estimulan el crecimiento que, a su vez, lleva a la disminución de la pobreza” (1996: 71). Es evidente en este raciocinio la creencia problemática según la cual la reducción de la pobreza depende fundamentalmente del crecimiento económico, antes que de una combinación de crecimiento y medidas redistributivas. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico generará efectos laterales que finalmente permearán las capas más pobres

de la estructura social. En segundo lugar, precisamente debido a su concepción estrecha del desarrollo, la ola reciente de reformas a la justicia tiene una visión más precisa del papel del derecho en el desarrollo. Mientras que los académicos norteamericanos que durante la década de los sesenta pasaron varios años en las facultades de derecho de países como Colombia, Brasil y Chile veían la formación de abogados modernizadores como un “caballo de Troya” que transformaría con el tiempo la estructura institucional y social de esos países, los consultores y tecnócratas de las reformas judiciales actuales tienen una visión más definida y pragmática del papel del derecho y la judicatura. Para este último grupo, como explicaremos enseguida, el funcionamiento adecuado del mercado como motor del desarrollo económico requiere sólo de intervenciones puntuales en instituciones

clave, tales como los juzgados civiles, comerciales y penales.

Con tal orientación, los programas latinoamericanos de reforma judicial desde los noventa han buscado esencialmente generar cambios en las instituciones públicas, particularmente la reforma de los sistemas judiciales. Inspirados por el auge del neoinstitucionalismo en las ciencias sociales al que hicimos referencia en la primera parte de este escrito, los creadores de dichos proyectos sostienen que una estructura institucional adecuada —especialmente un sistema judicial operante— es indispensable para que florezcan la iniciativa privada y el buen gobierno:

El objetivo de estos proyectos es prestar un servicio que sea eficiente y equitativo y que sea respetado y valorado por la comunidad. En una economía de mercado, los ciudadanos, el Gobierno y el sector privado esperan y necesitan que un sistema judicial eficiente resuelva los conflictos y ordene las relaciones sociales. A medida que las economías de mercado se vuelven más abiertas y las transacciones se hacen más complejas, instituciones judiciales formales e imparciales pasan a ser esenciales. Sin tales instituciones, el desarrollo del sector privado y la modernización del sector público no serán completos (Dakolias, 1996: 71).

Los funcionarios y académicos que participan en estos proyectos han tratado explícitamente de distinguirse de sus predecesores de los años sesenta y han intentado evitar las dificultades que llevaron al fracaso de los programas de ese entonces. Esto es evidente, por ejemplo, en la siguiente afirmación de Dakolias:

“Los objetivos y la metodología [de los programas de reforma judicial] distinguen estos esfuerzos de los del movimiento de derecho y desarrollo de los sesenta y setenta... Hoy, la re-

forma a la enseñanza del derecho es sólo uno de los elementos del programa de reforma judicial. El programa está basado en una aproximación holística que es desarrollada por las comunidades jurídicas locales (Dakolias, 1996: 69).

Además del giro hacia el sistema judicial, ¿cuáles son las diferencias concretas en relación con la metodología y los objetivos del proyecto? En cuanto a la metodología, parece existir una conciencia más clara acerca de la importancia de la participación activa de los sectores más prominentes de la comunidad jurídica del país receptor —jueces, abogados, funcionarios estatales, personal administrativo de la rama judicial, etc.— tanto en la planeación como en la ejecución de las reformas. En este sentido, parece haber alguna preferencia por programas que comiencen por iniciativa de las élites jurídicas locales, así como una mayor atención a la necesidad de generar consenso local alrededor de los programas (Jarquín y Carrillo, 1998: xi; Dakolias, 1995: 65; 2001). Esto es particularmente importante en relación con programas que son financiados mediante préstamos, tales como los patrocinados por el Banco Mundial y el BID. Por ejemplo, con el fin de promover la construcción gradual de consenso local, el Banco Mundial ha implementado pequeños proyectos piloto —como en Argentina desde 1988— cuyos resultados se espera que generen respaldo para reformas más ambiciosas (Dakolias, 1995: 68).

En cuanto al contenido de esta ola de reformas, es notable la variedad de proyectos que han sido impulsados desde la década de los noventa. Esta variedad se explica por la coexistencia de agendas y actores diversos, entre los cuales no hay coordinación sino a lo sumo “un diálogo informal” (Ginsburg, 1995: 8). Siguiendo el enfoque holístico mencionado por Dakolias, las instituciones

participantes se han ocupado de una variedad de cuellos de botella de los sistemas judiciales mediante proyectos que van desde pequeños estudios exploratorios hasta reestructuraciones radicales del poder judicial en algunos países. El Cuadro 1 esboza el contenido de algunos de los proyectos que los tres actores principales de la segunda generación de derecho y desarrollo han llevado a cabo en algunos países de la región.

Es importante tener en cuenta que este cuadro busca ofrecer sólo una idea general del panorama de las reformas a los sistemas judiciales en la región, más que un mapa comprensivo de los programas en marcha. Existen más programas y países participantes que los incluidos en el cuadro, como bien lo muestran trabajos de investigación recientes sobre la materia (Santos, 2001; Arenas y Gómez, 2001). Dado que el propósito de este ensayo es caracterizar la aproximación neoliberal a la reforma judicial, un balance detallado de todos los proyectos que están siendo llevados a cabo en la región está más allá de las pretensiones del presente trabajo.

Para fines analíticos, estos y otros proyectos similares pueden ser agrupados en seis categorías. Ellas se basan en las tareas concretas que se proponen los programas. Dichas tareas, a su vez, encuadran en uno o más de los cuatro objetivos generales de las reformas judiciales que delineamos en la sección anterior con base en el trabajo de Carothers (2001). Primero, una parte considerable de los programas ha apuntado al mejoramiento de la administración de los despachos judiciales y a la reducción de los inventarios de procesos pendientes. Las demoras y la congestión que caracterizan el funcionamiento de los juzgados y las cortes latinoamericanas tienen sus orígenes en serias deficiencias tanto en la infraestructura básica (v.gr., oficinas y equipos

CUADRO 1 PROYECTOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA EN LOS NOVENTA

	AID	Banco Mundial	BID
Argentina	-Estudios de diagnóstico	-Estudios de diagnóstico -Administración de despachos judiciales	
Bolivia	-Investigación de delitos -Resolución alternativa de conflictos -Defensoría pública -Entrenamiento de jueces		
Colombia	-Investigación de delitos (Fiscalía) -Acceso a la justicia -Resolución alternativa de conflictos -Estudios de diagnóstico -Administración de despachos judiciales		-Investigación de delitos -Resolución alternativa de conflictos
Chile	-Entrenamiento para jueces -Administración de despachos judiciales -Defensoría pública -Informatización del sistema judicial		
Costa Rica	-Entrenamiento para jueces y administradores de la rama judicial -Evacuación de procesos civiles y penales -Resolución alternativa de conflictos		-Resolución alternativa de conflictos -Administración de despachos judiciales
Ecuador/Perú			-Estudios de diagnóstico -Acceso a la justicia (Ecuador)
El Salvador	-Reforma al código y a los juzgados penales -Entrenamiento a funcionarios judiciales -Enseñanza del derecho		
Guatemala	-Reforma a legislación de procedimiento penal -Investigación de delitos		-Acceso a la justicia
Honduras	-Nuevo código penal -Investigación de delitos		-Modernización de códigos -Infraestructura
México			Resolución alternativa de conflictos
Paraguay			-Administración de despachos judiciales -Infraestructura -Acceso a la justicia
Uruguay	-Administración de despachos judiciales -Entrenamiento a funcionarios judiciales -Legislación comercial		
Venezuela		-Infraestructura -Administración de despachos judiciales -Reducción de inventarios de procesos	

Fuentes: AID: Vaky, 1998; Sarles, 2001; Banco Mundial: Dakolias, 1995, 2001. BID: Carrillo, 1998; Biebesheimer, 2001.

obsoletos) como en sistemas inadecuados de administración de la carga de trabajo. Por lo tanto, los programas de este tipo han enfatizado la actualización de la infraestructura y los métodos de administración, así como el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y reformas a los códigos de procedimiento para eliminar formalidades que agravan las demoras. La ilustración más prominente de esta categoría es el préstamo del Banco Mundial a Venezuela (1994), encaminado al mejoramiento de la infraestructura y la tecnología disponible para el cumplimiento de las labores judiciales.

Segundo, algunos proyectos se concentran en la promoción de la independencia del poder judicial, particularmente mediante la introducción de nuevas instituciones —en especial consejos superiores de la judicatura— encargadas de administrar de forma autónoma el presupuesto y la organización del sistema judicial. De manera similar, se han destinado fondos para impulsar reformas legislativas y administrativas que buscan promover sistemas de evaluación y nombramiento independientes y meritocráticos en el poder judicial.

Tercero, varios proyectos contienen un elemento educativo pero, a diferencia de los del movimiento de derecho y desarrollo de tres décadas atrás, están destinados principalmente al entrenamiento de jueces y funcionarios judiciales, no de profesores y estudiantes de derecho.

Cuarto, algunas iniciativas buscan mejorar el acceso a la justicia de la ciudadanía en general (v.gr., mediante la promoción de mecanismos informales de solución de conflictos como la mediación) y de sectores marginados de la población en particular (v.gr., mediante programas de asesoría jurídica popular o centros de conciliación y mediación en zonas marginales de las grandes ciudades,

tales como las llamadas “casas de justicia” en Colombia y Guatemala).

Quinto, unos pocos programas han buscado fortalecer el papel de las asociaciones de abogados, especialmente en relación con la función disciplinaria en el seno de la profesión. Finalmente, una parte importante de los proyectos —en particular los financiados por la AID— intentan fortalecer los juzgados y las cortes penales y mejorar las técnicas de investigación de los delitos. A menudo estos programas son acompañados por otros que buscan modernizar la policía “para aumentar la eficiencia de la investigación de crímenes graves y el juzgamiento de quienes los cometen” (Vaky, 1998: 139).

A la luz de este recuento somero de las tareas específicas de los programas de reforma judicial, es posible articular la tesis central de este ensayo en términos más concretos. El énfasis neoliberal en la reforma judicial consiste en el claro predominio —en términos del dinero invertido y de la importancia en el discurso de las agencias financiadoras— de los programas puntuales dedicados a promover el funcionamiento estable de un mercado relativamente desregulado. Por esta razón, de las seis tareas que acabamos de mencionar, han sido privilegiadas las que buscan garantizar la paz pública y la seguridad contractual requeridas por el mercado. Como lo muestran algunos trabajos presentados en una conferencia reciente promovida por el Banco Mundial, esta deficiencia ha sido percibida incluso por algunos de los participantes directos de los programas de reforma judicial (Van Puymbroeck, 2001).

Con el fin de ilustrar y darle soporte empírico a esta tesis —y para evitar la contraproducente tendencia a criticar el discurso neoliberal sin analizar las múltiples prácticas que alimentan y se alimentan de dicho discurso— en lo que sigue presentamos

un estudio de caso breve de un programa concreto de reforma judicial, esto es, las inversiones de la AID en Colombia en materia judicial. El estudio de caso ilustra la manera con claridad cómo el imperativo del orden público que hace parte de la agenda neoliberal ha desplazado otros objetivos de la reforma judicial, tales como el acceso a la justicia.

*Un estudio de caso: la AID en Colombia*¹³

El proyecto de reforma judicial iniciado por la AID en Colombia en 1986 es probablemente el más comprehensivo y duradero de este tipo en el país, y probablemente uno de los más ambiciosos de la ola reciente de reformas en América Latina. Este proyecto se destaca no sólo porque es al que la AID ha destinado más fondos —y es, por lo tanto, uno de los más costosos de la segunda generación— sino también porque gozó de una estabilidad notable durante doce años.

La participación activa de la AID en la reforma del poder judicial colombiano ha pasado por tres fases (Santos, 2001). La primera —entre 1986 y 1991— fue de tipo exploratorio y consistió en un principio en la financiación de varios proyectos de investigación sobre congestión y mora judiciales, y sobre mecanismos de resolución alternativa de conflictos. En este periodo, la AID también patrocinó algunos esfuerzos iniciales para introducir innovaciones tecnológicas para mejorar el sistema de información judicial, así como varios programas de entrenamiento para jueces y la creación de una biblioteca oficial

¹³ Esta sección está basada en un proyecto de investigación dirigido por Boaventura de Sousa Santos y Gabriel Gómez en el Cijus de la Universidad de los Andes. Los resultados de esta investigación se encuentran en Santos (2001). Véase también Arenas y Gómez (2001).

del poder judicial. Los recursos que la AID destinó a esta primera fase sumaron 3.264.000 dólares, y fueron administrados por la fundación colombiana FES (Rondón, 1998: 18). Tanto la AID como la FES concibieron estos esfuerzos exploratorios como el prefacio a un programa ambicioso de reforma judicial que llamaron “Programa para la modernización de la administración de justicia”.

Al final de este periodo, la AID comenzó a trabajar en el proyecto que pasaría a ser el centro de sus actividades en Colombia, esto es, la promoción de un sistema penal de tipo acusatorio basado en la creación de la Fiscalía General de la Nación, e inspirado en el modelo de investigación penal de Estados Unidos. La ocasión propicia para este proyecto fue la decisión del pueblo colombiano en 1990 de elegir una Asamblea Constituyente que se reunió durante seis meses en 1991 para redactar una nueva constitución. La AID intentó influir en la creación y el diseño de la Fiscalía mediante el *lobby* que ejerció y las propuestas que presentó en las comisiones encargadas del tema de la administración de justicia en la Asamblea. De acuerdo con la AID y con ciertos sectores de la comunidad jurídica colombiana, el sistema acusatorio era más adecuado que el inquisitivo, que Colombia había heredado del sistema continental en el siglo XIX, y en el que los jueces no sólo dirigían la investigación sino también dictaban sentencia. Tener fiscales especializados, de acuerdo con este punto de vista, traería mayor eficiencia en la investigación de delitos y garantizaría la protección de los derechos procesales del acusado durante el juicio. El objetivo fundamental de los proponentes del sistema acusatorio era disminuir la alarmante tasa de impunidad en Colombia. De acuerdo con algunos cálculos sobre la materia, a comienzos de los noventa sólo 5% de los crí-

menes cometidos en el país eran investigados y castigados (Rubio, 2001).

Los resultados de los debates en la Asamblea Constituyente sobre la Fiscalía ilustran el proceso de transplante de instituciones jurídicas. Dentro del modelo estadounidense propuesto por la AID, el papel de los fiscales, que pertenecen a la rama ejecutiva, se limita a la investigación de los delitos y a la acusación ante el juez competente. Es el juez, no el fiscal, quien decide si el acusado debe ser liberado o sigue detenido durante la investigación. Por el contrario, en el sistema inquisitivo que existió en Colombia antes de 1991 la investigación era una labor del poder judicial, en cuanto los jueces tenían competencia sobre todos los aspectos del proceso penal. Ellos dirigían la investigación, decidían acerca de la libertad del acusado y eventualmente lo condenaban o absolvían.

El choque entre los dos modelos en la Asamblea Constituyente dio lugar a intensos debates. De un lado, los defensores del modelo estadounidense enfatizaban el potencial de este para mejorar la investigación de los delitos. De otro lado, los críticos del transplante señalaban el peligro que implicaba para la independencia judicial. Desde su punto de vista, introducir en el aparato penal fiscales obedientes a los mandatos del poder ejecutivo politizaría inevitablemente la investigación de los delitos y, por tanto, comprometería la imparcialidad del sistema penal y del poder judicial en general. Dado que la independencia judicial había sido en Colombia la piedra angular del control de los abusos cometidos por el ejecutivo y el legislativo —y dado que estaban frescos aún los recuerdos de los efectos perversos de los sistemas penales politizados creados por regímenes autoritarios en varios países latinoamericanos— tanto juristas tradicionales como defensores de derechos huma-

nos se opusieron al transplante incondicional del modelo estadounidense (Uprimny, 1994).

El resultado del debate fue una solución intermedia plasmada en un sistema singular. Siguiendo el modelo por el que se inclinaba la AID, la Constitución de 1991 introdujo una nueva institución poderosa, la Fiscalía, cuya función central sería investigar delitos. Sin embargo, para evitar el peligro de un sistema penal politizado, la Constitución incorporó la Fiscalía al poder judicial y le dio a los fiscales funciones judiciales tales como decidir sobre la libertad de las personas que son investigadas. La función de los jueces consiste fundamentalmente en decidir el fondo del caso. De esta forma, la interacción entre una propuesta de transplante jurídico, y la cultura y la comunidad jurídicas locales dio lugar a un híbrido singular, a una suerte de fiscal/semijuez que a primera vista se parece más al juez del viejo sistema inquisitivo que al fiscal del sistema acusatorio. En la práctica, esta figura híbrida ha tenido efectos positivos moderados en la investigación de los delitos, aunque también ha dado lugar a numerosas quejas por la violación de derechos humanos por parte de poderosos fiscales dotados de funciones judiciales (Uprimny, 1994).

La entrada en vigencia de las transformaciones jurídicas y políticas producidas por la Constitución de 1991 coincidió con la época en la que la AID inició la segunda fase del “Programa para la modernización de la administración de justicia”. Esta fase, que se extendió de 1992 a 1996, estuvo dominada por el interés de la administración de George Bush (padre) por promover la guerra contra las drogas en los países productores, especialmente en Perú, Bolivia y Colombia. Con este fin, en febrero de 1990 los gobiernos de Estados Unidos y Colombia firmaron un acuerdo en la

Cumbre de San Antonio, por medio del cual aquél prometió destinar 36 millones de dólares—que serían administrados por la AID— a mejorar la capacidad del sistema judicial colombiano para investigar y castigar delitos. Este acuerdo convirtió a Colombia en el mayor destinatario de fondos de la AID en América Latina. Además, la suma involucrada constituyó cerca del 50% de los fondos internacionales destinados al sector judicial en Colombia en los noventa (García, 1995).

Durante la segunda fase, la AID continuó asociada con la FES, la fundación colombiana que había participado en el diseño y la ejecución de la primera fase. Además, conforme al acuerdo intergubernamental que destinó los fondos mencionados para la reforma judicial, los recursos deberían ser asignados por un comité ejecutivo conformado por representantes de la AID y del Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía y la Corte Suprema. El comité debía evaluar las peticiones de financiación presentadas por las instituciones que las integraban, por otras entidades gubernamentales y por universidades y ONG dedicadas a hacer estudios y formular políticas sobre el sistema judicial. Dentro del comité surgió un intenso debate que ilustra bien el choque entre las perspectivas y los intereses de la agencia donante en Estados Unidos, de un lado, y sus representantes y las autoridades locales en el país receptor, del otro, que constituye una dificultad común de los programas neoliberales de reforma judicial. Como lo sostuvo Luis Roa—vicepresidente administrativo de la AID en Colombia, quien fue uno de los miembros del comité— en una entrevista en 1996¹⁴, aunque los miembros de la AID en Colombia planeaban al comienzo de la segunda fase fortalecer el sistema penal en general, la prioridad en Washington era más estrecha, esto es, lograr efectos inme-

diatos y directos en relación con el castigo a narcotraficantes. Esto dio lugar a una controversia persistente acerca de la evaluación de los resultados, que a su vez impidió el diálogo fluido entre la AID en Washington, y las instituciones y organizaciones colombianas que hacían parte del proyecto.

Siguiendo la filosofía de la segunda fase, y a pesar de los desacuerdos mencionados, la asignación de recursos entre 1992 y 1995 dio clara prioridad al mejoramiento de la investigación de delitos. De hecho, la Fiscalía recibió cerca del 35% de los fondos que fueron entregados en este periodo (García, 1995; Rondón, 1998). Se hizo énfasis en el entrenamiento de nuevos fiscales en el uso de técnicas de investigación avanzadas, a la protección de fiscales y jueces, y a la construcción de la infraestructura de la naciente Fiscalía. De hecho, como lo explicó Roa en la entrevista mencionada, los fondos de la AID fueron decisivos para que la Fiscalía comenzara a funcionar, dado que la Asamblea Constituyente no previó la forma como serían financiadas las nuevas instituciones. Sin embargo, una parte considerable de los fondos fue destinada a proyectos variados tales como una campaña en los medios de comunicación para mejorar la imagen del sistema judicial, un programa para la reducción de la congestión en los juzgados, y un plan para la consolidación de un sistema eficiente de estadísticas judiciales (García, 1995; Rondón, 1998).

Hacia el final de la segunda fase (1995-1996), la percepción de la AID acerca de los fines del programa comenzó a girar hacia la perspectiva defendida unos años atrás por varias de las instituciones colombianas representadas en el comité ejecutivo. Como se explicó en párrafos anteriores, dicha perspectiva concebía los programas en términos amplios, esto es, como formas de mejorar el sistema

judicial como un todo, antes que un sector específico del mismo. Igualmente, ponía de presente la necesidad de enfrentar las deficiencias no sólo de la “oferta” de justicia (esto es, la capacidad de los juzgados y tribunales para decidir los casos justa y eficientemente) sino también las que aquejaban a la “demanda” de justicia (esto es, los múltiples obstáculos que impiden a la mayoría de los ciudadanos tener acceso efectivo a la justicia). Como Eduardo Aldana—antiguo director de la FES, la fundación colombiana a través de la cual la AID canalizó los fondos de las primeras dos fases— lo explicó en una entrevista dada en 1996¹⁵, el desarrollo de la segunda fase llevó a la FES a la conclusión de que el proyecto estaba dando una importancia desmedida a la oferta de justicia. La FES buscó entonces dar énfasis a la demanda de justicia mediante el apoyo a programas de acceso a la misma, entre los que se destacaron los destinados a promover el uso de la conciliación y la mediación por parte de miembros de comunidades marginadas para resolver sus disputas. La FES también decidió dar impulso a programas de defensoría pública (o seas, de representación gratuita a acusados que no tienen medios para contratar a un abogado) para responder a la mayor capacidad de los fiscales para investigar delitos.

Sin embargo, durante la tercera fase del programa (1996-1999) el deterioro de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos—originado en el hecho de que el presidente Samper recibió en 1994 contribuciones de un cartel de narcotraficantes para su campaña presidencial— aumentó la presión

¹⁴ Entrevista realizada por Gabriel Gómez, Bogotá, diciembre de 1996.

¹⁵ Entrevista realizada por Carolina Rondón y Gabriel Gómez, Bogotá, diciembre de 1996.

del gobierno de los Estados Unidos por obtener resultados concretos de los proyectos en términos del castigo a narcotraficantes y de la reducción inmediata de los inventarios y demoras judiciales. Dado que las estadísticas sobre impunidad y desempeño de los juzgados y tribunales mostraban que el impacto de los proyectos había sido leve, la AID exigió cambios que dieran lugar a resultados positivos inmediatos. La FES se opuso al enfoque de corto plazo de la AID y se retiró del programa. En el momento en que fue terminada la investigación empírica realizada para este ensayo (comienzos de 1999), la AID estaba planeando una cuarta fase, esta vez sin la cooperación de la FES, con recursos cercanos a los cuatro millones de dólares. Además, dado que el Plan Colombia

—que fue aprobado en el año 2000 y entró en funcionamiento a comienzos de 2001— contiene un rubro para la reforma judicial en Colombia administrado por la AID, la continuación de los programas destinados a fortalecer la justicia penal para continuar la llamada “guerra contra las drogas” es inminente.

Tras más de diez años de funcionamiento de los programas de la AID en Colombia, ¿cuál es el balance de sus logros y fracasos? Los proyectos de la AID en Colombia han contribuido a reformas importantes, tales como el mejoramiento de la investigación criminal. También han sido relativamente permeables a la influencia de las instituciones colombianas que han participado en ellos, tal como lo muestran algunos esfuerzos limitados por atender el problema del acceso a la



justicia. Además, la AID financió estudios sobre la justicia colombiana que han sido una fuente de información útil para funcionarios e investigadores colombianos.

Sin embargo, las actividades de la AID en Colombia han tenido tres rasgos claramente negativos. En primer lugar, las políticas de la AID han servido a los intereses de la política exterior de Estados Unidos —particularmente los de la “guerra contra las drogas”— antes que a las necesidades del sistema judicial colombiano. El interés omnipresente en la persecución de narcotraficantes ha llevado a la AID a dedicar una cantidad desproporcionada de sus recursos a la Fiscalía, en detrimento de otros sectores del sistema judicial que continúan siendo muy precarios. Como se explicó anteriormente, esta tendencia también ha

afectado negativamente la cooperación de las instituciones judiciales locales con el programa. En segundo lugar, la presión de la AID por obtener resultados inmediatos, tangibles, en términos del número de condenas producidas por el sistema judicial penal ha relegado a un segundo plano esfuerzos de largo plazo destinados a eliminar las causas de la ineficiencia judicial. De hecho, dicha presión ha sido contraproducente aun en términos de la investigación de crímenes graves. Como lo muestra Rubio (2001), los fiscales han tendido a concentrarse en la resolución de casos fáciles que les permiten lograr condenas rápidas y, así, aumentar el número de investigaciones “exitosas” que llevan a cabo, número que es utilizado como criterio para evaluar su labor. En tercer lugar, el *lobby* de la AID para

que la Asamblea Constituyente adoptara el modelo estadounidense —y sobre todo el hecho de que en la actualidad está promoviendo el mismo modelo en seis países diferentes de América Latina (Vaky, 1998: 138)— muestra la persistencia de la visión etnocéntrica sobre transplantes jurídicos que caracterizó a la primera generación de derecho y desarrollo.

Para los efectos de este escrito, la principal conclusión del estudio de caso es la solución clara de las tensiones internas al interior del proyecto de la AID a favor del objetivo central de dicho proyecto: fortalecer el aparato penal colombiano, en muchas ocasiones en detrimento de las garantías procesales, para impulsar la agenda geopolítica del Gobierno financiador (Estados Unidos) en relación con la infructuosa y costosa (para Colom-

bia, en términos tanto de recursos como de vidas humanas) guerra contra el narcotráfico. A pesar de la inclusión de proyectos menores sobre otros asuntos (acceso, independencia judicial, etc.) el énfasis nítido del proyecto —reafirmado en momentos de crisis interna del programa— ha sido el promovido por la visión neoliberal de la justicia, esto es, la pacificación con visos autoritarios. En la medida en que dicha pacificación es vista como la condición esencial para el funcionamiento de los mercados (Montenegro y Posada, 2001), las reformas de este tipo encajan bien en la visión neoliberal que hemos delineado en las páginas anteriores.

3. La reforma judicial y la lectura neoliberal del Estado de derecho: una crítica interna

Como ya lo sugerimos, en materia de administración de justicia la falacia neoliberal consiste en una lectura selectiva y parcializada de lo que implica fortalecer el Estado de derecho. En un trabajo reciente, Adelman y Centeno (2002: 141), con base en O'Donnell (1994), expresan la misma idea en los siguientes términos: “el actual credo neoliberal replica la antigua falacia liberal de combinar los mercados y la representación sin el Estado de derecho.” En otras palabras, se busca fortalecer las instituciones necesarias para garantizar el orden público (v.gr., la policía y las fuerzas armadas) y facilitar las operaciones de mercado (v.gr., juzgados comerciales y civiles) sin que se inviertan fondos y energías equivalentes al fortalecimiento de las garantías individuales (v.gr., el respeto del debido proceso) y del acceso igualitario de todos los ciudadanos a las renovadas instituciones (v.gr., el acceso a la justicia de los grupos marginados).

Como lo muestran Adelman y Centeno (2002) en su balance histórico de las vicisitudes del Estado de derecho en América Latina, esta asimetría entre libertad económica, de un lado, y derechos civiles y políticos (y, en tiempos más recientes, sociales), del otro, ha caracterizado a la región desde los tiempos de la independencia. Durante todo el siglo XIX, el equilibrio inestable entre libertad económica y sujeción de la autoridad pública a la ley fue resuelto a favor de aquélla, lo que dio origen al patrón clásico latinoamericano de autoritarismo con liberalismo económico (García y Rodríguez, 2002). A mediados del siglo XX, los movimientos populistas y las políticas de proteccionismo económico invirtieron temporalmente la asimetría, a favor de la inclusión de las masas tradicionalmente marginadas y en contra de la libertad económica. La segunda parte del siglo XX presenció una restauración del patrón clásico, primero a través de dictaduras y luego a través de democracias de baja intensidad que adoptaron la fórmula económica neoliberal.

Como se puede ver con facilidad en el recuento de las reformas judiciales ofrecido en la sección anterior, la ola actual de programas sobre la administración de justicia perpetúa la asimetría señalada. En el estudio de caso de la AID en Colombia, es claro que el efecto principal de los programas ha sido el endurecimiento de la represión a delitos como el narcotráfico y otros vagamente definidos como el terrorismo, en muchas ocasiones en detrimento de las garantías procesales (verbigracia, en los juicios llevados a cabo por los llamados “jueces sin rostro”). Además, el énfasis adicional de la agenda neoliberal sobre la eficiencia de la justicia, como explicaremos enseguida, deja a un lado una pregunta fundamental: dado que, como lo han documentado todo tipo

de estudios sobre los efectos de la apertura económica en América Latina, los niveles de desigualdad económica son hoy aún más dramáticos que hace dos décadas, ¿quién tiene acceso real a la justicia eficiente y con qué resultados? El silencio de la mayor parte de los programas de reforma judicial frente a esta pregunta pone de presente sus efectos desiguales y problemáticos. Como concluyen Adelman y Centeno:

“Por supuesto, las reformas graduales son importantes; muchos latinoamericanos verían con buenos ojos incluso pequeños esfuerzos reformistas. Pero la persistencia de las conductas de corrupción y abuso es síntoma de un problema más serio: las clases más pudientes usan incluso las instituciones y reglas “reformadas” para reforzar el patrón de aplicación desigual de la ley. Esto, sumado a los efectos de la globalización y las políticas de disminución del Estado y liberación de las fuerzas del mercado amenaza con dar al traste con la poca legalidad que queda en América Latina, (2002: 158). La crítica interna del énfasis neoliberal de los programas de justicia debe empezar, por tanto, por señalar esta tensión y la asimetría existente en su interior entre los elementos facilitadores del mercado y los elementos de legitimación del Estado de derecho.

El descalabro económico de Argentina y la escalada de las medidas autoritarias en Colombia han puesto en evidencia los peligros de una agenda de reforma institucional que no de prioridad a mecanismos de inclusión social (v.gr., acceso igualitario a la justicia) y de protección eficaz de las garantías individuales (v.gr., el respeto del derecho a libertad física y al debido proceso).

El desbalance al interior del Estado de derecho generado por la visión neoliberal de la justicia ha sido am-

pliamente documentado por estudios empíricos sobre el funcionamiento del sistema judicial. Con base en ellos, es posible mostrar que dicha tensión interna genera problemas profundos en tres frentes distintos: la legitimidad, la equidad y la eficacia de la administración de justicia. Veamos brevemente cada uno de ellos.

El problema de *legitimidad* surge porque —como lo han señalado estudiosos de los trasplantes de instituciones judiciales estadounidenses a América Latina (Dezalay y Garth, 2002; Dezalay y Trubek, 1994)— los trasplantes promovidos por los programas neoliberales de reforma judicial son con frecuencia parciales. Un ejemplo claro es el de la introducción del sistema acusatorio en Colombia y otros países de la región, que examinamos anteriormente. En el sistema estadounidense, la existencia de un fiscal proactivo y dotado de poderes muy considerables de investigación es compensado por un sistema de defensa de los acusados igualmente agresivo que es financiado, cuando es necesario, con dineros públicos. En general, la legitimidad del sistema jurídico estadounidense —a diferencia de lo que ha sucedido tradicionalmente en los sistemas de inspiración europea continental— ha descansado en este tipo de enfrentamiento de contrapartes en pie de igualdad (Dezalay y Trubek, 1994). En contraste con la idea de los abogados como servidores de la justicia que ha imperado, por ejemplo, en el sistema francés, en el estadounidense la percepción de imparcialidad del sistema se basa en un equilibrio de fuerzas opuestas, esto es, en la representación agresiva de los intereses de una y otra parte. Por esta razón, una pieza fundamental de dicho sistema es la abogacía de interés público, esto es, el ejercicio del derecho por parte de abogados que se dedican de tiempo completo a representar los intereses de individuos o gru-

pos marginados (o por parte de abogados convencionales que dedican una fracción de su tiempo a ese tipo de causas). Este tipo de ejercicio profesional es ampliamente reconocido y promovido por universidades, fundaciones y entidades estatales, que aportan los fondos necesarios para su funcionamiento adecuado.

El trasplante neoliberal del modelo estadounidense, sin embargo, importa su aspecto represivo sin importar al mismo tiempo su aspecto garantista. En Colombia, por ejemplo, la introducción de la Fiscalía no ha sido acompañada por esfuerzos equivalentes por garantizar la representación adecuada de los sindicatos. Este trasplante selectivo no sólo le resta legitimidad al sistema judicial (en este caso, al sistema penal), sino que genera resultados altamente inequitativos. Así, un estudio reciente del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia (1998) encontró que las posibilidades de que un acusado sea condenado en un juicio penal son 80% más altas cuando el acusado está representado por un defensor público que cuando está representado por un abogado privado. El endurecimiento del aparato represivo (o el aumento de la eficiencia de la justicia) sin la consolidación de la abogacía de interés público —que en general tanto en Colombia como en otras partes de América Latina está en un estado bastante incipiente (Fundación Ford, 2000; Dezalay y Garth, 2002)— genera, entonces, un sistema judicial con un alto déficit de legitimidad.

El segundo problema creado por el énfasis neoliberal en los programas sobre administración de justicia es la *inequidad*. La obsesión con la eficiencia de la justicia medida exclusivamente en términos del balance entre oferta y demanda —esto es, en la evaluación de los procesos pendientes en los juzgados— ha dejado de lado otra

preocupación igualmente importante, que mencionamos líneas atrás: ¿quiénes son los beneficiarios principales de la justicia?, ¿qué actores o grupos sociales tienen acceso a ella y por tanto pueden aprovechar las ventajas de una justicia eficiente? Cuando esta pregunta es tomada en serio, la concentración exclusiva entre oferta y demanda propia de los enfoques neoliberales se vuelve problemática. Esto es así porque, como lo han mostrado en detalle en Colombia estudios empíricos de la justicia civil (Rodríguez, 2001b) y laboral (Rodríguez, 2001c), en la práctica el sistema judicial es utilizado principalmente por un conjunto reducido de sectores sociales, empresas y entidades para hacer exigible una gama estrecha de prestaciones. En la justicia civil, por ejemplo, el estudio mencionado muestra que durante más de 40 años la gran mayoría de procesos (entre el 50% y el 70%) que llegan a los juzgados son de tipo ejecutivo, esto es, pleitos en los que litigantes frecuentes (v.gr., corporaciones financieras) cobran deudas de manera rutinaria. Por lo tanto, salvo si se promueve el acceso igualitario a la justicia mediante programas tales como la abogacía de interés público, una justicia más eficiente puede convertirse sólo en un mecanismo más afinado de reproducción de las ventajas de litigantes frecuentes o, en materia penal, de las partes con mayores recursos económicos. Como lo afirma O'Donnell (1999) en su sondeo del impacto de la falta de garantías legales para los grupos marginados, la preocupación principal debe ser si las reformas a la justicia están creando las condiciones necesarias para la protección de los derechos de las mayorías marginadas (v.gr., las clases populares, los grupos indígenas, las mujeres).

Por último, el desbalance interno del programa neoliberal pone en en-

tedicho la misma *eficacia* de las reformas. Un estudio comprehensivo de las reformas judiciales en América Latina hecho recientemente por Prillaman (2000) concluye que las reformas más exitosas y estables son aquellas que invierten esfuerzos y fondos similares en la promoción de la independencia, la eficiencia y el acceso a la justicia. De acuerdo con Prillaman, las reformas que atienden sólo de manera desequilibrada estos tres frentes producen una “sinergia negativa” y fracasan. Por lo tanto, los argumentos de eficacia —tan apreciados por la visión neoliberal— militan igualmente a favor de un enfoque que supere las limitaciones que hemos señalado a lo largo de este artículo al estudiar el énfasis neoliberal de las reformas judiciales.

4. Los supuestos problemáticos de la visión neoliberal: una crítica externa desde el punto de vista del institucionalismo social

Las limitaciones y los efectos inequitativos de los enfoques neoliberales no derivan únicamente de inconsistencias internas o defectos en su puesta en marcha. Sus problemas radican igualmente en sus supuestos básicos, y en especial en una visión muy limitada de la libertad y de las funciones del Estado y del sistema judicial, como lo mostraremos a continuación. En otras palabras, se trata de tomar perspectiva frente a la filosofía moral que inspira a la visión neoliberal sobre la administración de justicia y criticar sus supuestos desde afuera esto es, desde visiones diferentes del individuo y del bien común.

Las perspectivas neoliberales reducen la libertad a su dimensión negativa, o sea, a la posibilidad que tie-

ne alguien de actuar sin interferencias de otros. Y sin lugar a dudas, estas libertades, como la intimidad o la libertad de cultos y de expresión, son fundamentales para la protección de los individuos y el funcionamiento del Estado de derecho. Por decirlo paradójicamente, las llamadas libertades negativas son muy positivas; ellas son conquistas de la modernidad que es necesario preservar.

Sin embargo, una cosa es defender la libertad negativa, y otra muy distinta es reducir la libertad humana a ese componente, a fin de limitar las funciones del Estado a la protección casi absoluta de esa libertad, como lo hacen Hayek y Nozick. Esta tesis es cuestionable desde el punto de vista filosófico, al menos por dos razones complementarias, que han sido destacadas, de diversas maneras, por muchos autores¹⁶.

De un lado, esta visión liberal radical es indiferente frente a las condiciones sociales que permiten realmente el goce de la libertad. Sin ciertos medios materiales resulta imposible ejercer determinados derechos, aunque éstos se encuentren reconocidos por el ordenamiento, y aunque ni las demás personas ni el Estado intenten obstaculizar la elección individual. Así, para utilizar un ejemplo citado con frecuencia, a pesar de que el Estado no prohíba que las personas viajen al extranjero, es claro que quien carezca de los recursos económicos para sufragar el transporte, carece en la práctica de la libertad de entrar y salir del país. El reconocimiento formal de un derecho no es entonces suficiente si la persona no tiene asegurados los medios materiales para su ejercicio.

De otro lado, estas perspectivas no han logrado justificar de manera consistente por qué es ético respetar la distribución actual de recursos y de propiedad. Así, autores como Nozick consideran que es justa toda aquella situación que sea resultado de com-

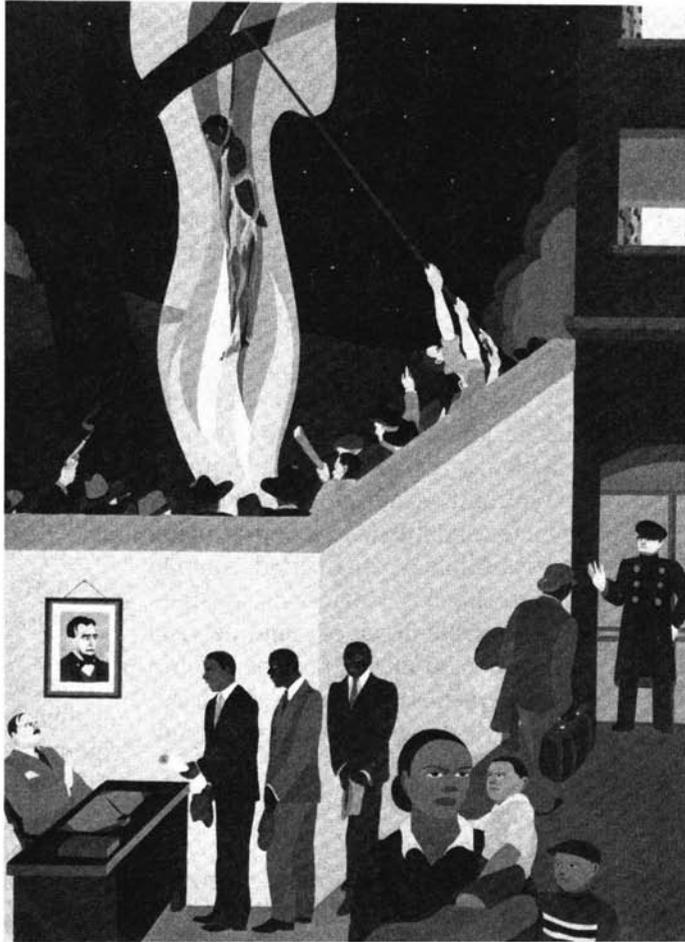
portamientos que hayan respetado las reglas de apropiación de las cosas y de circulación de la propiedad, por medio de intercambios libres. Sin embargo, estos autores no han logrado formular un principio de apropiación respetable. La regla más usada para justificar la propiedad inicial sobre bienes naturales es algo parecido a la figura de la ocupación del viejo derecho romano, según la cual tiene derecho a la cosa quien la ocupe por primera vez. Pero ese principio, si es aplicado rigurosamente, conduce a escándalos morales. Por ejemplo, supongamos que una persona ocupa la única fuente de agua que existe en un desierto. Conforme al principio de apropiación, tendríamos que concluir que esa persona puede legítimamente dejar morir de sed a todos los otros habitantes de esa región, o podría imponerles cualquier precio por un vaso de agua, conclusión que pocos estarían dispuestos a aceptar¹⁷. Precisamente para evitar esos “horrores morales”, incluso un liberal radical como Nozick acepta la llamada cláusula lockeana, según la cual la adquisición originaria por ocupación no opera si la apropiación de un bien afecta negativamente derechos de terceros. En esos eventos, concluye Nozick (1988: 175), para que la adquisición de un bien escaso sea posible, los afectados deben recibir una compensación adecuada. De esa manera, el principio de

¹⁶ Véase, por ejemplo, Van Parijs (1993: 102, 116), Sen (2001: 102-ss), y Cortés (2001: 71-ss).

¹⁷ Esta situación no es hipotética. Sen (2001: 199) ha mostrado convincentemente que las hambrunas no derivan tanto de un problema de disponibilidad de alimentos sino de fallas en los sistemas de propiedad y titulación. La conclusión que se sigue es obvia: la prevención de las hambrunas requiere invadir los derechos de propiedad; y por el contrario, una absolutización del derecho de propiedad supone una aceptación, en ciertos casos, de las hambrunas.

apropiación mantiene cierta respetabilidad, al evitar consecuencias moralmente escandalosas como las hambrunas. Al mismo tiempo, sin embargo, corre el riesgo de minar sus propias bases porque, como lo destacan Sen (2001: 103) y Van Parijs (1988: 118), una vez que hemos admitido que la propiedad puede ser limitada para evitar injusticias sociales, entonces ya no es claro cuál es el límite que la propiedad y la libertad negativa representan para las políticas redistributivas.

La defensa a ultranza del Estado mínimo y del respeto radical a la propiedad es insostenible filosóficamente, pues implica la aceptación de situaciones que afectan gravemente la libertad real y la dignidad de las personas. Y es que, desde el punto de vista ético, no se necesita discutir mucho para concluir que sin la satisfacción de unos mínimos sociales a todas las personas, no sólo no logra protegerse la dignidad humana sino que incluso la libertad real de los individuos y la deliberación democrática colectiva se ven afectadas. En efecto, ¿quién puede razonablemente negar que la falta de alimentación, salud, vivienda o educación afecta la dignidad humana, y por ende disminuye la capacidad de las personas para ser libres y poder operar como ciudadanos autónomos? Como lo señaló Rousseau hace más de doscientos años, el ejercicio de la libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que “ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse”. O, por recordar un autor que suele ser atractivo a los neoliberales, el propio Adam Smith



señaló —en el Capítulo II del Libro V de *La riqueza de las naciones*— que la satisfacción de ciertas necesidades es indispensable no sólo para asegurar la supervivencia física de las personas sino también para que éstas tengan la “capacidad de aparecer en público sin sonrojarse”.

Esto muestra, entonces, que una democracia constitucional genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin de amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el Gobierno arbitrario, que son los derechos liberales; unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto; y, finalmente, unas garantías materiales, que configuran una

suerte de “ciudadanía social”, pues sólo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales.

Sin embargo, algunos podrían objetar que esta posición —que proponemos llamar *institucionalismo social* por razones que explicamos en la sección de conclusiones— es inviable en sociedades como la colombiana, por las distorsiones y pugnas distributivas que genera. Pero la respuesta es otra: lo que no parece realista es un ordenamiento político que no reconozca derechos sociales, pues difícilmente encontraría aceptación y legitimidad social. Incluso si en gracia de discusión se aceptara que el mercado es económicamente eficiente en la asignación de bienes y recursos, lo cual es obviamente discutible, resta el problema de la integración social en sociedades atravesadas por profundas

desigualdades sociales. Y la experiencia reciente no ha hecho sino confirmar que el mercado, por sí solo, tiene una muy precaria capacidad de integración social, precisamente porque no corrige las desigualdades de las que parte ni las que genera.

Un sistema político y jurídico sin promesas sociales a los ciudadanos en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, es por ello hoy inconcebible. Es posible que esas cláusulas generen algunas “distorsiones” económicas y puede que provoquen algunas ineficiencias en la asignación de los recursos, pero resultan necesarias, no sólo por consideraciones éticas sino porque sólo de esa manera es posible asegurar un mínimo de legitimidad social. Por decirlo irónicamente, una Constitución que proclame que la eficiencia económica y el

crecimiento son los únicos objetivos del Estado, terminaría siendo ineficiente y obstaculizaría el desarrollo, pues tendría pocas probabilidades de lograr la legitimidad política suficiente para cohesionar la sociedad colombiana. Tenemos entonces que pensar en diseños institucionales no sólo para la eficiencia económica sino para la paz y la justicia social.

Y tampoco creemos que no sea posible realizar políticas sociales vigorosas en países pobres, como Colombia, por nuestra escasez de recursos. Esta objeción debe ser tomada en cuenta, pero deja de lado dos elementos básicos que le restan gran parte de su fuerza. En primer término, la limitación de recursos para programas sociales no puede ser tomada como un dato absoluto, pues en muchas ocasiones esta proviene de la falta de estrategias estatales adecuadas para obtener nuevos fondos para financiar la satisfacción de los derechos sociales. Y de otro lado, esa limitación de recursos, incluso cuando es real, no impide la puesta en marcha de políticas sociales vigorosas, por la sencilla razón de que los programas sociales más importantes —como la vivienda popular, la educación o la salud básica— son muy intensivos en trabajo. Por ende, las sociedades pobres pueden financiar esos programas, que suelen ser relativamente más baratos que en las naciones opulentas, por el bajo costo de la mano obra en los países pobres. Amartya Sen ha explicado el punto con claridad, en los siguientes términos:

Podría muy bien sorprender que los países pobres puedan financiar los procesos impulsados por la política social, dado que para expandir los servicios públicos, incluida la asistencia sanitaria y la educación, se necesitan, desde luego, recursos. De hecho, la necesidad de contar con recursos es un argumento que suele esgrimirse para posponer inversiones socialmen-

te importantes hasta que un país ya es más rico. ¿Dónde (como dice la famosa pregunta retórica) van a encontrar los países pobres los medios necesarios para “financiar” estos servicios? Es en realidad una buena pregunta pero también tiene una buena respuesta, que se halla fundamentalmente en el análisis de los ‘costos relativos. La viabilidad de este proceso impulsado por la política social depende del hecho de que los servicios sociales relevantes (como la asistencia sanitaria y la educación básica) son muy intensivos en trabajo, y por lo tanto, relativamente baratos en las economías pobres y de bajos salarios. Una economía pobre puede tener menos dinero para gastar en sanidad y en educación, pero también necesita menos dinero para prestar esos mismos servicios, que costarían mucho más en los países ricos” (Sen, 2000: 68).

5. Conclusiones: hacia un institucionalismo social

A lo largo de este escrito, hemos delineado los pilares teóricos de la visión neoliberal sobre la administración de justicia y el contenido de los programas de reforma judicial que se inspiran en dicha visión. Igualmente, hemos ofrecido una crítica interna que pone en evidencia las inconsistencias de las reformas emprendidas y una crítica externa que pone en tela de juicio los supuestos teóricos y morales mismos sobre los que descansa la visión neoliberal.

A pesar de que, en nuestra opinión, esta reconstrucción conceptual y el examen empírico de las políticas neoliberales son pasos esenciales para formular visiones y programas diferentes, es claro que la crítica por sí sola es insuficiente. Frente al programa neoliberal, la pregunta clave es la que los neoliberales mismos formulan al escuchar las críticas: “¿cuál es su

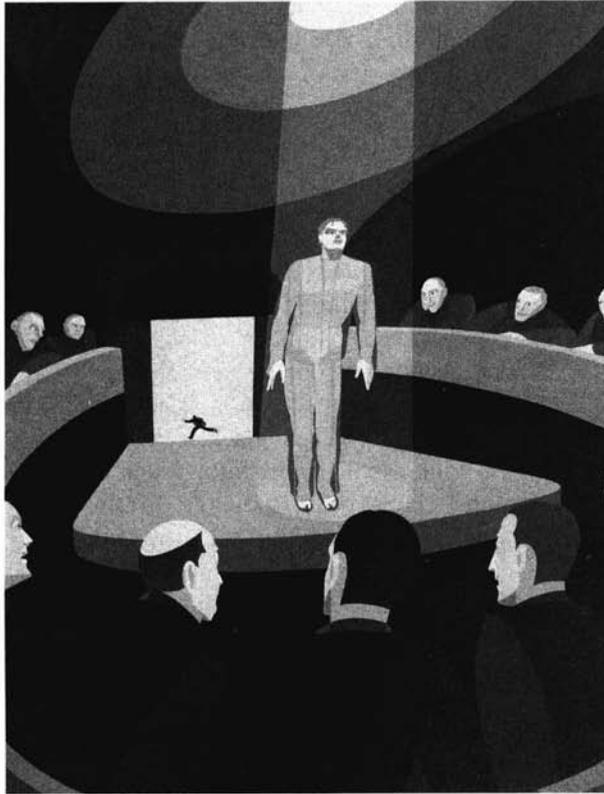
alternativa?”. En la sección anterior ofrecimos algunos elementos de una posición sobre la justicia que, en contravía del neoliberalismo, afirma la necesidad de impulsar programas de inclusión y justicia social que involucren tanto al sistema judicial como a los demás estamentos del Estado. Al hacerlo, le dimos el nombre de “institucionalismo social” a esa propuesta. En esta sección, cerramos el ensayo mediante un esfuerzo de articulación de la orientación y contenido de dicha visión, con énfasis en la forma como se aplica a la reforma judicial.

¿Por qué el nombre de institucionalismo social? Por dos razones distintas. En primer lugar —al contrario de visiones que adoptan una interpretación dogmática del marxismo y que por tanto rechazan cualquier discusión de la “superestructura” institucional— creemos que cualquier agenda de reforma progresista debe darle un lugar central al diseño institucional. El aporte fundamental del neoinstitucionalismo al conocimiento ha sido promover la discusión sobre el efecto de las instituciones en las economías y las sociedades contemporáneas. Su defecto ha sido, como lo señalamos anteriormente, adoptar una visión funcionalista de las instituciones que reifica la propiedad privada y el mercado. De lo que se trata, entonces, es de tomar en serio la invitación neoinstitucionalista a pensar las instituciones, pero desde una perspectiva de filosofía moral y de políticas públicas que le dé tanta importancia a la libertad como a la igualdad. De allí que hablemos de un institucionalismo *social*. En segundo lugar, a pesar de los muy considerables aportes a la visión que proponemos hechos por las doctrinas constitucionales que a lo largo y ancho de América Latina han promovido la protección de derechos sociales, preferimos utilizar el término *institucionalismo social* antes que el más

difundido pero más estrecho “constitucionalismo social”, que de hecho usamos en las primeras secciones de este trabajo. Ello se debe a que la aplicación del tipo de visión que contemplamos no se limita al ámbito de la decisión judicial en materias constitucionales, sino en general a todas las decisiones sobre instituciones públicas. La protección de derechos sociales no es, por supuesto, tarea exclusiva de los jueces, sino que compete a todo el Estado y a la sociedad civil. En esta medida, el institucionalismo social adopta la concepción amplia de lo que es una institución que ha sido articulada por el neoinstitucionalismo, pero incluye en la discusión objetivos fundamentales—v.gr., la legitimidad del Estado, la garantía para todos de condiciones de vida dignas y la responsabilidad social de los individuos y las empresas—

que van más allá de la protección del mercado. En este sentido, el institucionalismo social tiene que ver con asuntos tan variados como el régimen de impuestos, los programas de asistencia social, las políticas laborales y de seguridad social, y la política criminal.

Dadas las pretensiones limitadas de este ensayo, no nos ocupamos aquí de desarrollar las implicaciones del institucionalismo social en campos distintos al de la administración de justicia. Queda, sin embargo, planteada la agenda de trabajo en esa dirección. En relación con el tema específico de este escrito, frente a las reformas judiciales con énfasis neoliberal, proponemos reformas con prioridades basadas en un institucionalismo social. Y esa conclusión tiene obviamente importantes implicaciones sobre nuestra visión acerca de la orientación que deberían tener las reformas al sistema judicial. La pregunta que surge es entonces hasta qué punto son compatibles con el institucionalismo social las reformas recientes y, en caso de incompatibilidad, qué orienta-



ciones deberíamos imprimirles. Concluiríamos entonces este escrito con una breve exploración de dicho interrogante.

En principio, nada puede objetarse a que las reformas pretendan hacer más eficiente la justicia y busquen reducir sus costos. Una justicia más rápida, económica y eficaz no sólo favorecería el desarrollo económico, conforme lo plantean los neoinstitucionalistas, sino que además tendría otras consecuencias deseables en una democracia. De un lado, la reducción de costos de la justicia permitiría utilizar los dineros ahorrados en favorecer el acceso a la justicia, o en mejorar la cobertura y prestación de otros servicios públicos, como la educación o la salud. De otro lado, la existencia de una justicia más eficaz y rápida tiende a favorecer especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad, quienes en ocasiones son los más afectados por la congestión y morosidad del aparato judicial, pues no cuentan con los recursos económicos para esperar los largos años que hoy toma un proceso judicial. No

tienen, como dice Cappelletti (1974: 152), “resistencia para aguardar” y por ello son quienes más requieren una justicia pronta y rápida.

En ese mismo contexto, el estímulo a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación o la negociación, que es un componente de muchas de las reformas recientes, es en principio deseable, al menos por las siguientes dos razones. De un lado, permite una cierta reducción de la violencia, ya que genera espacios consensuales y participativos para ventilar litigios, que no tenían antes formas adecuadas de resolución. De otro lado, estos tipos de justicia informal tienen potenciales democráticos pues acercan la justicia a los criterios populares de equidad y en algunas ocasiones son procesos participativos, que restituyen a las personas y a las comunidades la capacidad de resolver sus propias controversias, dado que, en general, las decisiones se fundan en el asentimiento de las partes involucradas.

Finalmente, las tentativas por lograr no sólo seguridad jurídica sino además controlar la violencia y disminuir la criminalidad son esenciales para la consolidación democrática de América Latina. La arbitrariedad judicial y la violencia cotidiana son factores que obstaculizan gravemente el goce de los derechos humanos en la región.

Por lo tanto, el hecho de que las reformas recientes pretendan promover la justicia informal, eficiencia del aparato judicial y la seguridad ciudadana no es entonces en sí mismo cuestionable. Sin embargo, el enfoque neoliberal tiende a distorsionar incluso esos propósitos loables, en la medida en que centra sus esfuerzos en construir una justicia para el mercado, con lo cual minimiza los problemas de desigualdad y de exclusión social, y la manera como esos

fenómenos sociales impactan las dinámicas judiciales.

Así, al no tomar en consideración esos aspectos, la informalización de la justicia ha tendido a veces a traducirse en una descarga de las obligaciones que tiene el Estado social de brindar el servicio público de administración de justicia. Con esto, se produce una discriminación entre los ciudadanos, en la medida en que el resultado es una justicia judicial de primera clase, que opera para los ciudadanos más pudientes, mientras que estos mecanismos informales constituirían una justicia de segunda, para los pobres y marginados.¹⁸ Así, en lugar de operar como una nueva fuente de oferta de servicios judiciales, los procesos de informalización se traducen en un nuevo obstáculo al acceso a la justicia. Por ello, las reformas judiciales no pueden desentenderse de los problemas de acceso, que siguen siendo muy graves en nuestras sociedades.

De otro lado, el desconocimiento de los desbalances de poder entre las personas y grupos sociales también ha afectado la imparcialidad de esos mecanismos informales. En contextos sociales caracterizados por profundas desigualdades entre las partes, la justicia informal tiende a darle la victoria a los más poderosos, como lo demuestran distintos estudios empíricos. Por ejemplo, la creación del Tribunal de Vivienda de Nueva York que buscaba “resolver de modo expedito, informal y desprofesionalizado los conflictos entre arrendatarios y propietarios” dio lugar a un aumento muy considerable de lanzamientos (Santos, 1991: 168).

El olvido de la desigualdad social ha también tenido impactos negativos sobre la imparcialidad de la justicia estatal. Como lo ilustramos anteriormente, las reformas recientes, centradas en la eficiencia, no han abordado con vigor la necesidad de que, dentro de la propia administración de justicia, existan mecanismos para que en el proceso exista un equilibrio real entre los sujetos procesales. En Colombia, además del

desbalance señalado entre los recursos de la Fiscalía y los de los defensores públicos, dicha asimetría es clara en los campos civil, laboral y administrativo, en donde los sectores pobres sólo cuentan con la oferta de los consultorios jurídicos, que tienen cubrimientos limitados. Para que exista un proceso realmente imparcial, es necesario que el Estado reequilibre la situación de las partes débiles. Como lo señala Cappelletti en un estudio clásico sobre el tema:

“En verdad, para que se tenga un proceso justo no basta que ante un juez independiente e imparcial haya dos partes en contradictorio, de modo que el juez pueda escuchar las razones de ambas. [Es] menester además que esas dos partes se encuentren en condiciones de paridad no meramente jurídica (lo que puede significar meramente teórica) sino que haya entre ellas efectiva paridad práctica, lo que quiere decir paridad técnica y también económica. También en el campo del proceso, los 'derechos sociales' se manifiestan, en suma, como la integración necesaria de los derechos clásicos de libertad” (Cappelletti 1994: 110).

Finalmente, las preocupaciones por la seguridad jurídica en el enfoque neoliberal tienen una inaceptable selectividad, pues existe una gran preocupación por salvaguardar la propiedad y los contratos, pero no parece existir el mismo interés en proteger los derechos fundamentales y las garantías sociales de los ciudadanos. Un ejemplo claro de esta selectividad es el recurso constante de los equipos económicos de los gobiernos de Colombia y de otros países de la región al aumento de la edad de jubilación como forma de balancear los presupuestos nacionales en vista de las exigencias de austeridad en el gasto público hechas por el Fondo Monetario Internacional. Los mismos funcionarios y académicos que defienden a ultranza la seguridad jurídica para las empresas proponen —ignorando la evidente contradicción prác-

tica en la que incurren— la continua variación de las expectativas de los trabajadores en relación con su edad de jubilación. La pregunta obvia es entonces: ¿para quién es la seguridad jurídica? En contravía de la agenda neoliberal, el institucionalismo social propone que la seguridad jurídica sea tomada en serio también cuando los destinatarios de las reformas sean los grupos sociales menos favorecidos.

Pero eso no es todo. Si la profundización de la democracia requiere la construcción de una ciudadanía social, como lo explicamos anteriormente, el Estado debe tener funciones redistributivas más amplias de lo que plantea la ideología neoliberal. Y la administración de justicia jugar un papel importante en la construcción de esa ciudadanía social, al menos en los siguientes dos aspectos: de un lado, una de las características criticables del Estado benefactor ha sido que la concesión de las prestaciones necesarias para satisfacer los derechos sociales no ha sido siempre igualitaria ni transparente porque ha dependido de criterios discrecionales de las administraciones públicas. La creación de mecanismos judiciales que permitan controlar el poder de esas burocracias podría entonces asegurar una mayor transparencia e igualdad en ese campo. De otro lado —aunque el tema es polémico— los jueces pueden, en determinadas circunstancias, amparar demandas de derechos sociales, tal y como lo han hecho, en contextos distintos, los tribunales constitucionales

²⁰ Existe también, por supuesto, una justicia informal de primera clase para quienes pueden pagarla: el arbitraje y la conciliación comercial, que se han convertido en las formas preferidas de resolver las disputas que involucran a empresas multinacionales. Sobre el papel central del arbitraje en los procesos contemporáneos de globalización neoliberal, véase Dezalay y Garth (1996).

de Colombia, Sudáfrica, India o Hungría. Con esto, se puede asegurar una mayor eficacia de esos derechos y la realización de la ciudadanía social. Ahora bien, es cierto que en la actualidad, ni la teoría política ni la práctica jurídica o social han definido con claridad los rasgos que deberían tener las funciones judiciales para la consolidación de esa ciudadanía social. Uno de los retos teóricos y prácticos del institucionalismo social es, por lo tanto, desarrollar un cierto “garantismo social”, fundado en la existencia de técnicas judiciales de protección de los derechos sociales, semejantes a las que el constitucionalismo liberal diseñó para asegurar la efectividad de los derechos civiles (Ferrajoli, 2000: 68).

En conclusión, el reto de nuestra propuesta de institucionalismo social es entonces construir un sistema judicial que contribuya a la implantación de un Estado social de derecho que sea eficiente, transparente y equitati-

vo. Sin embargo, para abordar esa tarea, sería ingenuo desconocer que el Estado benefactor —que es la forma estatal concreta que ha sido identificada tradicionalmente con los objetivos del institucionalismo social— ha sido objeto de críticas agudas formuladas por neoliberales, neoconservadores y marxistas. Muchas de esas objeciones son pertinentes. Así, es cierto que las políticas benefactoras generan dificultades fiscales, en ocasiones son inequitativas y producen intervenciones burocráticas alienantes y poco transparentes, que erosionan el dinamismo de las sociedades democráticas. Hay pues que tomar en serio las críticas contra el Estado benefactor pero sin abandonar los ideales de justicia social del Estado social de derecho. Es pues importante no confundir el Estado social con el Estado benefactor —que, dicho sea de paso, nunca ha existido como tal en América Latina— o con el Estado de-

sarrollista latinoamericano, a pesar de los vínculos históricos que han existido entre esos tipos de Estado.

Esta diferenciación es crucial. En últimas, el reto del institucionalismo social es construir un Estado social de derecho post-benefactor, esto es, una forma de organización institucional capaz de realizar los ideales de justicia social, pero sin las distorsiones del Estado benefactor¹⁹. Sin duda, la administración de justicia debe jugar un papel central en la realización de esta propuesta, porque un cierto “garantismo social” es necesario para el desarrollo de una organización política de esa naturaleza.

¹⁹ Para el desarrollo de esta idea, ver Uprimny (2001)

Bibliografía

Abregú, Martín. 2001. “Barricades or Obstacles. The Challenges of Access to Justice”, en Van Puymbroeck, Rudolf (ed.). 2001. *Comprehensive Legal and Judicial Development*. Washington: Banco Mundial.

Adelman, Jeremy y Miguel Centeno. 2002. “Between Liberalism and Neoliberalism: Law’s Dilemma in Latin America”, en Dezalay, Yves y Bryant Garth (eds.), *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Alesina, Alberto (ed.). 2002. *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo-Alfaomega.

Arenas, Luis Carlos y Gabriel Gómez. 2001. “En busca de justicia en los tiempos de las reformas judiciales: estudios de caso en Colombia, Perú y Venezuela,” en *El otro derecho*, 25: 181-229.

BID. 1998. *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington: BID.

Biebesheimer, Christina. 2001. “Justice Reform in Latin America and the Caribbean: the IDB Perspective”, en Sieder, Rachel y Pilar Santodomingo (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: University of London: 99-141.

Buscaglia, Edgardo. 1998. “Obstacles to Judicial Reform in Latin America”, en BID, *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington, BID.

Cao, Lan, “Law and Economic Development: A New Beginning?”, *Texas International Law Journal*, 32: 545-559, 1992

Cappelletti, Mauro. 1974. *Proceso, ideologías, sociedad*. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América.

Carothers, Thomas. 2001. “The Many Agendas of Rule-of-Law Reform in Latin America”, en Sieder, Rachel y Pilar Santodomingo (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Londres, University of London, 4-16.

- Carrasquilla, Alberto. 2001. "Economía y Constitución: hacia un enfoque estratégico", en *Derecho Público*, No 12, Bogotá, Uniandes.
- Clavijo, Sergio. 2001. *Fallas y fallos de la Corte Constitucional*, Bogotá: Alfaomega-Cambio.
- Cortés Rodas, Francisco. 2001. "El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales", en Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo Ramírez (eds.). *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Cuéllar, María Mercedes. 2000. *Colombia: un proyecto inconcluso*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrillo, Fernando. 1998. "The Inter-American Development Bank", en BID, *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington: BID.
- Chibundu, Maxwell O. 1997. "Law in Development: On Tapping, Gourding and Serving Palm-Wine", *Case Western Reserve Journal of International Law*, 29: 1967,260.
- Consejo Superior de la Judicatura. 1998. *Balance sociojurídico de la justicia penal en Colombia: 1996-1997*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Cortés, Juan. 1995. *Diagnóstico cooperativo de la cooperación técnica internacional en el sector justicia 1990-1994*, Bogotá: Sipeci.
- Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: The World Bank.
- . 2001. "Legal and Judicial Reform: The Role of Civil Society in the Reform Process", en Sieder, Rachel y Pilar Santodomingo (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: University of London: 80-98.
- Dezalay, Yves y Bryant Garth. 1996. *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago: Chicago University Press.
- . 2002. *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia.
- Dezalay, Yves y David Trubek. 1994. "La reestructuración de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales", en *Pensamiento Jurídico*, 1: 5-41.
- Ferrajoli, Luigi. 2000. *El garantismo y la filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fundación Ford, *Many Roads to Justice. The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World*. Nueva York: Fundación Ford.
- García, Lucía. 1995. *Informe de cooperación técnica internacional. Programa AID*, Bogotá: Minjusticia.
- García, Mauricio y César A. Rodríguez. 2002. "Hacia una caracterización de los campos jurídicos latinoamericanos", en García, Mauricio y César A. Rodríguez (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia.
- García Cotarelo, Ramón. 1998. "Crisis y reformulación del Estado del bienestar" en Javier Corcuera Atienza y Miguel Ángel García Herrera (eds.). *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Tecnos.
- Gardner James. 1980. *Legal Imperialism*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Ginsburg, Tom. 1995. "Law and Development: The Third Wave" (mimeo). Documento presentado en la Law and Society Association Annual Conference, Toronto, Canadá.
- Hayek, Friedrich Von. 1973. *Law, Legislation and Liberty*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Henao, Juanita. 1991. *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*, Bogotá: Cinep.
- Iglesias, Enrique. 1993. "Law, Justice and Development in Latin America in the Nineties", en BID, *Justice and Development in Latin America and the Caribbean*, Washington: BID.
- Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo. 1998. "Introduction", en: BID, *Justice and Development in Latin America and the Caribbean*, Washington: BID.
- Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Kluger, Maurice y Rosental, Howard. 2000. *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*. Bogotá: Documentos de Trabajo de Fedesarrollo: 17.
- Lechner, Norbert. 1992. "Estado y mercado", en *Revista Foro*: 18.
- Martínez de Pisón, José. 2001. "F. Hayek: el retorno del viejo espíritu liberal", en Juan Antonio García Amado (ed.). *El derecho en la teoría social*. Madrid: Dykinson.
- Montenegro, Armando y Carlos Esteban Posada. 2001. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Alfaomega y Cambio.

- North, Douglass C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, Robert. 1988. *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5(1).
- 1999. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion," en O'Donnell, Guillermo, Juan Méndez y Paulo Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press: 303-338.
- Prillaman, William. 2000. *The judiciary and Democratic Decay in Latin America*. Westport, Conn: Praeger.
- Requejo Coll, Ferrán. 1994. *Las democracias*, Barcelona: Ariel.
- Rodríguez, César A. 2001a. "Globalización, reforma judicial y Estado de derecho: el regreso de los programas de derecho y desarrollo," en *El otro derecho*, 25: 13-50.
- 2001b. "La justicia civil", en Santos, Boaventura y Mauricio García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá: Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES.
- 2001c. "La justicia laboral", en Santos, Boaventura y Mauricio García, (dirs.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá: Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES.
- Rondón, Carolina. 1998. "La cooperación internacional en materia de justicia en Colombia", tesis de grado, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Malcolm Rowat, Waleed Malik, y Maria Dakolias (eds.). 1995. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean : Proceedings of a World Bank Conference*. Washington: Banco Mundial.
- Rubio, Mauricio. 2001. "la justicia penal", en Santos, Boaventura y Mauricio García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá: Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES.
- Santos, Boaventura. 1991. *Estado, derecho y luchas sociales*. Bogotá: ILSA.
- 2001. "Derecho y democracia: La reforma global de la justicia", en Santos, Boaventura y Mauricio García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá: Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES.
- Sarles, Margaret. 2001. "USAID's Support of Justice Reform in Latin America", en Sieder, Rachel y Pilar Santodomingo (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: University of London: 47-79.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- 2001. "Propiedad y hambre" en *Precedente. Anuario Jurídico*. Cali: Icesi.
- Shihata, Ibrahim F. I. 1995a. "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank", en Rowat et al. (ed.), *Judicial Reform in Latin American and the Caribbean*, Washington D.C.: The World Bank.
- 1995b. "Legal Framework for Development: The World Bank's Role in Legal and Judicial Reform", en Rowat et al. (ed.), *Judicial Reform in Latin American and the Caribbean*, Washington D.C., The World Bank, 1995b.
- 1998. "The World Bank", en BID, *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington: BID.
- Snyder, Francis G. 1982. "The Failure of Law and Development", *Wisconsin Law Review*: 373-395.
- Tamanaha, Brian. 1995 "Law and Development", *The American Journal of International Law*, 89: 470-485.
- Trubek, David y Marc Galanter, 1974. "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States", *Wisconsin Law Review*, 1062-1102.
- Uprimny, Rodrigo. 1994. "Fiscal general o General fiscal", en *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, 20.
- 2001. "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas", en VV.AA. *El debate a la Constitución*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional.
- 2002. *¿Existe una protección judicial óptima de los derechos sociales? Una perspectiva constitucional comparada sobre las formas y grados de justiciabilidad de los derechos sociales*. Bogotá (mimeo).
- Vaky, Paul. 1998. "U.S. Agency for International Development", en *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington: BID.
- Van Parijs, Philippe. 1993. *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona: Ariel.
- Van Puymbroeck, Rudolf (ed.). 2001. *Comprehensive Legal and Judicial Development*. Washington: Banco Mundial.

Fundación Foro Nacional por Colombia 20 años

Historia de un presente con futuro*

Esperanza González

Directora de Foro Nacional por Colombia



Foro Nacional por Colombia celebró sus 20 años de existencia con un acto académico y social realizado en el hotel Suite Jones, el pasado 8 de noviembre. De izquierda a derecha, Francisco Leal Buitrago, Adolfo Álvarez, Fabio Velásquez y Esperanza González, directora nacional de Foro.

Desde su creación, la Fundación Foro Nacional por Colombia ha estado comprometida con todos aquellos procesos que promueven la democratización de la sociedad y del Estado colombiano y le ha apostado de una manera especial a la transformación del pensamiento democrático del país. La Fundación no ha sido ajena a los grandes cambios y transformaciones vividos

en el país, cambios que, para infortunio de la mayoría de los colombianos, no siempre han estado ligados a propósitos progresistas y de corte democrático. En tal sentido, ha intentado, con base en una lectura permanente de la realidad nacional e internacional, perfilar su acción de manera que responda a las exigencias de un país que sigue pensando mayoritariamente que la democracia, la justicia social y la convivencia

pacífica son valores fundantes de nuestro futuro.

En efecto, su nacimiento estuvo estrechamente vinculado al desarrollo de los movimientos populares en

*Texto de la intervención de Esperanza González, directora nacional de Foro, en el acto de celebración de los 20 años de la Fundación.

Colombia, y esa fue y sigue siendo una marca que define la identidad de la Fundación. Cuando un grupo de intelectuales colombianos concibieron la idea de crear a Foro, lo hicieron animados por la necesidad y la profunda convicción de que la única manera de enfrentar el régimen político autoritario, heredado de la hegemonía bipartidista en Colombia, era fortaleciendo los movimientos populares y construyendo una apuesta que tuviera como núcleo de inspiración la democratización de dicho régimen y la transformación de las prácticas sociales y políticas a la luz de un imaginario de democracia y justicia social. Así lo hemos venido haciendo en estas dos décadas y lo seguiremos haciendo, porque creemos que hoy más que nunca en Colombia el escenario democrático está estrechamente relacionado con una sociedad civil fuerte y con una población organizada que se movilice en torno a propósitos colectivos. Foro seguirá aportando a través de sus estudios a la comprensión de las diversas expresiones de la sociedad en la escena pública, y continuará acompañando a aquellos sectores comprometidos con el ideal de una democracia abierta y participativa.

A mediados de la década de los 80, uno de los más importantes debates políticos en el país giró en torno a la reforma del Estado y al fortalecimiento político y administrativo de los entes territoriales. El proceso de descentralización marcó sin duda en ese momento un hito histórico, no sólo por el cambio significativo que sufrió la arquitectura del Estado en su conjunto, al devolver competencias, recursos y autonomía política y administrativa a los municipios y departamentos, sino porque creó las condiciones para una apertura democrática a través de la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión local. La Fundación estuvo atenta a esos cambios, participó activa-

mente en esa discusión y realizó una importante labor de difusión y promoción de los cambios que se estaban operando en esa coyuntura, convencida de que la reforma municipal, a pesar de sus limitaciones, tenía un inmenso potencial de cambio democrático. La Constitución de 1991 nos ratificó en esa hipótesis y nos planteó nuevos retos de acción política.

Desde entonces Foro ha venido jugando un rol importante en la defensa, difusión y promoción de la descentralización y de la democratización de la gestión municipal. Muchas de las tareas de investigación, análisis y reflexión desarrolladas por la institución han buscado fijar los derroteros más sólidos para fortalecer los poderes locales desde una perspectiva moderna y democrática. Buena parte de nuestros estudios, de nuestro trabajo de intervención social y de nuestro esfuerzo editorial, reflejan esa línea de pensamiento.

El trabajo con los movimientos sociales y con los actores municipales poco a poco nos fue convenciendo de que no bastaba con que hubiese un marco legal e institucional para la participación, sino que era necesario transformar mentalidades y comportamientos en la población, pero particularmente en sus dirigentes sociales y políticos, trabajar en favor de una nueva cultura ciudadana y colocar en el centro del debate los temas de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. Tal convicción nos llevó a finales de la década del 80 a iniciar una tarea, pionera en el país, de formación de líderes sociales en perspectiva democrática a través de un programa de Escuelas de Liderazgo en varias regiones del país. Ese programa sigue vigente en Foro y no dudamos de sus bondades, así como también de sus limitaciones. Lo cierto es que la posibilidad de una Colombia democrática depende de un recambio en el liderazgo social y político, que

introduzca nuevas ideas y nuevos estilos de relación con la gente y con la política.

Pero, precisamente, se trataba de inculcar en estos líderes un imaginario democrático que inspirara su desempeño, lo que nos llevó a pensar en la necesidad de trabajar en el campo de la cultura democrática y los derechos humanos. Desde principios de la década pasada, Foro trabaja en este campo con sectores muy diversos: niños y jóvenes, maestros, mujeres, sectores de la tercera edad, dirigentes barriales y campesinos, funcionarios municipales. El énfasis es la promoción de los derechos humanos (su significado, los mecanismos e instrumentos para su protección). Participamos en redes y mesas locales por la paz y en comités interinstitucionales que trabajan en ese campo. Igualmente, Foro desarrolla una reflexión y una serie de acciones interinstitucionales relacionadas con el fenómeno del desplazamiento forzado, labores de asistencia y asesoría a personas y organizaciones; y la concertación con Personerías y la Defensoría del Pueblo de acciones orientadas a la promoción de los mecanismos de protección de los derechos. A lo largo de los últimos años se han generado espacios de intercambio institucional no solo con organismos que tienen injerencia en el tema (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo y Personerías, entre otras) sino también con las organizaciones sociales y las ONG, que trabajan en la defensa y promoción de los D.H y del DIH.

Una característica del trabajo de Foro en los últimos años ha sido su relación fluida con otras organizaciones no gubernamentales, con otros actores sociales y con sectores académicos en todo el país. Estamos convencidos de que uniendo esfuerzos logramos mejores cosas y mayores

impactos. La articulación de esfuerzos institucionales, en una sociedad como la colombiana, caracterizada cada vez más por la fragmentación y el individualismo, es una clave de oro para lograr incidir en los destinos del país. En ese mismo sentido, hemos participado desde hace muchos años en redes internacionales en las que participan instituciones pares con las cuales hemos intercambiado experiencias, realizado proyectos conjuntos y desarrollado aprendizajes de gran importancia.

La línea editorial, con la Revista Foro a la cabeza, es muestra fehaciente de nuestro trabajo. Más de 44 títulos de libros publicados, 45 números de la *Revista Foro*, separatas de la misma, boletines especializados, publicaciones periódicas como *Foro Debates*, separatas en grandes diarios, documentos y materiales sobre la problemática de la mujer en Colombia, etc., son una real contribución a la formación de una cultura democrática y significan una importante presencia de Foro en la lucha por “incidir en la transformación del pensamiento democrático en el país”.

Estos propósitos institucionales se han construido mediante el esfuerzo, compromiso y tenacidad de hombres y mujeres que han puesto su grano de arena para hacerlos realidad. Mujeres y hombres que desde sus diferentes perspectivas, profesiones, anhelos, intereses, han ido configurando lo que hoy es Foro. Gracias a ellas y a ellos podemos estar hoy celebrando nuestros 20 años de existencia institucional. Cada funcionaria y funcionario, cada director y directora, cada miembro de la Asamblea de Socios que han pasado por Foro, han dejado su huella y su marca indeleble en los logros que hemos obtenido y en este proyecto que tiene vigencia y que seguirá trasegando y dando la lucha durante mucho tiempo.



Investigadores, directivos, socios, empleados y amigos de Foro Nacional por Colombia celebraron con entusiasmo los 20 años de labores de la Fundación en favor de la democracia y la formación de una nueva cultura ciudadana y democrática.

Como toda ONG, hemos tenido múltiples dificultades y problemas. Pero quizás podemos decir que en eso también somos fiel copia de este país, hemos resistido los embates de muy diverso origen, que intentan minimizar o acabar con nuestro trabajo. Seguimos de pie resistiendo las tormentas pero con la convicción de que siempre existe un futuro mejor. Hoy podemos decir que hemos ganado en experiencia, en conocimiento, en tolerancia, en responsabilidad, pero también tenemos la certeza de que todavía nos queda un trecho muy largo por recorrer y un camino signado por tropiezos y triunfos. Dificultades que deberemos sortear con la ayuda y colaboración de todos aquellos que están comprometidos en la construcción de un país mejor.

Foro ha sufrido cambios y transformaciones de gran calado. Hace 20 años era casi imposible pensar que una ONG, de corte democrático y progresista, estuviera en manos de mujeres. Hoy podemos señalar que se han dado cambios muy significativos: Cuatro mujeres estamos al frente de los destinos de la Institución. En Cali, Barranquilla, Ibagué, y en la presiden-

cia, los cargos directivos han sido asumidos por mujeres. Mujeres que han luchado por ganarse un espacio, que han contribuido en la construcción de nuevos escenarios, de nuevas prácticas, de nuevos liderazgos, de nuevos sueños y anhelos. Mujeres que estamos acompañadas por hombres y por otras mujeres que creen en nosotras, que nos han dado su voto de confianza y que nos apoyan de manera solidaria y comprometida en la lucha diaria por visibilizar la institución, por cumplir a cabalidad los principios institucionales y por conseguir que se haga realidad una nueva Colombia: una Colombia más democrática, más tolerante, más equitativa, más pacífica.

Pero, FORO no sería lo que es sin la ayuda, la solidaridad, la entrega y el compromiso de nuestra red de amigos y amigas, de las ONG pares de Foro, de Viva la Ciudadanía, de la Red Viva, de nuestros amigos y amigas de las ONG de América Latina y de quienes le han apostado a la construcción colectiva de escenarios y espacios de deliberación y actuación en busca de nuevos horizontes y esperanzas para nuestro país y la región.

Foro es hoy lo que es por el apoyo y acompañamiento de varias agencias de cooperación. Novib, la EED, la Fundación Heinrich Boell, Misereor, Diakonia, la Fundación Ford, el Movimiento de Laicos por América Latina, Kate, Iepala y la Unión Europea, para mencionar las más importantes, nos han brindado su apoyo durante estos 20 años de trabajo. A ellos y ellas muchas gracias por confiar en nosotros, por apoyarnos y seguirnos apoyando en momentos en que se requieren acciones decididas y agresivas para encontrar caminos a la crisis que atraviesa el país. Gracias porque nos sentimos acompañados por todas esas instituciones que le apuestan a una Colombia mejor.

Las ONG democráticas estamos viviendo un momento difícil. Diversos sectores, tanto del Estado como de la sociedad, adelantan acciones de estigmatización, de mala prensa, e incluso de persecución, bajo el pretexto de que somos defensores de los grupos insurgentes. Hacen parte de esa escalada contra las Ong hechos como el allanamiento a las oficinas de la Asamblea Permanente por la Paz en Bogotá, que denunciamos y rechazamos enérgicamente. Sentamos nues-

tra voz de protesta por este tipo de hechos y por las acusaciones sin fundamento que se están haciendo a instituciones como las nuestras, que no hacemos otra cosa que luchar por la equidad, por la justicia y la democracia. Nuestro trabajo es ciertamente político, pero siempre en la perspectiva de obtener una sociedad mejor y un Estado abierto a la voz de los ciudadanos y las ciudadanas, al servicio de los intereses colectivos.

Por último, no sobra compartir con ustedes los deseos y anhelos que la Familia Foro tiene en estos tiempos aciagos. Anhelos que muchos y muchas de ustedes comparten; que cada día buscan con su trabajo, esfuerzo y tesón y que lo demuestran con su compromiso y fe en este país. Hoy, todavía seguimos insistiendo en erigirnos como una institución sólida, moderna, democrática, profesional, eficiente; una organización articulada a su entorno para promover dinámicas de organización social, para fortalecer la intervención ciudadana, la modernización del Estado, la gestión pública, el mejoramiento de la calidad de vida, la equidad en todas sus dimensiones, la defensa y protección de los derechos humanos y el afianza-

miento de la democracia. Seguimos luchando por un Foro que defienda y asuma la investigación como parte de su quehacer cotidiano; que sea vehículo del pensamiento democrático en el país, que contribuya a buscarle salidas a la crisis y a luchar de manera mancomunada con otras organizaciones democráticas para obtener la esquiua y lejana paz; un Foro aliado con sectores sociales y con instituciones que promuevan el afianzamiento de prácticas y valores democráticos. Un Foro que haga parte de redes nacionales e internacionales interesadas en la construcción de paz y de democracia. Creemos y tenemos la certeza de que en la materialización de esos anhelos y deseos ustedes, amigas y amigos, nos van a seguir acompañando. Seguimos teniendo confianza en que el trabajo que día a día hacemos va a rendir los frutos esperados. Creemos que las utopías, los sueños y anhelos que hemos construido colectivamente con la fuerza y decisión de muchas mujeres y hombres, van a configurar un nuevo país, una nueva democracia, una mejor sociedad. Las invitamos y los invitamos para que no desfallezcamos en la construcción de ese nuevo escenario.

Adpostal



Legamos a todo el mundo!

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

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO
SERVICIO DE CORREO NORMAL
CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL
CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA
POST EXPRESS
ENCOMIENDAS
FILATELIA
CORRA
FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS
2438851 - 3410304 - 3415534
980015503
FAX 2633345

Francisco Leal Buitrago
Sociólogo, profesor titular de la Universidad de los Andes y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia

Conflicto y política en Colombia

Francisco Leal Buitrago

En Colombia, los procesos políticos han sido inestables y han generado conflictos con tendencia a sobrepasar la capacidad de la sociedad para controlarlos. Esta tendencia se agravó en las últimas dos décadas, en la medida en que su recurrencia facilitó la gestación de organizaciones, como las de los narcotraficantes, las guerrillas y los paramilitares, con capacidad de reproducirse y fortalecerse, estimuladas por la relativa facilidad de cumplir con sus objetivos y los bajos costos que ello implica. En el proceso que llevó a esta situación sobresalen los conflictos de orden político, que sirvieron de estímulo para la formación de otros de naturaleza diferente, pero sobre todo para diversificar y generalizar los medios violentos utilizados por los grupos de delincuentes para lograr sus fines inmediatos.

En el país persisten factores sociales destacados de orden estructural, que sirvieron de base para la generación de condiciones favorables para que los procesos históricos desembocaran en la situación señalada. La prolongada permanencia de esos factores fue motivada por la forma como evolucionó la organización de la sociedad sobre la base de relaciones sociales específicas, en especial por el papel político jugado por los grupos dirigentes en el proceso de modernización capitalista ocurrido durante las últimas seis décadas. Entre esos factores se destacan los siguientes seis.



Ilustración de Mauricio Suárez Acosta

1. Regionalización social acentuada, dispersa, aislada y con tendencia endógena, que ha dificultado una integración política adecuada para la formación de nación. Dentro de este contexto disgregado, no se han creado referentes nacionales fuertes, dinámicos y estables. A diferencia de buena

parte de los países de América Latina, la ausencia de populismo limitó la ya débil tendencia de integración del pueblo en un contexto nacional. La debilidad política de la nación impide además el fortalecimiento sostenido de estructuras de orden nacional, entre las que se destacan el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

2. Debilidad política del Estado, reflejada en la escasa capacidad para generar confianza y credibilidad en sus instituciones, es decir, legitimidad. Esta situación se muestra también en la limitada posibilidad de administrar los conflictos sociales. La debilidad estatal se escudó durante un siglo en un bipartidismo premoderno, absorbente y sectario, con cobertura nacional policlasista por razón de las guerras civiles libradas en su nombre durante la segunda mitad del siglo XIX. La Iglesia católica, igualmente absorbente y premoderna, cumplió también este papel de sustitución distorsionada de las funciones estatales.

3. Fragilidad de la sociedad civil, con escasas organizaciones hasta hace pocas décadas, la mayoría de las cuales sólo expresaban intereses exclusivos de las élites. La proliferación contemporánea de organizaciones de la sociedad civil ha sido dispersa y ligada en buena parte a fuentes externas de financiación, además de que no tienen capacidad apreciable de expresarse para crear consecuencias públicas importantes. Las organizaciones de base surgidas de los procesos económicos y políticos derivados de la modernización capitalista no han sido aprovechadas para apoyar las escasas iniciativas de construcción nacional. Las dificultades para ejercer liderazgos, debido a las amenazas derivadas del conflicto armado interno, limitan cualquier intento de fortalecimiento de la sociedad civil.

4. Concentración extrema de la riqueza y el ingreso, y consecuente polarización entre pobreza y riqueza, sin variaciones importantes aun durante el período de veloces y profundas transformaciones sociales del último medio siglo. Esta polarización fue amortiguada por el crecimiento de los sectores medios derivado de la modernización

capitalista y su urbanización acelerada, amortiguación que se ha revertido desde mediados de los años noventa. La exclusión social de gran parte de la población es el principal corolario de este factor estructural.

5. Reproducción sostenida del campesinado pobre y excluido, debido en buena parte a la existencia de fronteras agrarias aisladas, dispersas, móviles y relativamente ilimitadas, que mediante la colonización espontánea cumplieron el papel de válvula de seguridad para los conflictos sociales, en particular los rurales, hasta hace un par de décadas. La persistencia del problema agrario de concentración de la propiedad territorial y baja productividad ha sido también importante para la reproducción de ese campesinado. Esta clase social facilitó en gran medida, al menos por dos décadas (1965-1985), la existencia de las guerrillas.

6. Incapacidad de formular políticas sociales —incluidas las económicas—, pero sobre todo de implementar las ya aprobadas con el fin de integrar a los sectores excluidos y romper con la tendencia de concentración de la riqueza y el ingreso. Este hecho ha facilitado la continuidad de la forma no regulada de acumulación contemporánea de capital y la permanencia de antiguos privilegios, entre los que sobresalen los de los terratenientes. La representación política distorsionada —con respecto a la diversidad de la población— en las instituciones públicas ha ayudado a mantener tales incapacidades.

En un contexto social, en el que estaban presentes los seis factores estructurales anteriores, desde hace menos de seis décadas comenzó un tardío, veloz y desordenado proceso de modernización capitalista, caracterizado por una rápida y dispersa urbanización, una amplia e inestable diversificación social y gran dificultad de planeación. A este proceso se le sumó, desde finales de los años cincuenta, una modernización estatal, sustentada en la confluencia política bipartidista de distintos intereses de las dispersas élites, pero carente de un proyecto político integrado de nación. Los rápidos cambios sociales producidos por esta

modernización capitalista «espontánea» desbordaron desde sus inicios la fragilidad del Estado y fueron canalizados por el sectarismo bipartidista, provocando una guerra civil no declarada conocida como “la Violencia” (1946-1965).

Este proceso de modernización capitalista integró y transformó antiguos problemas sociales no resueltos —en particular el agrario—, a los que se les agregaron los producidos por los nuevos cambios —como la violencia surgida de la confrontación partidista de las élites—, sin que se plantearan soluciones duraderas. Las aparentes soluciones a los conflictos sociales se diluyeron, a medida que la incapacidad política de administrar la modernización se sumó a la debilidad del Estado. Con el fin de buscar prontas soluciones, las élites trataron de incorporar los conflictos sociales al limitado régimen bipartidista liberal-conservador del Frente Nacional (1958-1974), como mecanismo integrador de unos intereses de la sociedad cada vez más variados y dispersos. Con este nuevo régimen, la burocratización y el clientelismo sustituyeron al sectarismo como motor de reproducción del bipartidismo, expandiendo el aparato del Estado como soporte político y de integración frente a la diversificación de intereses y al aumento de los conflictos sociales.

Este modelo político elitista de integración social supuso, además, que al suprimir los mecanismos de oposición democrática se limaban las asperezas políticas del bipartidismo —absorbente hasta ese entonces, debido al sectarismo— y se disminuían los conflictos. Pero la diversificación social creció por fuera de los intereses de un establecimiento limitado en su influencia a partir de la desideologización del bipartidismo, creando sus propios medios de protesta y de oposición. La inestabilidad social desbordó, entonces, el control de las profusas pero dispersas normas legales, a medida que su aplicación equiparó las protestas sociales con la subver-

sión nacida de los rezagos de “la Violencia”, los estímulos de la guerra Fría y la ausencia de una oposición regulada. La notable estabilidad macroeconómica y de las instituciones políticas liberales sirvió de amortiguador social, e hizo pensar que la ebullición de la sociedad era controlable mediante la continuidad institucional —incluida *de facto* la del Frente Nacional— y la improvisada pero persistente represión oficial.

El contexto social y político en el que confluó el país en los años ochenta —con un entorno geográfico favorable— estimuló el crecimiento del narcotráfico, mediante el aprovechamiento de las necesidades de la población campesina en las zonas de colonización, la protección por parte de la sub-



versión y la penetración en la economía nacional con la complacencia del establecimiento. El narcotráfico se convirtió entonces en potenciador de los problemas sociales existentes. Entre estos sobresalen la debilidad del Estado y la correlativa impunidad, la corrupción estimulada por el crecimiento del aparato estatal y el gasto público, la acumulación capitalista desregulada y la violencia diversificada. Al hacer notoria la debilidad del Estado, los narcotraficantes lo desafiaron mediante alianzas con las guerrillas, la formación de grupos paramilitares y acciones terroristas. La confrontación resultante desembocó en la agitada coyuntura de 1989 a 1991, que culminó en el reconocimiento político —por medio de una nueva Constitución— de un modelo de sociedad emergente, caracterizado por una amplia diversidad social, cambios en el patrón de desarrollo, afirmación de expresiones descentralizadas y una mayor acumulación de capital. El fin de la guerra Fría, la apertura económica del país y la aceptación estatal de su debilidad mediante políticas de negociación con los narcotraficantes, rubricaron la nueva situación.

El temor, por parte de quienes detentan privilegios, a que el nuevo régimen expresado en la Carta de 1991 se tradujera en la formación de un sistema político alternativo más democrático, hicieron resurgir los conflictos políticos en el establecimiento, que se acomodó de acuerdo con las condiciones creadas por la apertura económica y el narcotráfico en expansión. La injerencia de Estados Unidos se hizo entonces más ostensible, motivada por su concepción prohibicionista y represiva frente a las drogas, y la consideración de este problema como prioritario para la seguridad hemisférica. La debilidad del Estado se expresó entonces en confusas alianzas para doblegar al grupo más desafiante de narcotraficantes, el cartel de Medellín, incluso con el apoyo de sus competidores —el cartel de Cali—, lo que confluía en una confrontación indiscriminada del Gobierno con narcos y guerrillas. Esta confrontación trajo como consecuencia el comienzo de la dispersión del narcotráfico, a medida que el



establecimiento disimulaba sus vínculos con los narcotraficantes y estos buscaban la protección de guerrillas y paramilitares, sus nuevos socios antagónicos. Estos últimos grupos se expandieron a la sombra de la incapacidad estatal para confrontar a la subversión.

La publicidad, en 1994, de los vínculos políticos del establecimiento con los narcotraficantes, debido al espionaje de Estados Unidos a la sede de la campaña Samper-Presidente, marcó la dispersión final del narcotráfico. El sometimiento, a regañadientes, del Gobierno nacional a las políticas dictadas por ese país para enfrentar el peligro de las drogas y el consecuente desmantelamiento del llamado cartel de Cali, acabaron con la última de las organizaciones visibles de estas mafias. El debilitamiento de la capacidad política del Gobierno, que buscó mantenerse en el poder a toda costa, inhibió la posibilidad de retomar los espo-

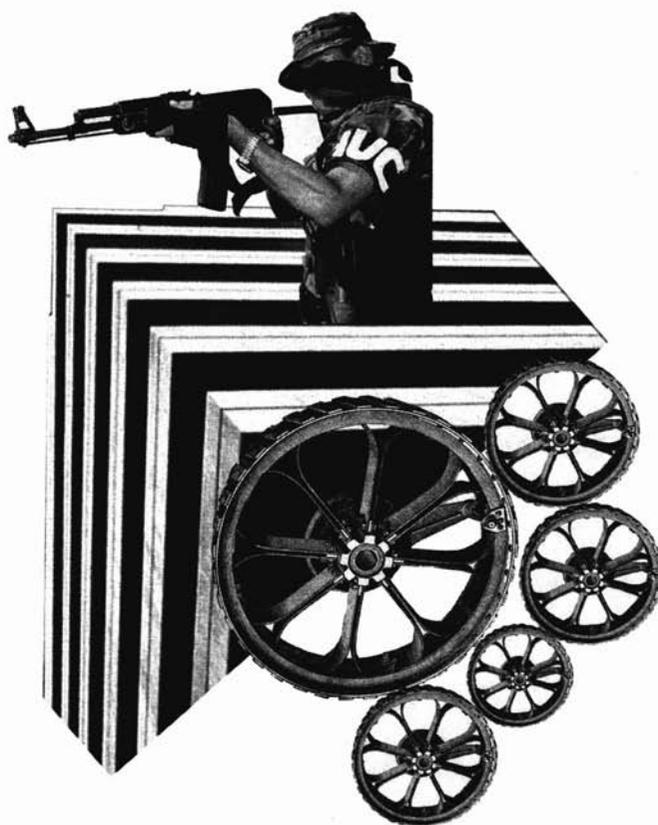
rádicos procesos de paz con la subversión iniciados en 1982, y de intentar el control civil sobre la política militar de orden público, fugazmente ensayado a la luz de las condiciones creadas por la agitada coyuntura de 1989 a 1991. De esta manera, se fortalecieron las guerrillas al amparo de esta situación y de su autonomía financiera brindada por el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, al tiempo que ocurría otro tanto con los paramilitares, secundados también por el narcotráfico y por algunos sectores empresariales, y la permisividad de la fuerza pública. El control territorial y el sometimiento de las autoridades locales y la población civil mediante la competencia entre guerrillas y paramilitares adquirió entonces una dinámica con proyección nacional. La disyunción política entre la autoridad nacional y las regionales y locales adquirió mayor visibilidad.

El final de la larga y notable estabilidad macroeconómica en la segunda mitad de los años noventa y la definición clara del conflicto armado interno como una guerra, dejaron al descubierto que las violencias habían dejado de ser funcionales para numerosos intereses dominantes. En estas circunstancias, la dirigencia del país, inmersa en una sociedad diversificada, atomizada y carente de organizaciones políticas con legitimidad suficiente, amedrentada por el terrorismo y con escaso liderazgo, limitado además por la violencia y la inestabilidad social, claudicó ante el modelo de intervención del Plan Colombia, liderado por la política hemisférica de Estados Unidos. La fuerza pública se recuperó entonces en su capacidad operativa, aunque con distorsiones provenientes de la política estadounidense contra las drogas. La nota discordante frente a la intervención externa fue el reinicio de un proceso de paz del Gobierno con la subversión, que subsistió por tres años, sin reglas de juego y como rueda suelta, lo que facilitó el fortalecimiento de guerrillas y paramilitares.

De esta manera, Colombia se convirtió ante los ojos de la comunidad internacional en la principal amenaza para la seguridad regional, creando una imagen confusa. La supuesta o real amenaza surgió de un problema transnacional, como es el de las drogas, y

de su tratamiento tutelado por Estados Unidos. Este tratamiento ha mostrado ser ineficaz, al estimular la expansión de las drogas, sin que los países de la región hayan aportado políticas propias para corregirlo. Estos países han servido de caldo de cultivo para que emergiera la amenaza, en la medida de que sus crisis internas han sido funcionales para facilitar la intervención de Estados Unidos en la región, con la anuencia de la mayoría de sus gobiernos que creen que de esta manera ayudan a la solución de sus problemas. A ellos les conviene magnificar, por razones internas, la visión de amenaza de Colombia para su seguridad.

Aunque con retardo, en febrero de 2002, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos ayudaron a definir la ruptura del ambiguo proceso de paz con la subversión. El desprestigio de este proceso contribuyó al contundente triunfo del candidato presidencial que ofrecía mano firme contra la subversión. El Gobierno in-



augurado en agosto de 2002 se enfrentó con decisión, aunque con escasa claridad, a los problemas políticos, económicos y de seguridad del país. En el campo político, subordinó al Congreso a sus requerimientos reformistas, pero sus propuestas no corresponden sino parcialmente a los correctivos necesarios para eliminar las graves distorsiones institucionales. La necesidad de mantener el notable capital político del presidente ha ayudado quizás a que lo esencial se vuelva secundario, además de que el realce gubernamental de la autoridad sobre la libertad hace más vulnerables los logros democráticos. En el campo económico, el Gobierno se sometió a los dictámenes de los organismos rectores de la economía mundial, bajo una situación de estancamiento a la que poco ayudan a remediar las políticas planteadas. Esta coyuntura agrava los ya delicados problemas sociales. En el cam-

po de la seguridad, pese a la falta de precisión del Gobierno en su "política de seguridad democrática", la recuperación ofensiva de la fuerza pública contrasta con los medios terroristas, bandoleriles y de sabotaje a la infraestructura petrolera, eléctrica y de comunicaciones acentuados por la subversión. Y esta, acosada por las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los paramilitares y el desprestigio nacional e internacional, no tiene claridad sobre la manera de poner en práctica sus amenazas de extender la guerra a las ciudades. Aunque el paramilitarismo prosigue sin que la fuerza pública y la Fiscalía definan una ofensiva en su contra, la política antidrogas de Estados Unidos logró romper la unidad que alcanzó hace un lustro, limitando la inercia de sus atrocidades contra la población civil, la cual suma ya más de dos millones de desplazados por la violencia.



ESCUELA NACIONAL SINDICAL

Sindicalismo, mucho para todos

20 años

1982 – 2002

**20 años trabajando por
un sindicalismo para la democracia**

Nos especializamos en educación no formal, asesorías e investigaciones
en temas laborales y sindicales

Visite la página en internet: www.ens.org.co
Cra. 51 55-78. Tel : 513 31 00. Fax : 512 23 30.
E-mail : enscomu@epm.net.co

Simón Pachano
 Coordinador de la Maestría de Ciencia Política en
 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
 Flasco, sede Ecuador

El desafío de la representación democrática¹

Simón Pachano

Introducción

Los últimos años del siglo XX fueron pródigos en motivos para pensar que la democracia había llegado para quedarse en América Latina. Sin otros sobresaltos que los que provienen de la incertidumbre propia de su naturaleza de régimen electivo y alternativo, alrededor de dos décadas de vigencia en la totalidad menos uno de los países de la región conducían el debate político y académico al abandono del tema de las transiciones y lo enfilaban hacia el de la consolidación. Prácticamente parecía superada la necesidad de sustentar las virtudes de la democracia en la comparación con los regímenes autoritarios que la precedieron en buena parte del continente y, al mismo tiempo y desde otra perspectiva, la desaparición del campo socialista parecía eliminar cualquier posibilidad concreta de régimen político diferente. La preocupación se desplazaba, entonces, hacia la calidad de la democracia, esto es, hacia sus rendimientos y hacia su capacidad de integración de la población tanto en términos de derechos como de acceso a las instancias de toma de decisiones.

Sin embargo, los primeros años del nuevo siglo han puesto nuevamente sobre el tapete debates que parecían superados y, lo que es más importante, han visto florecer orientaciones políticas que ponen en cues-



tion, si no al régimen democrático como un todo, por lo menos a instituciones básicas de éste. Los partidos políticos ocupan el lugar más destacado de esta visión crítica, lo que expresa una pesada carga de insatisfacción con su accionar sobre todo en sus funciones de representación, de elaboración de propuestas y de formación de gobierno. Peligrosamente, en unos países más que en otros, esa insatisfacción con el desempeño de los partidos se ha extendido hacia el conjunto de instituciones del sistema político, lo que coloca el problema en niveles desconocidos hasta el momento y pone en cuestión

aspectos fundamentales del ordenamiento democrático. Conceptos y calificativos como *antipolítica*, *liderazgos asistémicos*, *neopopulismo*, *desafeción*, *ingobernabilidad*, entre otros, han obtenido carta de naturalización tanto en el lenguaje cotidiano como en el académico, en lo que constituye

¹ Texto preparado para la conmemoración del vigésimo aniversario de la Fundación Foro de Colombia, Bogotá, noviembre de 2002. El autor es coordinador de la Maestría de Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flasco, sede Ecuador.

una expresión de los problemas y los desafíos que actualmente enfrenta la democracia.

Es probable que aún sea muy pronto para considerar a este tipo de cuestionamiento como una impugnación al régimen democrático, o que se trate más bien de arreglos necesarios que pueden desembocar en su perfeccionamiento por medio de la adaptación a las condiciones específicas de las realidades latinoamericanas. Sin embargo, no se puede negar que las presiones para introducir cambios en las condiciones actuales constituyen un llamado de atención sobre la forma en que han venido funcionando las democracias, pero especialmente sobre su sustentabilidad en el futuro. A pesar de que en la mayor parte de países no se advierte un riesgo inminente para su permanencia, especialmente en términos de un retroceso hacia formas autoritarias o, menos aún, en vías a su sustitución por regímenes de otra naturaleza, su futuro puede verse ensombrecido por la pérdida paulatina de su capacidad para responder a las demandas de la población y, en consecuencia, por el deterioro de su legitimidad como orden integrador. En este sentido, cabe preguntarse de qué tipo son esas demandas y qué es exactamente lo que ellas cuestionan.

La diversidad de situaciones que acoge América Latina impide hacer generalizaciones, pero es posible de todas maneras identificar algunos elementos comunes que marcan tendencias generales. Entre estos se pueden destacar tres que, de una u otra manera y en grados diversos, han configurado las agendas políticas de los últimos años en todos los países y, además, tienen estrecha relación entre sí. En primer lugar, existe una demanda por mejores condiciones de vida de la población, que sintéticamente podría ser calificada como la búsqueda de rendimientos sociales y económicos de

la democracia. En segundo lugar, se ha configurado una presión por lograr mejores condiciones de representación y mayores niveles de participación política, que en términos muy generales es la que cuestiona los aspectos institucionales y procedimentales. En tercer lugar, hay una demanda menos visible que las dos precedentes, pero sin duda con tendencia creciente, que apunta hacia la capacidad de inclusión del régimen democrático, esto es, a la posibilidad real de alcanzar ese principio básico que es la eliminación de cualquier forma de exclusión por medio de la significación y canalización de los intereses de los diversos sectores sociales. Por lo general, para enfrentar a estos tres tipos de demanda se ha acudido, por un lado, a la ingeniería institucional, dentro de una concepción que atribuye efectos significativos a los cambios de diseño y de procedimiento, y por otro lado a las diversas concepciones de la gobernabilidad, en el entendido de que el problema se sitúa fundamentalmente en la capacidad de respuesta institucional del sistema político.

En buena medida, tanto las demandas como las respuestas apuntan al nivel de la representación, fundamentalmente a la capacidad del sistema político para canalizar y procesar los intereses de los diversos sectores sociales y para ofrecer soluciones bajo la forma de políticas y de acciones de gobierno. Partiendo de esta perspectiva, en el presente artículo pretendo abordar algunos de esos problemas, en el entendido de que ellos podrían desembocar en crisis de legitimidad del régimen, esto es, rebasar el nivel de insatisfacción con los políticos y con los partidos para trasladarse al conjunto de las instituciones (Fuchs y Klingemann, 1995, Paramio, 1999). El supuesto general que guía a esta reflexión es que el paso hacia la crisis del régimen dependerá de la manera en que se traten dos tipos de aspectos: los que tienen que ver con la

concepción que ha guiado a la construcción de sus democracias y los que podrían considerarse como constitutivos de las sociedades latinoamericanas. Como se verá a lo largo del texto, estos no son los que aparecen explícitamente expresados en las demandas, pero son los que las determinan en última instancia. Estos son los ejes de las dos primeras secciones, en tanto que la tercera trata directamente sobre las demandas que se expresan en el nivel de la representación.

1. Nuevas preguntas, nuevas respuestas

Las transiciones a la democracia en la América Latina de los años ochenta giraron en torno a una agenda centrada en los derechos humanos. No podía ser de otra manera si en buena parte de los países esos procesos constituían la superación de las peores formas de represión que había conocido la historia continental, mientras en otros significaban la solución para las guerras civiles que habían sido a la vez la expresión final de más de un siglo de dominación oligárquica. El objetivo central era la construcción del Estado de derecho, ya sea en términos de su recuperación en unos casos o de su fundación en otros (Garretón, 1997). De cualquiera manera, se trataba de construir la institucionalidad que garantizara las libertades básicas y los derechos ciudadanos, en la más fiel tradición liberal de la protección del individuo ante los abusos del Estado y, sobre todo, de la utilización de este último por parte de determinados sectores de la sociedad para el sometimiento de las mayorías. Se trataba, fundamentalmente, de limitar el poder o, dicho de otra manera, de ponerle límites al ejercicio del poder de manera que pudie-



ra convertirse en la garantía de la vida y de las acciones de los ciudadanos².

No se puede poner en duda la necesidad de consolidar el Estado de derecho como imperativo y como acción prioritaria de ese momento. Sin embargo, siempre quedará en pie el interrogante acerca de las tareas propias de la democracia, esto es, de las que hacen referencia a la distribución del poder. Una rápida mirada al desarrollo histórico de los conceptos de democracia y de Estado de derecho permite comprender la diferencia de objetivos y de requisitos para cada uno de ellos. En la medida en que definió a la libertad como la seguridad del goce pleno de sus derechos individuales (Constant, 1998), la tradición liberal definió a la limitación del poder como el objetivo del primero. Por su parte, al reconocer en una definición mínima que “los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1996) la democracia contemporánea colocó a la distribución del poder como su ele-

mento central. El paso del tiempo llevó a que ambas construcciones teóricas se encontraran y a que en la actualidad resulte sencillamente imposible comprender al uno sin la otra y viceversa. Desde esta perspectiva, la democracia contemporánea es una combinación de la limitación del poder y de su distribución, entendido cada uno de estos cometidos en su propio nivel y no como elementos contradictorios o contrapuestos. La mirada retrospectiva a las transiciones latinoamericanas permite afirmar que, a pesar del nombre con que han pasado a la historia, ellas tuvieron más de tránsito hacia el Estado de derecho que a la democracia. La necesidad de ponerle límites al poder se impuso por largo tiempo a la de construir las condiciones apropiadas para distribuirlo. No quiere decir que se había relegado al olvido la construcción de los requisitos básicos de la democracia, sino simplemente que se la había confinado a un segundo plano.

De ahí que, en tanto tarea que había quedado pendiente, no se pue-

da interpretar como un hecho casual la oleada que en los años noventa llevó a buena parte de los países a enfrentar precisamente los problemas propios de la democracia, es decir, los que aluden a la distribución del poder. Asambleas constituyentes, reformas a los sistemas electorales, redefinición de la separación y del equilibrio de poderes, en fin, muchas de las modalidades posibles de la ingeniería institucional, fueron utilizadas para resolver los problemas que ya para ese momento se presentaban como urgentes. Aun viejas democracias que en estricto sentido no vivieron las transiciones, como la colombiana, se vie-

² Es interesante constatar que, según las mediciones del Latinobarómetro, la población latinoamericana tiende a asociar el significado de democracia a la vigencia de libertades civiles e individuales, es decir, un criterio propio del Estado de derecho, muy por encima del derecho a voto, que alude directamente al ejercicio de la participación política. El primero contaba con 36,6% en 2001 y 32,6% en 2002, mientras el segundo con 6,4% y 4,2%, en los mismos años.

ron arrastradas por esa corriente y emprendieron reformas profundas que en buena parte de los casos equivalieron a la implantación de un nuevo régimen. Perú, Ecuador y Venezuela, a partir de distintos motivos y por caminos diversos, encontraron la misma solución radical del cambio integral de sus constituciones. Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay entre otros, escogieron el camino de las reformas consensuadas en el parlamento o en general entre los actores políticos, pero no por ello de menor alcance y trascendencia³. Así, si en un primer momento se habían postergado los objetivos de la democracia, esta nueva corriente trató de devolverles el protagonismo que debieron tener desde el inicio.

Si se entiende a la democracia moderna como la combinación de limitación y distribución del poder, era imprescindible poner la misma atención en ambos términos, más aún cuando durante los años fundacionales se había inclinado la balanza solamente hacia uno de los lados. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados en la última década, al cabo de pocos años nuevamente está en cuestión la democracia en tanto régimen de distribución del poder. El problema ahora se ha desplazado al ámbito de la representación o, quizás con mayor propiedad, al de representatividad. Reiteradamente se habla de crisis o de insuficiencia en ese aspecto, lo que puede conducir el análisis hacia diversos niveles, desde el institucional en que se concentró la atención en la década pasada, hasta el de la cultura política, pasando por el de las prácticas políticas imperantes en cada sociedad y los tipos de liderazgo que se privilegian en ellas. Pero, quizás antes de entrar en este campo es necesario considerar un tercer elemento de contexto que, junto a las tareas de la democracia y del Estado de derecho, estuvo presente desde el momento mismo del retorno a

los regímenes democráticos. Se trata de la necesidad del ajuste económico que debieron enfrentar los países latinoamericanos luego de varias décadas de relativa estabilidad bajo el modelo de desarrollo basado en el mercado interno.

Independientemente de las características del modelo que se dejaba atrás y del que se construía en su reemplazo, lo importante para el tema tratado aquí es el conjunto de demandas que esto colocaba sobre el sistema político. La democracia, como régimen de gobierno de ese sistema político, debía hacerse cargo no solamente de la vigencia plena de los derechos y de las formas de participación de la población en la construcción del poder político, sino que debía enfrentar también el agotamiento y el reemplazo del modelo económico, que necesariamente se presentaba como crisis. Los cambios estructurales se manifestaban fundamentalmente en la redefinición del papel del Estado y en la instauración de nuevas orientaciones en la asignación de recursos, pero también en la redefinición de los actores sociales y, por tanto, en los contenidos de sus demandas. De aquí que durante buena parte de la década de los ochenta pero sobre todo en la de los noventa, los gobiernos y en general la política de cada uno de los países debieron ocuparse prioritariamente de la economía, no simplemente en términos de administrarla sino como imperativo de transformación radical. Se había puesto en cuestión la centralidad del Estado en la economía, especialmente en términos de su capacidad de respuesta dentro del conflicto distributivo, en el que hasta ese momento había ocupado el lugar central. Ya no eran suficientes las respuestas que fueron válidas por varias décadas, sencillamente porque ya no existía el contexto en el que ellas operaban y porque habían surgido otros actores con otras necesidades. Habían cambiado las preguntas.

De esta manera, la agenda debía incluir también de manera prioritaria los rendimientos económicos y sociales del sistema político. Esto equivale a decir que la democracia debía ofrecer soluciones para problemas que se situaban fuera del ámbito estrictamente político y que tenían que ver sustancialmente con pobreza, deterioro de las condiciones de vida e incremento de la brecha en la distribución del ingreso. En este contexto, el desempeño económico y social se añadía como condición para la permanencia y para el fortalecimiento de la democracia. En el fondo del asunto se encontraban, entonces, tres tareas que debían cumplir los regímenes democráticos latinoamericanos: garantizar la plena vigencia de los derechos y las libertades, construir y consolidar los mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar la participación de la sociedad en el poder político, y orientar la economía, dentro de las nuevas condiciones, hacia el logro de niveles adecuados de vida. Ese fue el nudo de las transiciones latinoamericanas, y sigue siendo el que tardíamente se presenta cuando se supone que es el momento de la consolidación de las democracias.

2. Ciudadanía y gobernabilidad

Desde otra perspectiva, los tres niveles señalados pueden colocar el análisis en el nivel de la construcción de la ciudadanía. Cada uno de ellos alude a uno de los tipos de ciudadanía

³ En varios países se promulgaron nuevas constituciones: Argentina 1994; Colombia, 1991 con reformas en 1997; Ecuador, 1998; Perú, 1993; Venezuela, 1999; Paraguay, 1992. En otros tantos se introdujeron reformas sustantivas: Bolivia, 1985; Brasil, 1994 y 2001; Guatemala, 1985, 1993 y convocatoria a consulta en 1999; Nicaragua, 1995; Uruguay, 1996.

recogidos en su versión más sintética y elemental por la formulación clásica que los identifica como derechos en lo civil, en lo político y en lo social (Marshall, 1997). Simplificando al extremo los complejos procesos históricos de las dos últimas décadas, se puede decir que las transiciones pusieron el énfasis en la primera forma, mientras que la etapa de las reformas institucionales buscó consolidar—sin mucho éxito, a juzgar por los resultados— la ciudadanía política. En todo ese trayecto, la gran ausente sería la última forma, lo que se verá con detenimiento más adelante. Por el momento cabe señalar dos hechos que dan origen a las demandas en torno a la capacidad de representación de la democracia. En primer lugar, estaríamos frente a una inacabada constitución de la ciudadanía, no solamente a causa del vacío que deja la ausencia del último nivel, sino también por la insuficiencia de lo avanzado en los otros dos, especialmente en el de la ciudadanía política. En segundo lugar, la demanda de representatividad y de participación guarda estrecha relación con este carácter inacabado de la ciudadanía, de manera que esa demanda no puede ser comprendida sin analizar este último aspecto.

Es innegable que el campo en que más se avanzó fue el del Estado de derecho y en consecuencia en la ciudadanía civil. Con pocas excepciones, como las de Colombia, Guatemala y El Salvador, la simple comparación con lo que ocurría una década atrás demuestra que en la mayor parte de países se han logrado notorios avances en la vigencia de los derechos individuales. Actualmente constituyen excepciones las violaciones que hace apenas pocos años constituían la regla y, lo que es más importante, la impunidad va perdiendo buena parte del amplio espacio en el que germinó y se desarrolló. Incluso la parte de ella más dura de extirpar, la que está vinculada al poder político y a los grupos



de presión, ha cedido significativamente frente al embate de grupos sociales organizados que han mantenido el impulso inicial de las transiciones democráticas, pero también a causa del aún débil, pero no por ello despreciable, avance de cierto grado de vigencia institucional. Aún más, en varios de los países se ha caminado hacia el reconocimiento de los derechos colectivos, en un paso que obviamente lleva a la ampliación del Estado de derecho e incluso a la superación de los límites relativamente estrechos de la concepción liberal. Si bien es cierto que falta mucho por hacer en este campo, no cabe menospreciar lo que se ha logrado.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo del segundo ámbito de construcción y significación de la ciudadanía. A pesar de la preocupación por las reformas políticas y del gran impulso que estas tuvieron entre las décadas de los ochenta y de los noventa, es relativamente poco lo que se logró en este campo en términos de consolidar la ciudadanía política. Quizás una parte de la explicación se en-

cuentre en el objetivo que guió a aquellos procesos, relacionado más con la gobernabilidad que con la constitución de ciudadanía. Al tratarlo desde esa perspectiva, los esfuerzos se pusieron en la capacidad de orientar la economía y de ofrecer respuestas a las demandas sociales antes que en la condición de quienes eran los sujetos de esas demandas e incluso en los contenidos de estas. La misma implantación y difusión del concepto de gobernabilidad precisamente en ese momento, tanto en medios políticos como académicos, es un indicador de la orientación de la preocupación entonces—y actualmente— predominante. Por esa vía se colocó toda la atención en los arreglos institucionales que permitieran resolver los problemas de gobierno, pero se dejó casi en el olvido a la otra cara del problema. La constitución de ciudadanía política como base de la democracia contemporánea quedó relegada a ese segundo plano que, de una u otra manera, ahora se expresa en el cuestionamiento a la representación y en la demanda de participación.

Otra parte de la explicación del déficit en la construcción de ciudadanía política puede encontrarse en las prácticas políticas ampliamente difundidas en buen número de los países latinoamericanos. De manera especial, dos formas de particularismo, el clientelismo y el corporativismo, han echado raíces en los sistemas políticos y se han transformado en los mecanismos de participación y de representación por excelencia. Siendo formas de particularismo, ambas constituyen en sí mismas la negación de la ciudadanía en tanto cierran el paso a la condición básica de esta, la universalidad. Es verdad que pueden ser mecanismos de participación e incluso de acceso a instancias de toma de decisiones (Linch, 2000; Auyero, 2001), o por lo menos de incidencia sobre ellas, pero lo son en tanto se elimina la concepción básica de igualdad ciudadana en lo político. Como había ocurrido bajo las diversas modalidades del populismo clásico unas cuatro décadas antes, también en esta ocasión la significación de los sectores populares como actores políticos no se producía en su calidad de ciudadano sino en tanto integrante de redes clientelares o de formas corporativas de participación⁴. Por ello, a pesar de la validez de las críticas que ha recibido, no se puede negar la pertinencia de la redefinición realizada con el neologismo *neopopulismo* (Mayorga, 1995; Novaro, 1996; para una posición crítica véase Linch, 2000). Equivocadamente o no, con este se quería expresar una forma de incorporación política de los sectores populares que, a diferencia del populismo clásico, en esta ocasión ocurría bajo regímenes democráticos o por lo menos en vías de democratización. Sin embargo, es una verdad que el cliente niega al ciudadano tanto como lo hace la representación directa de intereses.

Hay una última causa de la debilidad de la ciudadanía política, y es la

que proviene del divorcio entre la participación social y la participación política. A mediados de la década de los ochenta, cuando se habían dado recién los primeros pasos en los procesos de construcción de las democracias latinoamericanas, irrumpieron en la escena pública los que desde entonces se denominaron nuevos movimientos sociales. Su novedad radicaba, como se encargaron de subrayarlo varios autores, en la orientación estrictamente social de sus demandas, lo que los diferenciaba de sus antecesores (especialmente del movimiento campesino y el movimiento obrero), que siempre habían enfocado sus esfuerzos hacia el ámbito del poder político (Evers, 1985; Calderón, 1995; Jelin, 1987; Mayorga y Faxas, 1991). Sin negar el impacto positivo que tuvieron estas nuevas formas de acción social, especialmente en lo que se refiere a la canalización de demandas sociales y a la colocación de nuevos temas en la agenda social, es preciso reconocer que de ellos se desprendió una actitud de cuestionamiento de la política y de lo político. En buena medida, estuvieron cargados también de un particularismo que les impidió valorar lo político como ámbito de procesamiento y resolución de los conflictos. Sin embargo, y a pesar de lo paradójico que puede parecer, en no pocos casos junto a las posiciones antipolíticas maduraron orientaciones sustitutivas de la política. Abandonando su definición original de constitución de un espacio alternativo al político —o quizás llevándolo a sus últimas expresiones— varios de estos nuevos movimientos sociales pretendieron asumir las tareas y las funciones que les corresponde a las instituciones políticas, en especial a los partidos. Obviamente, por su propio origen, por su constitución, por su condición de portadores de intereses específicos, en fin, porque lo hacían desde el particularismo, no se transformaron en factores de impulso a la condición universal de la ciudadanía⁵.

La tercera forma de ciudadanía es, sin lugar a dudas, la que menos desarrollo ha encontrado en el continente. Aun por medio de una sencilla comparación de lo que existió en algunos países hasta la década de los setenta, es posible asegurar que más bien se han producido retrocesos en este sentido. En efecto, por lo menos en los países del Cono Sur, en Costa Rica y parcialmente en Colombia y México, se habían logrado avances significativos en los aspectos materiales, que constituyen la base de la ciudadanía social. La constitución de sistemas de educación, de salud y de seguridad social con amplias coberturas y con apreciables estándares de calidad habían abierto las puertas para el reconocimiento de los derechos sociales en un nivel que permitía abrigar esperanzas hacia el futuro. Sin embargo, los ochenta y los noventa fueron el escenario de su desmontaje en algunos casos o de significativos retrocesos en otros⁶. Obviamente, lo fueron también de la frustración de los débiles esfuerzos que se hacían en el resto de países. A esto vino a contribuir el incremento de la pobreza en la ma-

⁴ Existe consenso en el carácter democratizador que tuvo el populismo clásico latinoamericano, en el sentido de incorporación de los sectores populares a la esfera política, pero ello no equivale a considerarlo como un elemento de creación de ciudadanía.

⁵ Un elemento adicional en este aspecto es la limitación espacial de algunas de estas expresiones y en general de las formas de participación social. Usualmente estas se han restringido a los niveles locales, donde se ocupan de temas estrictamente acotados a pequeños conglomerados sociales.

⁶ Aun las excepciones a ese desmontaje (Costa Rica, Chile, en alguna medida México, y Uruguay) no han mantenido la tendencia que dibujaron entre los años cuarenta y setenta. Si se toma como indicadores los presupuestos de las áreas sociales y la existencia de sistemas de esos servicios, se puede observar que hay algo cercano al estancamiento.

yor parte del continente, que en el mejor de los casos dio vida a programas estrictamente delimitados de ayuda estatal⁷. De cualquier manera, este ha sido el ámbito más deficitario de la construcción de ciudadanía y posiblemente el que más ha afectado a la construcción democrática.

A la vez, de la constatación de esta realidad se desprende una reflexión de otro tipo sobre las condiciones y a la vez sobre los efectos sociales de la democracia. Desde los medios políticos más que desde los académicos se ha aludido con frecuencia a la imposibilidad o por lo menos a la dificultad de establecer regímenes democráticos en sociedades con altos niveles de pobreza. Se ha sostenido que algunos elementos que caracterizan a esta última (especialmente los bajos niveles educativos y de escolaridad, pero también la precariedad de las condiciones de vida) constituyen un obstáculo para la plena realización de la participación y de la representación políticas. Por otro lado, se ha puesto énfasis en los bajos resultados o rendimientos económicos y sociales (que se expresan en incremento de la pobreza) no tanto para llamar la atención sobre la calidad de la democracia, sino más bien como un factor de deslegitimación de la gestión política democrática⁸. Sin embargo, llama la atención que desde ambas ópticas —la pobreza como condición o como resultado— se ha aludido a la democracia como forma de gobierno, pero no se ha puesto mayor atención en la manera en que la pobreza incide sobre la constitución de ciudadanía. No es casual, por ello, que también desde este nivel se haya alimentado la reflexión sobre la gobernabilidad, necesaria y plenamente justificada, pero que ha relegado la discusión sobre la ciudadanía como base para la construcción de democracia.

Estas carencias, observables en la mayor parte de países latinoamericanos, no han recibido la atención que



les corresponde por parte de las ciencias sociales, lo que habla de una cierta indiferencia frente al tema de la ciudadanía como componente básico de la democracia. Además de algunas referencias que se hicieron a esta en los análisis sobre el populismo, es más bien escasa la reflexión al respecto⁹. Recientemente se la ha rescatado parcialmente en los estudios sobre el multiculturalismo y sobre la pluriculturalidad, pero se trata sin duda de una preocupación restringida a los países en donde tienen peso social y político las poblaciones indígenas, en especial en algunos centroamericanos y andinos¹⁰. La tendencia general ha

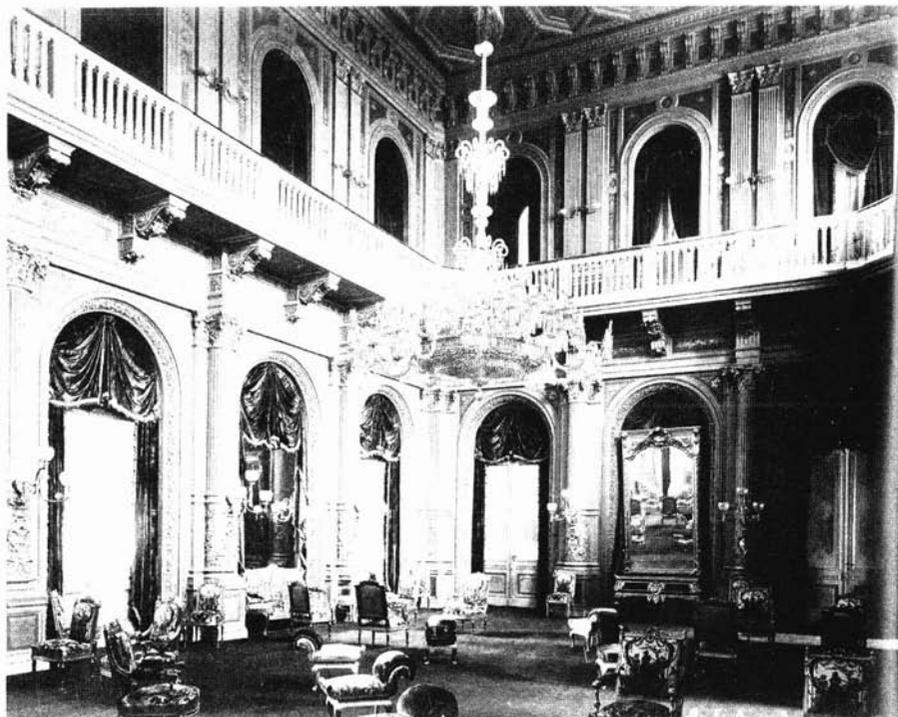
⁷ La mejor expresión de esto fue la introducción del concepto de *focalización* de los programas sociales y, dentro de estos, la proliferación de los denominados fondos de emergencia. Nuevamente aparecía el particularismo, en esta ocasión bajo otras formas.

⁸ Sin negar la importancia de otros factores que seguramente tienen mayor gravitación, es posible asegurar que buena parte de la fuerza que han logrado algunos movimientos sociales y políticos de orientación antisistémica

o por lo menos antipartidos —como los *cocaleros* en Bolivia, los *piqueteros* en Argentina, en alguna medida los *sin tierra* en Brasil y los *círculos bolivarianos* en Venezuela— proviene de la utilización de los parámetros sociales y económicos para el juzgamiento de la democracia. Buena parte del apoyo popular al golpe de Estado de Fujimori en 1992 y a su posterior gestión autoritaria descansó en esa concepción, como sucedió también con el golpe de Estado de enero del año 2000 en Ecuador.

⁹ El debate sobre la capacidad de los populismos latinoamericanos para integrar a los sectores populares y su función de otorgar significación política, abordó explícita o implícitamente la cuestión de la ciudadanía. Sin embargo, la literatura sobre la democracia no reconoció lo que pudo haber sido una herencia valiosa para el análisis y sobre todo un elemento explicativo de las condiciones de las democracias en el continente. Algunas excepciones se encuentran en Lechner (1988), en Arditi (1989) y en Ozlak (1975)

¹⁰ Aun en estos casos es aún débil la reflexión acerca del multiculturalismo y mucho más incipiente el abordaje desde la óptica de la ciudadanía. Las ciencias sociales de países con alto componente de población indígena, como Perú, o claramente pluriétnicos y multiculturales, como Brasil, no han aportado en la medida en que se podría esperar en este sentido.



llevado más bien a que la atención se concentre en los problemas institucionales y en los mecanismos de participación y de representación política, lo que amenaza con conducir a la paradójica situación de la búsqueda de gobernabilidad de democracias sin ciudadanos. Frente a ello, tal vez sea el momento de mirar hacia adentro, hacia el interior de las sociedades y sobre todo a la capacidad de los respectivos sistemas políticos para dar significación a la ciudadanía en todas y cada una de sus expresiones. Por ese camino posiblemente se pueda llegar a identificar un factor explicativo—quizás el fundamental—de los problemas que se manifiestan actualmente en el nivel de la representación democrática. Si es así, cabría afirmar que los problemas de representatividad no se restringen únicamente a las condiciones de diseño institucional ni a las prácticas políticas predominantes en cada uno de los sistemas políticos; junto a ellos, y como elemento constitutivo, se debe considerar también a su capacidad para el reconocimiento pleno de la ciudadanía¹¹.

3. El contenido de la representación

Pocas veces como en este momento de América Latina se han puesto sobre la mesa las diversas caras de la representación política. Las demandas en ese sentido son múltiples, como variadas son las causas que las impulsan y los actores que las enarbolan. En realidad, por lo señalado en las secciones anteriores se puede asegurar que en varios países el problema amenaza con rebasar el ámbito de la representación y alcanzar los niveles más profundos de la legitimidad democrática. Si cualquier forma de poder político necesita del consenso para legitimarse, más imperativo resulta ese requisito para el régimen democrático en la medida en que tiene a los derechos y las libertades individuales—es decir, la ciudadanía—como fundamento irremplazable. En ese sentido, los problemas de representatividad constituyen una expresión de esos problemas de fondo, pero no por ello pueden ser

tratados como elementos secundarios o de menor importancia. Por ello, y tomando como telón de fondo lo señalado antes, es conveniente retomarlo como eje del análisis.

Para iniciar cabe aclarar a qué se alude cuando se habla de representación política y en especial de representación democrática, así como de crisis de esta última. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito privado, en que la representación consiste básicamente en actuar en nombre de otra persona cuyos intereses se defiende directamente, en el campo político asume otras funciones, se constituye bajo sus propios términos y actúa bajo modalidades diferentes. En síntesis, se puede decir que la representación política tiene no solamente la función de representar, es decir, de actuar en nombre de quien está ausente o por diversos motivos no puede hacerlo y de proteger sus intereses, sino que debe también formar gobierno (en cualquier nivel al que se refiera). Obviamente, en este caso el representado es un colectivo, no un individuo, lo que marca una diferencia fundamental en cuanto coexisten muchos y contrapuestos intereses que no pueden ser representados de manera directa. Al contrario, la presencia de esa diversi-

¹¹ Un ejercicio de análisis comparado demostraría cómo los problemas de representatividad pueden procesarse de mejor manera en el nivel del sistema político (estrictamente como asuntos que aluden a las condiciones de representación) en las sociedades que han logrado mayores avances en la *ciudadanización*. Argentina, a pesar de su actual crisis, Chile, Uruguay y Costa Rica, han podido enfrentar esos desafíos en mejores condiciones que Ecuador, Perú o Guatemala, para señalar solamente algunos de los casos más evidentes. Buena parte de la demanda de participación en estos últimos (a los que cabe añadir la experiencia de las últimas elecciones bolivianas) se orienta a ese nivel más profundo y no exclusivamente a la capacidad de representación de sus respectivos sistemas políticos.

dad de intereses exige que en el nivel representativo se constituya un interés que los englobe a todos ellos, sin que uno o algunos tengan prioridad. Por ésta y por otras razones, no es posible estructurar un mandato vinculante, como ocurre en el campo privado. Aparece así esa función adicional de la representación democrática que es la construcción de un interés colectivo. Dicho de otra manera, la representación tiene entre sus objetivos el de construir el interés general, esa abstracción que no existe por sí misma en la sociedad y que, por medio de la agregación de demandas, constituye el elemento central de la formación de gobierno y obviamente del ejercicio de este.

Esas tres funciones básicas —canalización de demandas, agregación de intereses y resultados de gobierno— son las que se ponen en cuestión cuando se alude a crisis de la representación. El desafío del análisis de la situación contemporánea de América Latina consiste en identificar en cuál o en cuáles de ellas se encuentran los problemas y si estos conducen a la insatisfacción con la democracia como un todo e incluso a la aversión hacia ella. Una revisión de la actitud de la población hacia la democracia en cada uno de los países demuestra que existe una gama de posiciones que van desde el descontento por la gestión de gobierno, pasando por la desconfianza en las instituciones políticas, hasta llegar a la posibilidad de rechazo del régimen democrático como un todo¹². La amplitud de esa gama de posiciones impide hacer supuestos generales o válidos para el continente como un todo, de manera que es necesario establecer algunas diferencias básicas por lo menos en términos de conjuntos de países. Con ello se podría llegar a una tipología que ayudaría significativamente a hacer previsiones relativamente confiables no sólo en cuanto a la representación y a la representatividad, sino en torno al futuro de la democracia en América Latina.



Dado que el interrogante básico se refiere al grado de apoyo a la democracia, el criterio central para la construcción de esa tipología debe apuntar hacia allá. Por tanto, conviene comenzar con la opinión de la población acerca de la democracia como sistema de gobierno. Poco más de los dos tercios (el 67,7%) de la población consultada en los 17 países está de acuerdo con que a pesar de los problemas que puede tener, la democracia es el mejor sistema de gobierno. Sin embargo, al observar los resultados por países se encuentra una gama que va desde un sólido apoyo en Nicaragua (81,9%) y Costa Rica (81,6%), hasta puntuaciones bajas en Colombia, Perú y Paraguay (55,8%, 57,4% y 59,3%, respectivamente). A la vez, el lado opuesto, es decir, la población que considera que no es el mejor sistema de gobierno, alcanza a poco más de la quinta parte de la población consultada (21,6%), dentro de una gama que alcanza altos niveles en Paraguay (38,5%) y Ecuador (32,6%) y bajos en Costa Rica y Uruguay (10,9% y 12,7%, respectivamente). En términos muy generales

se podría decir que la democracia cuenta con valoración positiva, ya que su calificación como mejor sistema de gobierno rebasa ampliamente a la percepción en sentido contrario. Sin embargo, cabe destacar que las puntuaciones positivas más altas apenas rebasan el 80% de la población, mientras que las negativas llegan hasta más de un tercio.

Frente a este indicador cabe colocar el de satisfacción o insatisfacción con la democracia. En el mismo año 2002, apenas un tercio de la población total consultada (32,5%) estuvo muy satisfecho o medianamente satisfecho, mientras más de la mitad (59,7%) mostraba algún grado de insatisfacción (“no muy satisfecho” o “para nada satisfecho”). La insatisfacción alcanzaba niveles dramáticos en países como Paraguay y Argentina, donde falta poco para que llegue a la totalidad de la población (92,7% y 90,8% respectivamente). En

¹² La medición de las actitudes de la población está tomada de las encuestas del Latinobarómetro, realizadas en 17 países en el año 2002.

cambio, mostraba su nivel más bajo en Costa Rica (18,8%). Es necesario destacar que no existe correlación entre este indicador y el anterior, lo que quiere decir que la valoración de la democracia como sistema de gobierno no depende de sus rendimientos o logros, así como la opinión sobre estos últimos no depende del valor que se asigne a la democracia como sistema de gobierno. En primera instancia, esto llevaría a asegurar que existe una actitud favorable a la democracia en el continente, aunque más adelante será necesario introducir algunos matices en esta afirmación.

De estos dos indicadores se desprenden interrogantes sobre qué se entiende por democracia y qué se espera de ella para sentirse satisfecho con su vigencia y con su funcionamiento. Al primero responde una concepción asentada en la vigencia de los derechos y de las libertades civiles, que es como califica un tercio de la población (32,6%) a la democracia. En Venezuela esa opinión la sustentan casi los dos tercios de la población, mientras en Bolivia apenas una octava parte. Se trata, obviamente, de una visión muy cercana a la definición de Estado de derecho o, si se quiere, de ciudadanía civil, más que de una percepción de lo político propiamente dicho. Esta aparece muy por debajo, solamente con algo menos de la vigésima parte de personas (4,2%) que sostienen que la democracia constituye una forma de participación estrictamente política por medio del derecho al voto. Es probable que la vigencia de derechos y libertades (o los avances logrados en la ciudadanía civil, para decirlo en los términos utilizados en la sección anterior), aunada a esta visión, constituyan la explicación de la adscripción a ella como el régimen más conveniente. Por tanto, la valoración positiva se referiría fundamentalmente al ámbito de los derechos y no precisamente al de lo político en términos estrictos. Además, es preciso destacar que una cuarta

parte de la población (25,1%) no pudo precisar un significado para la democracia, lo que, en cambio, puede considerarse como un indicador importante para comprender la valoración negativa en tanto sistema de gobierno y para la alta proporción de insatisfacción. De alguna manera, se puede interpretar que la ausencia de una definición de democracia puede amparar con alguna facilidad las actitudes apáticas e incluso hostiles hacia ella.

El segundo interrogante lleva la preocupación a los rendimientos de la democracia, para lo cual es posible considerar la valoración que hacen las personas acerca de la contraposición entre ella y el desarrollo económico. Aproximadamente la mitad de la población consultada considera que este último es más importante, con rangos que van desde el 81,3% en Paraguay hasta el 26,8% en Costa Rica. La democracia, por su parte, aparece como más importante solamente para menos de la cuarta parte (24,4%), y en sus expresiones más altas difícilmente rebasa la tercera parte (38,9% en Costa Rica y 35,1% en Venezuela). Es indudable, por consiguiente, que el parámetro de medición de la democracia es el rendimiento económico, muy por encima de las connotaciones propiamente políticas que se destacan usualmente desde la perspectiva de la teoría democrática (Schumpeter, 1996, Dahl, 1989). De esta manera, si la opinión de las personas privilegia a los resultados económicos como objetivo de la democracia, la legitimidad de ésta pasa a depender en buena medida de su capacidad para enfrentar ese tipo de problemas, especialmente la pobreza, la ausencia de empleo y la inequidad en la distribución del ingreso, pero también la disponibilidad de servicios de educación, de salud y de seguridad social. Se puede decir que en tal tipo de demanda sobre la democracia se expresan los vacíos en la conformación de ciudadanía social, y que en esa medida no se trata solamente de presiones coyuntu-

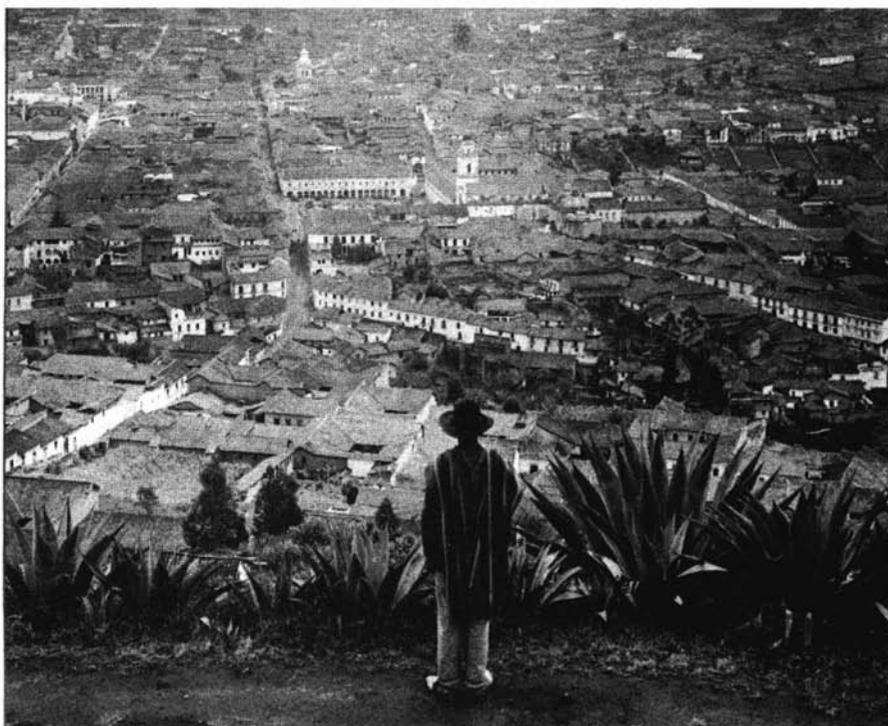
rales sino de procesos de largo alcance, que llevan a valorar en mayor medida ese tipo de rendimientos que los efectos propiamente políticos del régimen.

Habiendo llegado a este punto es preciso colocar esas actitudes y preferencias de la población en el marco de la representación política, o más precisamente de las funciones que ella debe desempeñar en el régimen democrático. La insatisfacción con los resultados económicos y sociales permiten asegurar que existen fuertes deficiencias en las funciones señaladas antes, especialmente en la de canalización de demandas y rendimientos de gobierno. Pero, una conclusión de esta naturaleza peca de general y hasta cierto punto de especulativa, ya que se trata de una inferencia realizada a partir de consideraciones de naturaleza distinta a la que se presenta como resultado final. Por ello, quizás es posible acudir a un indicador adicional para obtener alguna señal relacionada de manera más directa con la representación y, sobre todo, con la pregunta formulada a lo largo de este texto en cuanto al carácter de la crisis. Para ello es conveniente conocer la opinión de la ciudadanía acerca de la responsabilidad en la solución de los problemas económicos y sociales. Las tres cuartas partes de la población consultada sostienen que la solución a esos problemas no dependen de la democracia sino de quienes la manejan, en tanto que solamente una sexta parte (16,2%) está en desacuerdo con dicha afirmación. En consecuencia, la insatisfacción se concentraría en los políticos y en los partidos (además de las instituciones representativas, con los parlamentos a la cabeza), mas no con la democracia como régimen.

Esta conclusión guarda coherencia con los indicadores tratados antes, especialmente con el concepto de democracia como orden que garantiza las libertades y los derechos, en el que obtiene calificación relativamente po-

sitiva. Si la democracia es vista de esa manera, se podría asegurar entonces que su legitimidad no dependerá necesariamente del desempeño económico y social, sino en mayor grado de su capacidad para consolidar el Estado de derecho. Al mismo tiempo, si esto es así, las demandas que han constituido la agenda política de la última década no significarían una amenaza a la estabilidad y sobre todo a la continuidad de la democracia, ya que ellas se orientarían fundamentalmente al campo de los rendimientos económicos y sociales, que no son vistos como responsabilidad de esta en tanto régimen. Aparentemente, la población latinoamericana haría una distinción relativamente clara entre el régimen político y los actores políticos. De ahí que las demandas se orientan fundamentalmente al nivel de la representación, en la medida en que no puede cumplir adecuadamente las funciones señaladas antes, pero no amenazan con transformarse necesariamente en detonantes de la crisis del régimen en su conjunto.

No deja de ser paradójica una situación de esta naturaleza, ya que en definitiva se trata de una forma de apoyo a un régimen que ofrece bajos rendimientos en los aspectos que afectan de manera más directa a la población. La explicación puede encontrarse precisamente en aquella capacidad que muestra la ciudadanía para diferenciar entre el régimen y el ejercicio concreto de la política y del gobierno¹³. Un elemento que debe ser tomado en cuenta en este punto es el de los antecedentes históricos de la región, especialmente el recuerdo aún fresco de las dictaduras y de períodos de guerras internas, de manera que la valoración de la democracia se la hace en relación a una situación concreta y no necesariamente en confrontación con ideales abstractos¹⁴. La insatisfacción, en estos casos, tiene más relación con los rendimientos de los gobiernos en términos de las condicio-



nes económicas y sociales de la población, lo que no constituye una amenaza inminente para la democracia ni plantea problemas insalvables para la representación. Siguiendo la lógica del presente artículo se puede afirmar que la demanda va fundamentalmente por el lado de la gobernabilidad (en términos de exigir mayor capacidad de respuesta del sistema político) mas no por el de la búsqueda de alternativas para la democracia. Es verdad que buena parte de esas demandas pone énfasis en la necesidad de instaurar formas de democracia participativa y directa, pero hasta el momento éstas no han superado el nivel de la retórica; la mayor parte de los movimientos

¹³ En este sentido hay casos sumamente ilustrativos, como los de Paraguay y Argentina, que muestran los índices más altos (93,7% y 85,3%, respectivamente) de acuerdo con que la responsabilidad de los resultados económicos (y por tanto, de la crisis) es de los políticos y no de la democracia. Si se considera la magnitud de los problemas por los que han atravesado esos países, tiene mayor importancia esa valoración basada en la diferenciación de niveles.

¹⁴ Un tratamiento muy sugestivo del problema de la desconfianza política se encuentra en Paramio (1999), quien a la vez asume como válida la secuencia de Gamson (1968). La explicación usual acerca de la desconfianza apunta a la erosión de los vínculos de identificación entre los ciudadanos y los partidos, pero el problema en sí mismo se encontraría, según Paramio, en la agregación de preferencias, esto es, en la capacidad del sistema político para integrar los diversos ejes de preferencias de los electores. El problema se desplaza desde allí al conjunto del régimen si no existen condiciones para esa agregación de preferencias o, visto desde otra perspectiva, cuando la representación se muestra incapaz de cumplir sus funciones (Fuchs y Klingemann, 1995).

¹⁵ Los casos más ilustrativos de esta tendencia son los de las organizaciones indígenas ecuatorianas, que por medio de la conformación de un partido político han logrado grandes avances en la canalización de sus propuestas. Así mismo, los grupos bolivianos que con mayor radicalidad han cuestionado la democracia se han integrado exitosamente a ella, como lo demuestran los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002. A estos podría añadirse el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil con largos años de participación en la forma representativa.

que las sostienen han privilegiado las instituciones representativas como instancias de acción política e incluso han terminado por convertirse en partidos políticos¹⁵.

Obviamente, todo lo señalado no puede llevar a asegurar que no se pueda caminar hacia condiciones menos auspiciosas para la democracia, especialmente porque se presenta una verdadera paradoja en la actitud de la población. En efecto, por un lado, la situación descrita se traduce en la erosión vertiginosa de los partidos y de los políticos, así como en el desgaste de las instituciones, lo que a la larga puede amenazar al régimen en su conjunto. Pero, a la vez, hasta el momento este contaría con la adscripción mayoritaria en términos de que es considerado como el ordenamiento político más conveniente para las necesidades de cada una de las sociedades¹⁶. El peligro central, en este sentido, se encuentra en los aspectos constitutivos de las sociedades latinoamericanas. La condición de ciudadanía inconclusa puede poner en entredicho precisamente lo que actualmente constituye la mayor fortaleza de las democracias del continente, esto es, su condición de Estado de derecho. En definitiva, la amenaza proviene de la baja capacidad de las democracias para lograr la integración de su población en tanto reconocimiento de su ciudadanía, ya sea por deficiencias en los diseños institucionales o por el predominio del particularismo en las prácticas políticas. En ese nivel, lo que se encuentra en entredicho no es únicamente la democracia en tanto régimen político sino la preservación de las sociedades como tales. El problema se desplaza a los viejos problemas sociológicos de la desintegración de los lazos sociales y de la pérdida de referentes comunes. En esas condiciones, el reto de la democracia —y, con ella, de la representación política— es

contribuir a la recuperación de las condiciones básicas de integración social. De no hacerlo, puede desembocar en niveles de insatisfacción que rebasen el nivel de los actores políticos y que alcancen al régimen en su conjunto. Hasta ahora existe la confianza de la población como un escudo protector, pero nada asegura que su capacidad de resistencia a los embates sea ilimitada. Por el contrario, ya hay muestras, en los mismos indicadores utilizados, de que esta se va reduciendo.

Bibliografía

Arditi, B., 1989, *El deseo de la libertad y la cuestión del otro*, Ediciones Criterio, Asunción.

Auyero, J., 2001, *La política de los pobres*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Dahl, R., 1989, *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.

Calderón, F., 1995, *Movimientos sociales y política*, Siglo XXI, México

Constant, B., 1998, “De la libertad de los antiguos frente a la libertad de los modernos”, en Vallespín, F. y Del Águila, R. (compiladores), *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

Evers, T., 1985, “Identidad: la faz oculta de los nuevos movimientos sociales”, en revista *Punto de Vista*, Buenos Aires

Fuchs, D. y Klingemann, H., 1995, “Citizens and the State: A changing Relationship?”, en *Studies of Democratic Government*, WZB, Berlín.

Garretón, M.A., 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en revista *Nueva Sociedad*, No. 148, Caracas.

Jelin, E. (compiladora), 1987, *Movimientos sociales y democracia emergente*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Lechner, N., 1988, *Los patios interiores de la democracia*, Flacso, Santiago de Chile.

Linch, N., 2000, *Política y antipolítica en el Perú*, Desco, Lima.

Marshall, T., 1997, “Ciudadanía y clase social”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid.

Mayorga, R., 1995, *Antipolítica y neopopulismo*, Cebem, La Paz.

Mayorga, R. y Faxas, L., 1991, “Los movimientos sociales: una experiencia metodológica de investigación”, en Mayorga, R., *¿De la anomia política al orden democrático?*, Cebem, La Paz.

Novaro, M., 1996, “Los populismos latinoamericanos transfigurados”, en *Nueva Sociedad*, No. 144, Caracas.

Paramio, L., 1999, “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. I, No. 1, Madrid.

Schumpeter, J., 1996, *Capitalismo, socialismo y democracia*, folio, Barcelona.

¹⁶ La ausencia de alternativas y la comparación con las condiciones previas llevarían a que en la mayor parte de países la democracia tienda a convertirse en *the only game in town* (Liz y Stepan, 1996). Sin embargo, de acuerdo a los indicadores considerados y a las condiciones de inestabilidad que han caracterizado a varios países, ello no se puede interpretar como satisfacción con sus condiciones concretas. Más bien, se podría decir que hay acuerdo con los principios abstractos pero insatisfacción con los resultados concretos.

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

María Teresa Muñoz —Directora— Cali
Carrera 36A Bis No. 6-35, Teléfonos 5141141 - 5581534

Ciret Foro

Aura Hernández —Directora— Ibagué
Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 613900 - 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

16
AÑOS

en el empeño por construir un pensamiento
y una cultura democrática
para todos los colombianos



Ediciones Foro Nacional por Colombia