

# Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 49

Diciembre 2003-Enero 2004

Valor \$10.000

## Referendo y elecciones locales: ¿Hacia donde va Uribe?



ISSN 0121-2559



9 770121 255009 00049



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia  
No. 49 \$ 10.000 Diciembre 2003-Enero de 2004

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
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  
Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez  
(España).

**Asamblea de Socios:**

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

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones**

Mauricio Suárez Acosta

**Corrección**

Julio Mateus

**Impresión**

Panamericana Formas e Impresos S.A.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550  
Fax: 286 1299  
Apartado Aéreo 10141  
foro@etb.net.co  
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

# Contenido

## Editorial

**1** Con los paramilitares:  
un proceso sin claridad

## Referendo y elecciones locales

**3** El nuevo mapa político:  
El Referendo y las elecciones regionales y municipales  
*Pedro Santana Rodríguez*

**15** El Referendo: negación de la política democrática  
*Marco Alberto Romero*

**36** El Referendo fracasó y el gobierno hizo crisis  
*Alberto Orguloso*

## Ideología y sociedad

**47** Los *impasses* de la democracia  
en América Latina  
*Cándido Grzybowski*

**61** El lugar y el tiempo de lo político  
bajo las condiciones de la  
globalización económica  
*Elmar Altvater*

## Economía y Sociedad

**86** Empleo y salarios: aspectos funcionales de bajo perfil  
*Óscar Arcos Palma*

## Integración lationamericana

**90** Hacia la II Gran Colombia: función integradora  
de cuencas y naciones indígenas binacionales  
*Orlando Fals Borda*

Esta revista es miembro de la  
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



## Editorial

# Con los paramilitares: un proceso sin claridad

En el municipio de la Ceja, en el Departamento de Antioquia, el martes 25 de octubre se concentrarán 800 integrantes del Bloque Cacique Nutibara, que actúan según sus dirigentes, en las diversas comunas populares de Medellín. Sin claridad jurídica, puesto que la Ley 728 de 2002, lo único que autorizó fue la posibilidad de adelantar negociaciones entre el Estado y diversas organizaciones ilegales sin el previo requisito de otorgarles el carácter de actores políticos, de allí en adelante en materia jurídica, política y de derechos humanos todo es incierto.

Analistas y editorialistas se preguntan por las aparentes paradojas del proceso gobierno-paramilitares que llevará a la desmovilización de este primer contingente sin que haya acuerdos sustantivos en materia legal sobre los innumerables y horrendos crímenes cometidos por estas organizaciones durante los últimos veinte años. Los avances en la llamada negociación son mínimos, puesto que el proyecto de ley sobre Alternatividad Penal se encuentra estancado en el Congreso y son objeto de especial vigilancia por parte de la comunidad nacional e internacional. Y esta vigilancia es severa y estricta, puesto que los paramilitares son los directos responsables de la mayor parte de las masacres y de los magnicidios en las cuales han sido asesinados miles y miles de colombianos y colombianas y principalmente dirigentes sociales como sindicalistas, líderes campesinos e indígenas y centenares de defensores de los derechos humanos, así como periodistas, sacerdotes, dirigentes políticos principalmente de la izquierda democrática.

Fueron los paramilitares los directos responsables del genocidio perpetrado contra la Unión Patriótica –más de tres mil asesinatos– nacida como organización política de los acuerdos de paz entre las FARC y el gobierno de Belisario Betancur. Ellos también han sido los directos responsables de horrendos crímenes como las masacres de Mapiripán en el departamento del Meta o las perpetradas en la región del eje bananero en Urabá (como las de las haciendas La Negra y Honduras, que en su momento estremecieron al país) y muchas otras en diversas regiones de Colombia. La mayor parte de estos crímenes se encuentran en la impunidad y sobre los procesos judiciales y la ruta que seguirá la llamada negociación con los paramilitares no hay propuestas claras ni marco jurídico. Todo en la negociación con estos grupos está cubierto por un manto de silencio.

La desmovilización de 800 jóvenes, que según sus dirigentes son militantes de las Autodefensas, tiene más bien el sabor de una presión que se quiere ejercer hacia el Congreso de la República, para que se ocupe de la discusión del proyecto de ley de Alternatividad Penal, que como bien lo han anotado senadores como Rafael Pardo Rueda, uno de los más connotados seguidores del Presidente Uribe, es un proyecto de impunidad anticipado. El propio Ministro de la Defensa



recién posesionado, Jorge Alberto Uribe Echavarría, a la pregunta formulada por Yamid Amat sobre si el perdón debería ser al final o al comienzo del proceso señaló “Puede que sea último, penúltimo o antepenúltimo, pero no debe ser lo primero. Ese principio de “venga, lo perdono de toda culpa y ahora conversemos” desintegra toda la estructura de una sociedad” (*El Tiempo*, octubre 23 de 2003, pp. 1-21). En esa incertidumbre jurídica y pendiendo sobre buena parte de la dirigencia del paramilitarismo solicitudes de extradición de los Estados Unidos, el proceso se encuentra empantanado. La concentración de los jóvenes en La Ceja busca crear hechos y obligar a tomar determinaciones que desempantanen el proceso.

Sin embargo el asunto es más de fondo. Con el triunfo del discurso guerrerista del Presidente Uribe, de los proyectos que buscan el recorte de las libertades civiles como aquellas que otorgan funciones de policía judicial a las fuerzas armadas, las ordenes de detención y de interceptación de comunicaciones sin orden judicial previa, y el conjunto de los proyectos contrarreformistas del Presidente en contra de la carta constitucional de 1991, la justificación de los grupos paramilitares es muy difícil. El espacio político se les agotó. Su discurso lo copó la política de seguridad del Presidente. Es por ello que un proceso de sometimiento a la justicia es muy probable. Sin embargo, los obstáculos mayores están relacionados con el castigo por sus crímenes. El proyecto de alternatividad penal es su máxima aspiración. Es un perdón por anticipado. Así tendríamos la paradoja que los ladrones de gallinas estarían en las cárceles mientras grandes criminales estarían en libertad, e incluso con aspiraciones para llegar a ser elegidos a cargos de elección popular.

Los paramilitares aspiran a un proceso en el cual puedan mantener sus fortunas, amasadas en actividades relacionadas con el narcotráfico o bien por el despojo de decenas de miles de familias desterradas de sus parcelas, y plantean además que el Estado les extienda en nombre de la sociedad un amplio perdón por sus crímenes. Es allí donde radica el verdadero problema. En Colombia muy pocos se oponen a que se adelante un proceso de sometimiento a la justicia de los grupos paramilitares. Sin embargo, tanto la comunidad internacional como buena parte de la sociedad civil colombiana exigen que el proceso de sometimiento a la justicia se de sobre la base del esclarecimiento de los crímenes y de la reparación de las víctimas. Las experiencias del sur del continente, donde se pretendió construir procesos de borrón y cuenta nueva sobre la base de la impunidad, mantienen las heridas abiertas. Solo mediante el esclarecimiento de la verdad y la reparación del daño causado a las víctimas es posible construir un amplio proceso de reconciliación nacional, y aspirar al perdón y olvido que la sociedad colombiana tarde o temprano deberá otorgar.

El Congreso de la República, ahora menos sumiso que antes del referendo y de las elecciones del 26 de octubre, debería construir esa estrategia en un debate público y abierto que señale una política de sometimiento a la justicia y la confesión de los crímenes para que sobre esta base se proceda a la reparación de las víctimas. Al final seguramente podrá discutirse sobre la magnitud y el carácter de las penas y castigos para estos grupos.

Bogotá, Diciembre de 2003



Pedro Santana Rodríguez  
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía  
Director *Revista Foro*

# El nuevo mapa político: El Referendo y las elecciones regionales y municipales

Pedro Santana Rodríguez

Los colombianos, convocados por el gobierno a un referendo el día 25 de octubre, se abstuvieron mayoritariamente de concurrir a votar afirmativa o negativamente a un conjunto de preguntas preparadas por el gobierno y aprobadas por el Congreso. Este extenso y enrevesado cuestionario, contenido en 15 preguntas, había sido revisado pormenorizadamente por la Corte Constitucional, que eliminó del mismo introducciones tramposas que inducían a los electores para que lo votaran afirmativamente. También fueron eliminadas por el Tribunal Constitucional, preguntas relacionadas con la extensión de los períodos de los actuales alcaldes y gobernadores, la prohibición de la dosis personal de sustancias psicoactivas, el voto en blanco y el voto en bloque, todo ello, aprobado por las mayorías uribistas del Congreso de la República para tratar de ganar de manera poco transparente un referendo al que eufemísticamente el ex ministro Londoño y el presidente Uribe bautizaron como el referendo “contra la politiquería y la corrupción”.

El referendo contenía en sus quince preguntas aspectos políticos, laborales y fiscales, y quizás la mayor pretensión de la arrogancia del presidente en el poder, fue la de proponer que por la vía democrática, es decir, con la convocatoria directa a los ciudadanos y ciudadanas, estos aprobaran medidas que profundizaban el ajuste sobre las espaldas de los propios electores y redujeran conquistas laborales que en el discurso



del presidente Uribe son simplemente “privilegios de la oligarquía sindical”. Pero además de la profundización del modelo neoliberal, en descrédito en todo el continente y en alza en Colombia, el referendo era la ratificación del poder presidencial, el segundo aire que requería el presidente de la república para su avanzada contra la Constitución Política de 1991 concretada en su paquete de reformas constitucionales que buscan la modificación de más de 120 de sus artículos. Alguien con toda razón calificó la lucha electoral desatada alrededor del referendo como “la madre de todas las batallas”. Se refería a que una victoria amplia del referendo sería la patente de corso para entrar a saco en la Constitución del 91.

Los aspectos económicos del proyecto de referendo consistían principalmente en la limitación de las pensiones públicas, que en adelante sólo podrían recibir como mesada máxima 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes la eliminación de un solo tajo de los regímenes especiales de pensiones como los del magisterio, y el congelamiento de los salarios y pensiones por encima de los 25 salarios mínimos mensuales (artículo 8). En el artículo 14 se contemplaban dos asuntos también impopulares, el primero la congelación de los gastos de funcionamiento en todo el aparato de Estado, tanto en el nivel central como en el descentralizado, y el congelamiento por dos años de los salarios de los empleados públicos superiores a dos salarios mínimos legales (\$664.000). Estas medidas eran a nuestro juicio el corazón del referendo y la aplicación del ajuste neoliberal sobre las espaldas de los trabajadores y de la clase media sin que tocara para nada a los grandes conglomerados económicos y financieros que son a quienes sirve en realidad el proyecto político de la mano firme y el corazón grande, que enarboló en su campaña el presidente Uribe. El destino de los recursos económicos sacados de los salarios y de las pensiones de los trabajadores no era, por supuesto, para mejorar la inversión social sino para cubrir el servicio de la deuda interna y externa. Por ello el referendo contaba con el aval no solo del Fondo Monetario Internacional sino con la abierta participación

de los norteamericanos. El señor embajador de los Estados Unidos en Colombia, William Wood, recomendó públicamente a los colombianos que salieran a votar disciplinadamente.

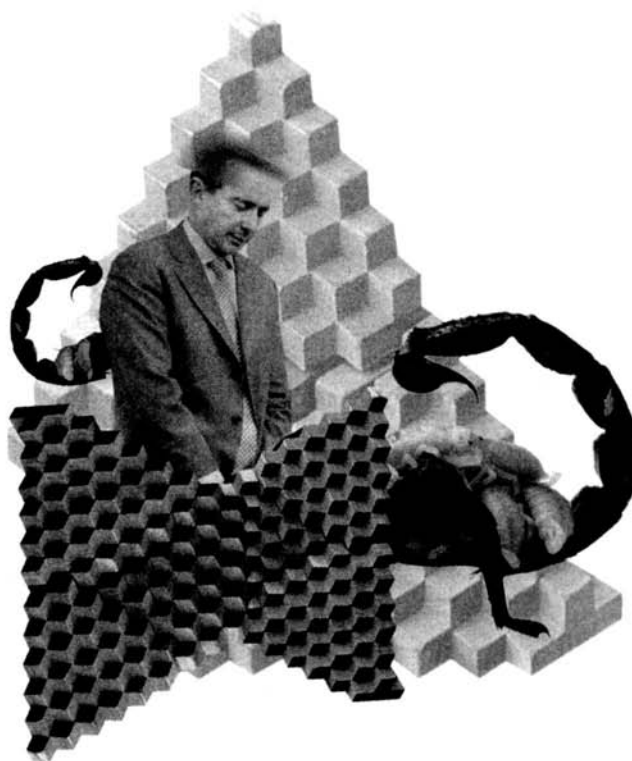
Desde el punto de vista político los contenidos del referendo eran inocuos. Sus preguntas como el voto nominal público en el Congreso, que ya existe en la ley orgánica de funcionamiento del Congreso; el umbral del 2% para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, que ya existe en el Acto Legislativo 01 de 2003; la muerte política de los corruptos pobres que sean pillados y condenados por actos de corrupción, puesto que en el colmo de la arrogancia este gobierno propuso y así lo aprobó el Congreso de la República que no podrían inscribirse todos aquellos funcionarios que hayan sido condenados “en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, **salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño**”. (artículo primero: Pérdida de derechos políticos). Lo dicho, sólo los corruptos pobres tendrían la muerte política. A los que devuelvan lo robado les será restituido su derecho a participar como candidatos en los procesos electorales.

Ninguno de los grandes temas de la reforma política estaban consignados en el cuestionario del referendo. Estos temas están relacionados principalmente con la fragmentación y la predominancia de las microempresas electorales, con la dependencia económica de los partidos a los grandes conglomerados económicos y financieros a través del financiamiento privado de las campañas políticas, con el lentismo y la pérdida de independencia del Congreso en su labor legislativa por los auxilios parlamentarios y la repartija burocrática promovida desde el gobierno, por la ausencia de democracia interna y de derechos políticos de los militantes para que decidan sobre programas y candidatos a cargos de elección popular, y por la existencia de un aparato electoral ineficaz y



profundamente clientelista que favorece el fraude y no es garantía de transparencia e independencia al momento de contar los votos de los ciudadanos.<sup>1</sup> Ninguno de estos grandes temas estaban en las preguntas del referendo por una razón obvia, el presidente no cree que la democracia requiera para su funcionamiento de la existencia de un sistema sólido de partidos políticos. Es por ello que podemos decir que las preguntas políticas no iban a los temas centrales de la crisis eran, si se quiere, preguntas *light*.

El debate que se libró y la forma como se abordó la campaña fueron además tremendamente desiguales tanto para los partidarios del no como para los de la abstención activa. Mientras la campaña por el sí contó con un presupuesto millonario y con la utilización hasta el cansancio de los grandes medios por parte del presidente y todo su equipo de gobierno, entre tanto los partidarios del no y de la abstención tuvieron que recurrir a instrumentos poco convencionales de comunicación pública como los graffitis, los impresos para distribuir directamente, las cartas personalizadas a los ciudadanos, la utilización de la red de emisoras comunitarias, los talleres y las asambleas informativas, las movilizaciones y los murales; es decir, una campaña como alguien la bautizó, de subversión y resistencia para referirse a las formas y medios que fueron más comunes para no desaparecer y visibilizar la oposición al referendo. Todas las posiciones abstencionistas coincidieron en la organización de una Gran Coalición por la Abstención Activa al referendo en donde concurrieron partidos políticos como el Polo Democrático, el Partido Liberal, la Unidad Democrática, el Partido Comunista, el MOIR, las tres centrales sindicales y



la Federación Colombiana de Educadores, Fecode, junto a Organizaciones no Gubernamentales y comunales y sociales.

Al final, sólo concurrieron a las urnas un poco menos del 25% del censo electoral, es decir, y sin que se conozca aún el resultado final, menos de los 6.267.443 ciudadanos y ciudadanas que se requerían para que todas y cada una de las preguntas fueran aprobadas. Hasta el momento ninguna de las preguntas ha logrado obtener esta cifra, pese a que contra toda lógica, un Consejo Nacional Electoral clientelista y una Registradora Nacional del Estado Civil, hicieran todo lo posible por favorecer al gobierno y a su propuesta de votar afirmativamente el cuestionario.

En efecto, el Consejo Nacional Electoral en resolución que quedará para la historia como muestra de su inteligencia politiquera, aprobó que deberían contarse los votos nulos para sumar al número total que se requie-

<sup>1</sup> Las elecciones de marzo de 2002 para Congreso de la República no han sido judicialmente aclaradas y hay demandas penales y administrativas en los más altos tribunales judiciales en el país. La Procuraduría General de la Nación ha demandado las elecciones ante el Consejo de Estado y ha pedido la anulación de más de 435.000 votos en proceso que duerme el sueño de los justos en este tribunal. Si se aceptara la demanda de la Procuraduría por lo menos el 10% del Senado cambiaría. La misma Procuraduría ha demandado la elección del actual Consejo Nacional Electoral puesto que se violaron los derechos del Polo Democrático que, contando con un 10% del Senado de la República, no tiene ningún consejero en el flamante y bipartidista Consejo Nacional Electoral.



rían para aprobar el cuestionario, es decir, que los votos nulos contribuirían para alcanzar el umbral de los seis millones doscientos mil votos aproximadamente, que requerían todas y cada una de las preguntas para ser aprobadas.<sup>2</sup> Por su parte Almabeatriz Rengifo, no se cansaba de aparecer en los medios explicando que el referendo sí alcanzaría el número de sufragios toda vez que las cifras que ingresaban primero eran las que correspondían a las mesas con menor votación, cuando la realidad es que las cifras ingresan también de acuerdo con la eficiencia de las registradurías municipales y departamentales. Pero bueno, ahí está la realidad que muestra que hasta ahora ninguna de las preguntas alcanza el umbral y muestra también la terquedad del gobierno y docilidad de un amplio sector de la clase política obsecuente que discute una reforma constitucional para incorporar a la Constitución lo que los ciudadanos derrotaron en las urnas. Qué bueno sería que esos ciudadanos castigaran a estos politiqueros no eligiéndolos en las próximas elecciones. Esto sería una muestra de cultura política extraordinaria. Lo cierto es que un poco más del 75% de los colombianos no concurrieron a las elecciones y esto significa una cruda derrota para el gobierno uribista que por lo pronto cobró la cabeza de unos de los ministros más obsecuentes del régimen, el señor Fernando Londoño Hoyos.

Pero las consecuencias políticas van más allá del reacomodo de uno o dos ministros y de la crisis del gabinete, prometido para cuatro años, que por lo pronto ya ha dejado a cuatro fuera del “gabinete admirable”. Una primera consecuencia será la de un reacomodo en las relaciones entre el Congreso y el gobierno del presidente Uribe. Los parlamentarios se quejan con sobradas razones de la prepotencia y arrogancia con la cual se manejan las relaciones del gobierno aun con la bancada uribista. Seguramente un sector del Congreso pedirá en este forcejeo cuotas burocráticas y auxilios parlamentarios disfrazados de partidas regionales que ya han sido incluidas en el presupuesto, pero, a las que el gobierno del presidente Uribe hasta ahora no ha recurrido en sus relaciones con el Congreso, lo cual debe

ser reconocido como un avance y como algo positivo en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo y muy seguramente, después del hundimiento de la llamada “reforma estructural a la Constitución” que revivía todo el referendo para aprobarlo por la vía del Congreso y de los forcejeos entre el gobierno y el Congreso en la reforma fiscal, se requerirá de un cambio de fondo en el estilo autoritario con el que el gobierno ha manejado sus relaciones tanto con la sociedad civil como con la clase política y en concreto con los partidos y con los congresistas. Este Congreso comienza a cobrar la derrota del presidente en el referendo y busca un reacomodo y unos cambios en contenidos de política y en las relaciones con el ejecutivo. Estamos ahora en ese pulso y los próximos meses nos dirán cómo se reacomodan los factores de poder. Por lo pronto, la democracia colombiana se ha fortalecido y la ciudadanía ha demostrado que no traga entero y que a pesar de que puede apoyar políticas concretas no está dispuesta a extender cheques en blanco que puedan llegar a afectar sus intereses. Este es un muy buen resultado para quienes pensamos que la vía para resolver los grandes problemas del país sólo se logrará con la profundización de la democracia y de la Constitución de 1991 y no con las reformas antidemocráticas contempladas en la agenda del gobierno actual.

### **El nuevo mapa político regional y municipal**

Las elecciones de gobernadores y alcaldes se realizaron el día 26 de octubre en un nuevo marco constitucional que el Congreso aprobó en un acto de soberanía aun en contra de las expresas recomendacio-

<sup>2</sup> Como lo registra el Diccionario de la Real Academia de la Lengua “Nulo: falto de valor y fuerza para obligar o tener efecto”. Esto es nulo; sin embargo, nuestro flamante Consejo Nacional Electoral le dio, contra toda lógica, fuerza y efecto, o sea, modificó lo que significa nulo para ayudar al presidente Uribe en su pretensión de lograr la aprobación del referendo.



nes del gobierno que impidió que parte de las preguntas del referendo fueran incluidas en el texto del que finalmente sería el Acto Legislativo No. 1 de 2003. Este acto legislativo aprobó una tímida reforma política que tiene como propósito fundamental el fortalecimiento de los partidos en contra de la fragmentación y de las microempresas electorales. El proyecto de origen parlamentario encontró bastantes trabas y oposiciones del gobierno, que calificó la decisión del Congreso como un palo en la rueda del referendo. La llamada reforma política dejó por fuera temas cruciales que hemos mencionado atrás, pero algunos de sus contenidos marchan en la dirección, en nuestro juicio adecuada, de fortalecimiento de los partidos. El acto legislativo aprobó las listas únicas opcionales entre la lista cerrada o la lista abierta con voto preferente, es decir, un partido político puede presentar una lista en que el ciudadano elector vota en el orden que establece el partido sin derecho a modificar el orden, o vota por una lista y al mismo tiempo marca el candidato dentro de la lista que él o ella consideran que debe ser el o la elegida. Esto último es lo que se llama lista abierta con voto preferente.

Así mismo, la reforma establece que un partido político sólo puede avalar a un candidato cuando la elección es uninominal, o sea, que solo puede presentar un candidato para la alcaldía de un municipio o para la gobernación de un departamento. Además estableció que sólo pueden elegir concejales o diputados aquellas listas que tengan la mitad del cuociente electoral que resulta de la división del total de votos válidos por el número de curules que se vayan a elegir. Entre las listas que obtengan el medio cuociente se debe aplicar, para la asignación de las curules, la cifra repartidora, esto es, que todos los concejales o diputados de-



ben entrar con el mismo número de votos. Este fue el sistema electoral empleado para la elección de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales en las elecciones recientes.

La tasa de participación para estas elecciones estuvo cercana al 50% del total del censo electoral, aunque por razones de calendario electoral no se realizaron elecciones en un poco más de 100 municipios del país, que las celebran en fechas distintas. Esto corroboró que los abstencionistas activos sí habían contribuido a alejar a los electores de las urnas en las elecciones del día anterior.

El mapa político departamental muestra una diversidad bastante grande. Se eligieron 30 gobernadores y la distribución política fue la siguiente: el Partido Liberal eligió 12 gobernadores, según el boletín No. 28 de la Registraduría Nacional del Estado Civil; el Partido Conservador eligió cuatro, el Movimiento del senador Germán Vargas Lleras, Cambio Radical, dos, lo mismo que eligió la Convergencia Popular Cívica, que avaló las candidaturas de Eduardo Zúñiga en Nariño y Angelino Garzón en el Valle del Cauca (ver Cuadro 1). Políticamente hay que destacar la elección de gobernadores que no se ha dudado en calificar como cercanos a los proyectos paramilitares de derecha, que ganó en departamentos como Magdalena, Cesar, Arauca y Casanare. En el Magdalena y el Cesar los candidatos fueron únicos, es decir, que el único fantasma que los perseguía era el de los votos en blanco, que fueron muchos y que actuaron sin organización. Fueron movimientos importantes de rebelión del electorado a los cuales habrá que poner atención en el futuro. Los liberales ganan en La Guajira, Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena, Antioquia, Risaralda, Quindío, Huila, Vichada y Putumayo. El Par-

**Cuadro 1**  
**Gobernadores por partido**

	<b>Movimiento o partido</b>	<b>Gobernadores</b>
4	Movimiento Convergencia Popular Cívica	2
18	Partido Liberal Colombiano	12
20	Movimiento de Participación Popular	1
28	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1
30	Movimiento Nacional Progresista	1
31	Cundinamarca Merece Más	1
32	Movimiento de Salvación Nacional	1
33	Partido Conservador Colombiano	4
46	Movimiento Somos Colombia	1
54	Partido Colombia Democrática	1
57	Partido Cambio Radical Colombiano	2
59	Movimiento Nuevo Liberalismo	1
64	Movimiento Político "Por la Seguridad Social"	1
69	Movimiento Convergencia Ciudadana	1

tido Liberal ha venido perdiendo importancia en los centros decisivos del poder como producto de su crisis interna y de su falta de definición programática. Seguramente estos resultados electorales servirán para ir definiendo el futuro de los diversos matices y tendencias que juegan en su interior. Debe destacarse la victoria estrecha de Aníbal Gaviria en Antioquia, quien enarboló las banderas de la no violencia, de la negociación política del conflicto armado y de la inversión social, en contra del candidato del presidente Uribe, Rubén Darío Quintero, quien aún sigue impugnando resultados para tratar de atajar el proyecto de reconciliación de Gaviria, quien prometió continuar con la obra del asesinado gobernador Guillermo Gaviria Correa, su hermano.

El Partido conservador ganó las gobernaciones de Atlántico, Norte de Santander, Guaviare y Cauca. En este último departamento con un candidato que actualmente se encuentra inhabilitado por la Procuraduría General de la Nación, quien lo condenó a no ocupar ningún cargo público por un lapso de cinco años. También este partido muestra un importante retroceso electoral. La crisis de los dos partidos tradicionales sigue su curso como producto del manejo clientelista y patrimonialista que le han dado al aparato público estatal colombiano.

En los movimientos llamados independientes, hay de todo, desde auténticos independientes como los gobernadores de Nariño, Eduardo Zúñiga, y del Valle del Cauca, Angelino Garzón (ver Cuadro 2), quienes llegaron a las gobernaciones de sus respectivos departamentos al frente de amplias convergencias ciudadanas y apoyados por los diferentes movimientos de izquierda democrática, como también sería el caso de Efrén de Jesús Ramírez Sabana, quien fue avalado por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Aico. Al lado de ellos se encuentran en la categoría de independientes candidatos que provienen de los partidos tradicionales, como es el caso de Emilio Echeverri Mejía en Caldas, avalado por el Movimiento de Salvación Nacional, que en realidad es el producto de alianzas de sectores tradicionales con nuevas fuerzas políticas. El resto de gobernadores son el producto de movimientos políticos coyunturalistas o de divisiones de los partidos tradicionales que aún no logran perfilarse como proyectos estructurales o con vocación estratégica. En estos movimientos sobresalen Cambio Radical, afecto al uribismo pero que sigue circulando en las órbitas del liberalismo lo propio podría decirse del gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila, elegido por el Movimiento Cundinamarca Merece Más, pero que sigue también en las órbitas del liberalismo.



**Cuadro 2**  
**Movimiento Convergencia Popular Cívica- Gobernadores**

<b>Departamento</b>	<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>
Nariño	Eduardo Zúñiga Erazo	179,938
Valle	Angelino Garzón	664,572
<b>Total votos para los dos candidatos</b>		<b>844,510</b>

Estos independientes ganaron con distintos nombres en Vaupés, Caquetá, Meta, Cundinamarca, Chocó, Sucre, Boyacá y Tolima. En realidad estos, llamados por la gran prensa independientes, son en la mayoría candidatos que provienen de los partidos tradicionales que renunciaron a presentarse en su nombre por diversas circunstancias. Es decir, los avances en las elecciones regionales son apenas incipientes aunque esperanzadores (ver Cuadro 3).

En resumen, podríamos decir que los resultados en las gobernaciones muestran incipientes cambios y transformaciones en medio de una fragmentación política y una crisis de los partidos tradicionales. Los triunfos de Angelino Garzón en el Valle del Cauca con una propuesta de reconciliación, negociación del conflicto, inversión social y transparencia, y la continuidad de la coalición que gobernó a Nariño con Parmenio Cuéllar Bastidas y que ahora lo hará con Eduardo Zúñiga, así como el triunfo de Efrén de Jesús Ramírez en Guainía son expresiones de movimientos amplios ligados a una propuesta de transformación en las costumbres políticas de corte progresista. Es un retroceso la victoria de las fuerzas tradicionalistas en el Tolima, que viene de un buen gobierno en manos de Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, y en el Cauca en manos de Floro Tunubalá, aunque en este último departamento es muy probable que tengan que realizarse nuevas elecciones departamentales. Las derrotas en el Tolima y en el Cauca tendrán hondos repercusiones negativas en el proceso de la surcolombianidad, que tantas expectativas había generado.

## **Los resonantes resultados municipales**

Quizás lo que más se destaca de las elecciones del 26 de octubre sean los resultados en las elecciones municipales por dos razones principalmente. En primer lugar, porque la izquierda democrática ganó la Alcaldía de la ciudad de Bogotá con Luis Eduardo Garzón, un candidato que proviene de las filas de la izquierda y del movimiento sindical. Garzón gana con un discurso claramente democrático y social, lo que despectivamente en los últimos años los neoliberales llamaron populista. El que haya ganado el segundo cargo más importante del país en contra de uno de los laboratorios de gobierno tecnocrático, en el cual se hicieron una buena parte de los ministros del presidente Uribe, es lo que se destaca en el panorama político nacional. El propio Polo Democrático Independiente también ganó las elecciones en la ciudad de Barrancabermeja, con Édgar Cote, en una ciudad que es centro del dominio paramilitar en el Magdalena Medio. El triunfo del PDI en Bogotá sobredimensiona por supuesto, por su visibilidad, el papel de la izquierda en esta coyuntura. El éxito de la gestión de Garzón será decisivo en la coyuntura de las elecciones presidenciales y de Congreso del año 2006.

Una visión general indica que de acuerdo con el Boletín No. 33 de la Registraduría del Estado Civil, el Partido Liberal ganó las elecciones en 233 municipios, el Partido Conservador ganó en 159, y diversos movimientos coyunturalistas o con liderazgos muy personalizados ganaron la mayor parte de las alcaldías del país. Es obvio que muchos de los nuevos alcaldes están vinculados muy estrechamente a viejas maquinarias, pero lo no-

**Cuadro 3**  
**Resultados Asamblea Departamental por partidos**

	<b>Movimiento o Partido</b>	<b>Total diputados</b>
1	Movimiento Colombia Viva	20
3	Movimiento Equipo Colombia	23
8	Movimiento Nueva Fuerza Democrática	1
12	Movimiento de Integración Popular "Mipol"	6
13	Movimiento Nacional	8
17	Movimiento de Integración Regional "Ir"	5
18	Partido Liberal Colombiano	130
19	Movimiento Alianza Social Indígena	1
20	Movimiento de Participación Popular	6
22	Movimiento Unión Cristiana "Uc"	1
23	Movimiento Cívico Independiente	4
26	Movimiento Ciudadano	1
27	Partido Colombia Siempre	2
28	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	2
30	Movimiento Nacional Progresista	4
31	Cundinamarca Merece Más	1
32	Movimiento de Salvación Nacional	3
33	Partido Conservador Colombiano	64
37	Movimiento Huella Ciudadana	2
41	Movimiento Popular Unido Mpu	10
42	Movimiento de Participación Comunitaria "Mpc"	1
43	Nuevo Partido	21
45	Alas	2
46	Movimiento Somos Colombia	2
47	Moir	2
48	"Vamos Colombia"	1
50	"Moral"	3
54	Partido Colombia Democrática	16
55	Partido Polo Democrático Independiente	10
56	Movimiento Apertura Liberal	10
57	Partido Cambio Radical Colombiano	11
58	Partido Nacional Cristiano "Pnc"	1
59	Movimiento Nuevo Liberalismo	13
63	Partido Unidad Democrática	1
69	Movimiento Convergencia Ciudadana	6
70	Movimiento Político Voluntad Popular	4
72	Alianza Nacional Popular " Anapo "	2
74	Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia	5



vedoso es que más de la mitad de los municipios del país serán gobernados por alcaldes que salieron avalados por personerías jurídicas distintas a las de los partidos tradicionales.

Hay algunos grupos o partidos que merecen la pena destacarse. El movimiento Equipo Colombia, de Luis Alfredo Ramos, avaló a 64 alcaldes electos, el nuevo partido de Rafael Pardo avaló a 14, y el Partido Cambio Radical, todos afectos al proyecto del presidente Uribe, avaló 25 alcaldes. Diversas tendencias conservadoras (Salvación Nacional, Conservatismo Independiente, Nueva Fuerza Democrática, Unionismo, etc.) avalaron además a 60 alcaldes electos. El Polo Democrático Independiente avaló a 17 alcaldes electos, y si se le suman los obtenidos por Vía Alterna y Partido Social Demócrata, llega a 19. El Movimiento Ciudadano obtuvo tres alcaldías, la más importante de las cuales es la de Barranquilla; la Alianza Social Indígena seis alcaldes, el Movimiento de Autoridades Indígenas tres, Unidad Democrática dos, y el Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia 15 (ver cuadro 4).

El segundo hecho que marca los resultados municipales está constituido por la victoria de candidatos independientes en las principales ciudades del país. Estos candidatos en su mayoría no corresponden al pensamiento del presidente y de su socio el ex alcalde Enrique Peñalosa Londoño, quienes perdieron con sus candidatos en la mayor parte de las grandes ciudades del país. Sergio Fajardo es el alcalde de Medellín después de un trabajo de cuatro años de construcción política y programática. Apoyado por la izquierda y por un sector del uribismo, pero sobre todo por su propio movimiento Compromiso Ciudadano, Fajardo es un hombre moderno y demócrata que tendrá que aportar mucha creatividad frente a la aguda problemática de Medellín. Apolinar Salcedo ganó la Alcaldía de Cali al frente de un movimiento independiente y opuesto a Kiko Lloreda, representante de una de las familias más tradicionales de la política de la ciudad y a la vez una de las responsables por la quiebra de las empresas públicas y



de la propia ciudad. Guillermo Hoenisgberg, al frente del Movimiento Ciudadano, ganó la Alcaldía de Barranquilla. El candidato de la Anapo, Honorio Galvis Aguilar, ganó la Alcaldía de Bucaramanga mientras que una coalición variopinta ganó la Alcaldía de Cartagena, con Rafael Barbosa. Raúl Delgado, líder de la izquierda democrática, ganó la Alcaldía de la ciudad de Pasto, al frente de un movimiento ciudadano y avalado por la Convergencia Popular Cívica. El hecho concreto es que candidatos no afectos al proyecto del presidente de la República, Álvaro Uribe, ganaron en las seis principales ciudades del país.

**Cuadro No. 4**  
**Alcaldías por Partidos – Elecciones 2003**

<b>No.</b>	<b>Partido</b>	<b>Elegidos</b>
1	Movimiento Colombia Viva	28
2	Movimiento Si Colombia	4
3	Movimiento Equipo Colombia	64
4	Movimiento Convergencia Popular Cívica	11
6	Movimiento Unionista	19
8	Movimiento Nueva Fuerza Democrática	1
12	Movimiento de Integración Popular "Mipol"	13
13	Movimiento Nacional	25
16	Movimiento Únete Colombia	1
17	Movimiento de Integración Regional "Ir"	10
18	Partido Liberal Colombiano	233
19	Movimiento Alianza Social Indígena	6
20	Movimiento de Participación Popular	7
21	Partido Verde Oxígeno	1
22	Movimiento Unión Cristiana "Uc"	3
23	Movimiento Cívico Independiente	12
24	Movimiento Frente Social y Político	2
26	Movimiento Ciudadano	3
27	Partido Colombia Siempre	19
28	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	3
29	Movimiento Vía Alterna	1
30	Movimiento Nacional Progresista	7
32	Movimiento de Salvación Nacional	10
33	Partido Conservador Colombiano	159
35	Movimiento Progresismo Democrático	5
36	Movimiento Fuerza Colombia	1
37	Movimiento Huella Ciudadana	5
40	Movimiento Conservatismo Independiente	7
41	Movimiento Popular Unido Mpu	19
42	Movimiento de Participación Comunitaria "Mpc"	2
43	Nuevo Partido	14
44	Movimiento Político Solidaridad	1
45	Alas	2
46	Movimiento Somos Colombia	11
48	"Vamos Colombia"	2
49	Grupo de Ciudadanos Primero San Vicente	1
49	Libercon Unidos Por El Páramo	1
49	Movimiento Cívico	1
49	Movimiento Cívico "Amor por Sonsón"	1
49	Movimiento Cívico Popular	1
49	Movimiento Cívico Surateño	1
50	"Moral"	5
52	Movimiento "Unidos Por Yali"	1
52	Movimiento Renovación Guarceña	1
52	Para que Florezca un Nuevo Municipio	1
52	Sibundoy Un Compromiso Colectivo	1
53	Partido Socialdemócrata Colombiano	1
54	Partido Colombia Democrática	33



55	Partido Polo Democrático Independiente	17
56	Movimiento Apertura Liberal	27
57	Partido Cambio Radical Colombiano	25
59	Movimiento Nuevo Liberalismo	19
63	Partido Unidad Democrática	2
64	Movimiento Político "Por la Seguridad Social"	4
65	Movimiento Cívico Seriedad por Colombia	2
66	Partido Popular Colombiano	5
69	Movimiento Convergencia Ciudadana	21
70	Movimiento Político Voluntad Popular	7
72	Alianza Nacional Popular " Anapo "	3
74	Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia	15

En la jornada electoral del 26 de octubre se muestra un retroceso muy marcado de los partidos tradicionales en las principales ciudades del país. El voto urbano sigue dirigiéndose principalmente hacia corrientes independientes ahora con un marcado acento social y con programas vinculados tanto a la inversión social como a la lucha contra la pobreza. Políticamente los candidatos recostados al referendo y al proyecto del presidente Uribe no ganaron en las principales ciudades. Hay un gran remezón político en el conjunto del país alrededor de movimientos variopintos autodenominados independientes pero realmente influidos por corrientes tradicionalistas, al lado de procesos de renovación política como los resultados destacados del Polo Democrático Independiente y otros movimientos ciudadanos. Este resultado tiene además una importante connotación política de restablecimiento de un contrapeso político al agudo presidencialismo vivido durante la administración de Álvaro Uribe. Reformas contra la descentralización y contra el proceso de democratización serán más difíciles por la oposición al recorte de funciones y transferencias como la contemplada en el reciente proyecto de reforma estructural a la Constitución que contemplaba el recorte de las transferencias territoriales por la vía de la llamada "flexibilización" del gasto público.

Estos dos hechos, el triunfo resonante de Luis Eduardo Garzón y el triunfo de candidatos independientes y demócratas en las principales ciudades del país, es lo que marca la lectura de los resultados electorales.

Con ello se muestra que una de las apuestas de la descentralización, trabajar por construir una diversidad y pluralidad política, viene aconteciendo para fortuna del país.

### **El fortalecimiento de los partidos en los concejos municipales**

La reforma política tiene como uno de sus objetivos más importantes el fortalecimiento de los partidos buscando castigar la fragmentación y el fenómeno de las microempresas electorales. Fue por ello que en la reforma se incluyó, como ya explicamos, el medio cuociente y la cifra repartidora para la asignación de curules. Para facilitar la presentación de listas únicas y sin establecer la democratización interna de los partidos, la vía que quedaba era el establecimiento de las listas únicas con voto preferente, que fue efectivamente lo que se aprobó y que fue utilizada por la mayor parte de los partidos políticos en la confección de sus listas para asamblea departamental y para concejos municipales en todo el país.

Un análisis comparativo, por ejemplo para la ciudad de Bogotá, indica que los objetivos de la reforma comienzan a visualizarse y a materializarse en parte. En las elecciones para concejo distrital en el año 2000, se presentaron 227 listas y votaron válidamente 1'261.249 ciudadanos. Aplicando el sistema del cuociente electoral, los 42 concejales que obtuvieron su curul fueron elegidos por 694.017 votos, es decir, por el 55% del total de los sufragios válidos.

En las últimas elecciones, y aplicando la reforma política recién aprobada, votaron 1'258.736 ciudadanos por las cuarenta listas que se presentaron. De acuerdo con el medio cuociente y la cifra repartidora, los votos sumados de los partidos a que pertenecen los 45 concejales elegidos ascienden a 1'027.034, lo que representa el 81% del total, es decir, los ciudadanos y ciudadanas electores sentirán que contribuyeron a elegir al Concejo de la ciudad (ver Cuadro 5).

No obstante, por la proliferación de partidos existentes también se presentó el fenómeno de las alianzas coyunturalistas para obtener el mínimo de votos que se requerían para entrar en el escrutinio que era la mitad del cuociente, que en Bogotá fue de 16.379 votos, lo cual fue logrado por 20 listas. Sin embargo, el segundo criterio era el de la cifra repartidora, que fue de 20.124 votos, y allí se colgaron cuatro movimientos que si bien habían conseguido el umbral no obtuvieron la cifra repartidora. En este recodo se quedaron Opción Siete, del representante Venus Albeiro Silva; el Frente Social y Político, el Nuevo Partido, de Rafael Pardo, y Compromiso Cívico Cristiano, C-4. La experiencia de Bogotá podrá ser un buen anticipo de lo que será la aplicación del sistema en las elecciones del Congreso en el año 2006. Este mismo análisis se puede hacer con respecto a las elecciones y sus resultados para concejos y asambleas en los restantes municipios y departamentos del país (ver cuadros 6 y 7).

Por lo pronto, y para terminar, digamos que el triunfo del Polo Democrático Independiente con Luis Eduardo Garzón abre enormes posibilidades para la izquierda democrática siempre opacada por una derecha recalcitrante y por una extrema izquierda que en la ciudad de Bogotá no duda en practicar el terrorismo como ya lo hizo en el caso del Club El Nogal y ahora contra indefensos jóvenes en la zona Rosa de Bogotá. Justamente dentro de los múltiples retos que tiene Garzón está el de una política de seguridad esta sí de veras democrática que se apoye en la movilización ciudadana y en la resistencia civil activa contra la guerra y contra los actos terroristas provengan de donde provengan.

**Cuadro 5**  
**Concejo por Partidos - Elecciones 2003**  
**Concejo- Bogotá**

	<b>Código Partido</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos Lista</b>	<b>Curules</b>
1	18	Partido Liberal Colombiano	176,530	8
2	55	Partido Polo Democrático Independiente	163,518	8
3	57	Partido Cambio Radical Colombiano	120,743	6
4	7	Por la Bogotá que Queremos	86,748	4
5	13	Movimiento Nacional	77,456	3
6	3	Movimiento Equipo Colombia	64,898	3
7	33	Partido Conservador Colombiano	55,900	2
8	38	Dejen Jugar al Moreno	49,597	2
9	54	Partido Colombia Democrática	41,760	2
10	58	Partido Nacional Cristiano	36,494	1
11	25	Unámonos con Fino	32,898	1
12	1	Movimiento Colombia Viva	26,813	1
13	22	Movimiento Unión Cristiana	24,409	1
14	68	Movimiento "Mira"	23,844	1
15	48	"Vamos Colombia"	22,844	1
16	69	Movimiento Convergencia Ciudadana	22,582	1

**No. 6**  
**Concejo por Partidos - Elecciones 2003**  
**Medellín**

	<b>Código Partido</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos Lista</b>	<b>Curules</b>
1	18	Partido Liberal Colombiano	75,770	7
2	3	Movimiento Equipo Colombia	54,819	5
3	33	Partido Conservador Colombiano	31,555	2
4	19	Movimiento Alianza Social Indígena	31,209	2
5	1	Movimiento Colombia Viva	20,036	1
6	35	Movimiento Progresismo Democrático	19,187	1
7	43	Nuevo Partido	15,715	1
8	57	Partido Cambio Radical Colombiano	14,558	1
9	54	Partido Colombia Democrática	12,600	1

**Cuadro No. 7**  
**Concejo Por Partidos - Elecciones 2003**  
**Concejo - Cali**

	<b>Código Partido</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>	<b>Curules</b>
1	33	Partido Conservador Colombiano	80,918	18.29	7
2	18	Partido Liberal Colombiano	73,609	16.64	7
3	13	Movimiento Nacional	25,434	5.75	2
4	41	Movimiento Popular Unido	24,389	5.51	2
5	19	Movimiento Alianza Social Indígena	18,381	4.16	1
6	58	Partido Nacional Cristiano	12,928	2.92	1
7	3	Movimiento Equipo Colombia	11,669	2.64	1



Marco Alberto Romero  
Profesor Departamento de Ciencia  
Política de la Universidad Nacional



## El Referendo: negación de la política democrática

Marco Alberto Romero

Más allá de los debates de última hora sobre la composición del censo electoral, existe una nueva situación política determinada por el fracaso del referendo en las elecciones del 25 de octubre. Con ello se inaugura el debate sobre las razones y las consecuencias de estos hechos, en relación con el modelo de gobernabilidad propuesto por el presidente Uribe Vélez.

Igualmente se abre la discusión sobre la experiencia del referendo y sobre las características e implicaciones de la reforma política.

Como una contribución a ese debate, el presente ensayo, elaborado en lo fundamental durante el proceso de discusión pública del referendo, propone discutir los siguientes proble-

mas, en primer lugar, la significación de la estrategia de referendo en el proyecto político del gobierno nacional, con el ánimo de dimensionar algunas consecuencias del resultado; en segundo, discutir las implicaciones de la perspectiva de reforma implícita en el referendo, la cual seguramente seguirá formando parte de la agenda del presidente Uribe, a la luz



del debate más amplio sobre las características de una reforma política democrática para Colombia, en tercer lugar se discuten las características y consecuencias de la reforma política aprobada recientemente por el Congreso de la República, dada su vigencia plena luego del fracaso del referendo.

## I. El referendo y la política del gobierno nacional

La elección del presidente Álvaro Uribe Vélez estuvo estrechamente ligada a la crisis de los procesos de paz adelantados durante el anterior gobierno y su propuesta fundamental fue la promesa de enfrentar el desafío insurgente a partir de una política de “mano dura”, en la que la posibilidad de adelantar nuevos diálogos quedó subordinada a hipótesis de disuasión o derrota militar de las guerrillas. De modo que si en 1998 las elecciones presidenciales fueron una disputa entre diferentes iniciativas de paz, cuatro años más tarde, en 2002, la competencia giró en torno a propuestas de “mano dura”, con excepción del candidato Luis Eduardo Garzón, quien insistió hasta el final en la alternativa del diálogo<sup>1</sup>.

Los medios de comunicación construyeron la imagen de una falsa dicotomía entre Pastrana y Uribe, como gobernantes débil y fuerte respectivamente, pero la verdadera polarización de la campaña presidencial estaba representada, de un lado por Garzón, como portador de una visión de izquierda democrática y reconciliación, y de otro, por Uribe con su obsesión por el triunfo militar asociado a una visión de derechas. Por eso, con Uribe triunfa la visión política del conflicto que se construye en torno del Plan Colombia, gestado por Estados Unidos y la administración Pastrana.

En lo fundamental, el Plan Colombia fue concebido como estrategia de seguridad a partir de instrumentos que priorizan el fortalecimiento de la dimensión militar del Estado: mayor capacidad aérea para enfrentar la capacidad táctica de las guerrillas en los vastos territorios donde opera, especialmente el sur de Colombia; nuevas herramientas de guerra tecnológica e información de inteligencia; aumento y reorganización de los recursos para garantizar la presencia de las fuerzas militares y de policía en todo el territorio nacional; profesionalización de las fuerzas militares para garantizar eficacia en el combate; fumigación masiva de los cultivos de uso ilícito, con la idea de reducir los recursos de la guerrilla; desarrollo de nuevas formas de relación cívico-militar; y la ofensiva ideológica de caracterización del conflicto y los móviles políticos de los grupos armados como expresiones del narcotráfico.

El presidente Uribe Vélez hereda este programa y lo complementa con dos rasgos nuevos: en el plano externo, la inscripción del país dentro de la doctrina antiterrorista del presidente Bush, posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre, con el objeto de liberar las restricciones en el uso de los recursos del Plan Colombia y garantizar la progresividad de esta estrategia en Washington<sup>2</sup>. Esta decisión se hace a costa de una subordinación de la agenda del gobierno a la política de Estados Unidos en diferentes campos: respaldo a la invasión de Irak, con sus implicaciones sobre el derecho internacional de la paz y el multilateralismo; aceptación de la política antidrogas basada en la fumigación masiva de cultivos de uso ilícito y la represión del campesinado; aplazamiento de la vigencia del Tribunal Penal Internacional y firma del acuerdo con Estados Unidos para

limitar su alcance frente a ciudadanos y militares de ese país; y subordinación a la política comercial de USA en contra de la búsqueda de los países andinos por aranceles comunes, entre otros.

En el plano interno, además de las estrategias del Plan Colombia, el gobierno propone una serie de reformas políticas e institucionales que progresivamente adquieren un rostro nítido de contrarreforma en temas claves de la Constitución de 1991, lo cual seguramente no estaba en la mente de muchos de sus electores. Algo similar ocurre con la continuidad de la política económica neoliberal. Pero la cuestión es que ya no se trata solo de anuncios aislados de los ministros más locuaces, sino de un paquete estructural de reforma antidemocrática del régimen político.

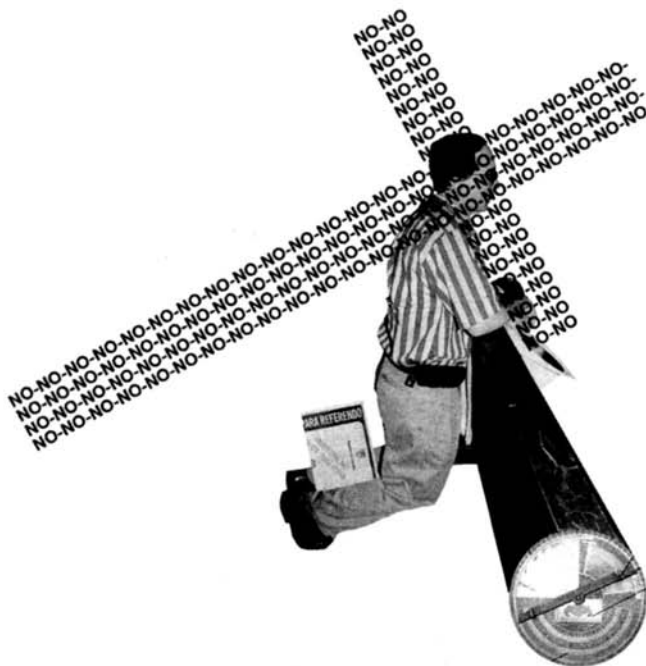
El espectro de las iniciativas gubernamentales muestra una clara tendencia a restringir los derechos ciudadanos, con una serie de supuestos tan infundados como antidemocráticos:

<sup>1</sup> En medio de un profundo escepticismo sobre los resultados de los procesos de diálogo y de una ofensiva mediática contra la imagen de “El Caguán”, la propuesta de Garzón obtiene 640 mil votos, mientras Uribe Vélez, de lejos el más “duro”, se impone en la primera vuelta electoral con 5 millones 900 mil votos de un total de 12 millones de votos y un nivel de abstención levemente superior al 50%. Los electores de Uribe equivalen al 25% del censo electoral nacional de aproximadamente 25 millones de colombianos, pero su triunfo en primera vuelta resulta abrumador sobre los demás candidatos, lo cual le otorgó un importante margen de respaldo a su propuesta de gobierno.

<sup>2</sup> A juicio de Daniel Pécaut, Uribe no promueve a Colombia como un país que necesita ayuda internacional sino como una pieza clave de la guerra antiterrorista declarada por el presidente George W. Bush. Pécaut, Daniel, *Midiendo Fuerzas*, Bogotá 2003.



Collage de Mauricio Suárez Acosta



En primer lugar, muchas de ellas aparecen orientadas por la idea según la cual los derechos ciudadanos y las instituciones democráticas son un estorbo para garantizar la seguridad, a pesar de la fórmula retórica de la «seguridad democrática». En segundo lugar, el supuesto es que los derechos económicos, sociales y culturales no son viables, en un Estado afectado por un abultado déficit fiscal, es decir, los derechos se presentan como obstáculo para el crecimiento económico y la financiación de la guerra. Así las cosas, el referendo debe ser analizado desde una mirada de conjunto de la agenda gubernamental.

Desde el punto de vista democrático los siguientes son los puntos que mayor discordia han generado:

1. Las nuevas modalidades de vinculación de la población civil en el conflicto, a costa del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, se basan en una ofensiva ideológica que niega la existencia de la guerra o del conflicto armado, reemplazando estas nociones por una visión que opone delincuencia terrorista vs. Estado. De tal modo que se suprime la autonomía ciudadana frente a las actuaciones del Estado y la distinción entre civiles y combatientes, para reemplazarlas por estrategias de control de la sociedad por parte de la autoridad estatal y, específicamente, por las instituciones

militares. Este fue el núcleo básico de la Ley de Seguridad Nacional, promovida en 2001 por el actual presidente del Congreso.

2. Con esta visión del conflicto, el gobierno no ahorra esfuerzos para estigmatizar las organizaciones sociales y de derechos humanos, crea las redes de informantes sin controles institucionales civiles y, más tarde, señala públicamente, como aliados del terrorismo, incluso a los movimientos sociales y políticos que plantearon la estrategia de abstención activa ante el referendo. Es decir, se tiende a recrear sobre nuevas bases la lógica de amigos y enemigos propia de la Doctrina de la Seguridad Nacional durante el periodo de la guerra fría.

3. En el mismo sentido, el gobierno ha utilizado los Estados de excepción para implementar restricciones a las garantías ciudadanas, con lo cual ha dado lugar a múltiples eventos de arbitrariedad contra la población civil, tal como lo muestran los informes de la Procuraduría General de la Nación sobre las zonas de rehabi-

litación de Montes de María y Arauca. Pero lo más grave, es su propuesta de constitucionalizar figuras arbitrarias como la detención, la interceptación de comunicaciones y el allanamiento de residencia sin orden judicial, así como el otorgamiento de funciones de policía judicial a las fuerzas militares, pese a la crítica manifiesta de Naciones

Unidas, las organizaciones internacionales de Derechos Humanos y la Unión Europea. Además de estas iniciativas, los parlamentarios de la coalición de gobierno han propuesto medidas como las de armar a los civiles (Gómez Hurtado), censura de prensa (Rafael Pardo) y convertir las compañías de vigilancia privada en redes de informantes, etc.

4. Pero, más allá de la dimensión humanitaria, el gobierno se propuso una estrategia de control del poder de largo plazo (12 años, según el señor R. Hommes) a partir de estrategias de gobierno plebiscitario, contrarreforma selectiva de la Constitución Política de 1991 y reelección del presidente. El caso más emblemático de contrarreforma es la pretensión de eliminar la acción de tutela como recurso ciudadano para reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, y la intención de recortar los poderes de la Corte Constitucional en aquellas áreas en las que este organismo ha ejercido un control frente a las extralimitaciones de otros poderes, tal como ocurrió recientemente



con el Plan de Desarrollo y la Ley de Seguridad Nacional, durante la administración Pastrana, y en relación con los Estados de excepción o el referendo en el actual gobierno, por citar algunos ejemplos.

5. Pero esto sólo es el comienzo de una larga lista de propuestas cuyo eje principal es el fortalecimiento autoritario del presidencialismo en detrimento de las autonomías institucionales y ciudadanas consagradas constitucionalmente. Entre otras cosas, el gobierno ha planteado eliminar la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, y también la reforma del estatuto de los Estados de excepción para retornar a la fórmula de la Constitución Política de 1886. Más aun, el procurador general de la nación señaló públicamente la idea de otorgar "poderes supraconstitucionales" al presidente, mientras el fiscal general llegó a sugerir que el problema colombiano se resuelve "echando bala".

6. En el mismo sentido van las reformas orientadas a otorgar facultades transitorias y permanentes al ejecutivo para reformar la administración pública y el funcionamiento de la justicia, la flexibilización de las transferencias intergubernamentales y la constitucionalización de los instrumentos neoliberales del ajuste fiscal que ponen en tela de juicio la carta de derechos económicos, sociales y culturales.

Todas estas iniciativas tornan demagógico el discurso de la seguridad democrática y permiten avizorar finalmente lo que se denomina "Estado comunitario". Ahora bien, nadie cuestiona la legitimidad de un Estado democrático para enfrentar con autoridad a quienes ejercen la oposición desde prácticas de guerra, pero otra cosa es la propuesta de proceder a una regresión antidemocrática a nombre de la guerra.

Sin lugar a dudas, tras la ruptura de los procesos de paz entramos en un periodo cuya característica distintiva es la transformación de estrategias bélicas y de medición de fuerzas entre el Estado y la insurgencia. También es evidente que, en medio de una situación de mayor aislamiento político internacional e interno, las guerrillas apuestan al desgaste de la estrategia gubernamental, al repliegue militar estratégico y seguramente a la preparación de nuevas ofensivas en todo el territorio nacional como lo hicieron en el periodo de la guerra integral declarada por el entonces presidente César Gaviria, en 1992. Pero, la idea de combinar neoliberalismo y regresión antidemocrática, a nombre de la promesa de ganar la guerra, es el peor camino si el objetivo de fondo es el fortalecimiento del Estado social y democrático de Derecho, para enfrentar el desafío de los grupos armados<sup>3</sup>.

El referendo forma parte integral y complementaria de este proyecto, porque sus contenidos se relacionan básicamente con el ajuste fiscal neoliberal y la financiación de la guerra y además porque, en tanto estrategia de legitimación, fue convertido en un plebiscito en torno de la gestión presidencial; si bien, se incluyeron temas relacionados con la corrupción y la politiquería, finalmente las medidas propuestas en este campo eran por regla general ineficaces y contradictorias con este propósito. Se ha dicho, con razón, que el presidente no necesitaba renovar su legitimidad ya que su mandato aparecía refrendado con encuestas de opinión superiores al 70%, y porque las reformas propuestas habrían sido aprobadas fácilmente por el Congreso. También fueron muchas las voces que advirtieron que esta apuesta era arriesgada porque en materia económica y en relación con el mismo referendo, las encuestas de opinión eran menos favorables. Pero a pesar de todo, el pre-

sidente siguió adelante con su estrategia, seguramente convencido de que la opinión acompañaría su proyecto y le proporcionaría márgenes aun mayores de respaldo, en una espiral unánimista capaz de derrotar políticamente las diversas voces de oposición que han generado sus políticas concretas.

Pero además el referendo reveló el estilo de gobierno. En primer lugar, en relación con el Congreso, el presidente ha reiterado su convicción sobre la importancia de la presión del referendo en la rápida aprobación de sus iniciativas. Pero, simultáneamente, su gobierno ha empleado la estrategia tradicional de controlar el Congreso desde el ejecutivo aun a expensas de hacer concesiones a los grupos parlamentarios. Dada la crisis de representatividad que expresan sus mayorías y por su fragilidad ante la opinión pública, el Congreso termina siendo dócil instrumento del presidente ya que, en el mejor de los casos, su resistencia se limita a objetivos de supervivencia política y solo excepcionalmente a plantear alternativas consistentes en relación con la agenda del gobierno o de la sociedad.

En síntesis, las ambigüedades del referendo se deben a que fue pactado en medio de este modelo de relaciones asimétricas y ocasionalmente contradictorias entre un gobierno mediático y unas mayorías parlamentarias por sumatoria de minorías, cuyo resultado es el éxito de los principales temas de la agenda gubernamental a cambio de preservar las principales prerrogativas de la política tradicional como «premio» a su conducta «admirable». El gobierno mismo propuso fórmulas clientelistas para sacar adelante el referendo. Por esta

<sup>3</sup> El objetivo de este ensayo no es el de hacer un balance de los resultados de la estrategia de seguridad del gobierno, sino destacar algunos de sus rasgos problemáticos.



razón, se produjo la primera paradoja estructural de la iniciativa: el referendo "contra la corrupción y la politiquería", aglutinó a su lado al núcleo básico de la clase política tradicional, mientras los movimientos sociales y los sectores políticos independientes se situaron en la abstención activa.

Con todo, la relación con el Congreso no está exenta de tensiones<sup>4</sup>, en este período originadas en la oposición del Polo Democrático Independiente y las rupturas del liberalismo. Un ejemplo de ello es la aprobación de la reforma política (Acto Legislativo 02 de 2003) en la que el Congreso incorporó los principales temas ya incluidos en la ley de convocatoria del referendo.

Más crítica es la relación con las cortes de justicia: una vez expedida la ley del referendo, la Corte Constitucional declaró inexecutable la pretensión de coartar la libertad del elector; el intento de vulnerar la voluntad popular en los procesos electorales territoriales inmediatamente anteriores, y la incorporación irreglamentaria de nuevas materias como la supresión de personerías y la penalización de actividades relacionadas con la siembra, procesamiento y consumo de sustancias psicoactivas; sin duda esta decisión dejó sin piso la pretensión clientelista de contar con un ejército de alcaldes y gobernadores partidarios del referendo, el tema taquillero pero antidemocrático de la dosis personal y el afán de hacer del referendo un plebiscito, al eliminar la pregunta 18 que permitía la votación la totalidad del texto.

Surtido este paso, el referendo quedó convertido en un paquete, con algunas medidas atractivas para la opinión, algunas disposiciones de reforma política ya aprobadas por el Congreso y un núcleo impopular: el ajuste fiscal de la misma naturaleza de las medidas ya aprobadas por el

Congreso el año anterior, es decir, un ajuste, en lo fundamental descargado sobre los hombros de los trabajadores públicos y los gastos del Estado, para cubrir los faltantes de la política de seguridad y cumplir las metas pactadas con los organismos financieros multilaterales. En síntesis, el referendo tomó opción por la interpretación neoliberal del déficit fiscal, liberando de cargas al gran capital y manteniendo un enfoque de concentración del ingreso, que los críticos de la iniciativa consideran altamente recesivo en una economía en crisis. Irónicamente, los empresarios salieron a defender activamente el referendo, con grandes inversiones publicitarias y con la extraña promesa de que estas medidas incrementarían la inversión social. Por demás, el referendo no tiene la capacidad de afectar los componentes estructurales del déficit que tienen que ver con la deuda externa desbordada, la existencia de una crisis de consumo, producto de la elevada concentración del ingreso agudizada en la última década de reformas neoliberales y las necesidades crecientes de una política de seguridad fundada en la expansión del gasto militar. Estos hechos también contribuyen a profundizar la división liberal y la vinculación de la Dirección Nacional Liberal a la campaña de la abstención activa.

La idea del ajuste fiscal por referendo popular, presentada con mensajes de pánico económico y argumentos contraevidentes como el anuncio de una situación similar a la de Argentina para Colombia, en caso de un revés del referendo, también representa una profunda ironía, en momentos en que la situación latinoamericana muestra el fracaso de la ortodoxia neoliberal y crea el espacio político para plantear posturas más acordes con los intereses nacionales y sociales. Por el contrario, en Argentina, que fue la patria del

neoliberalismo, el nuevo gobierno anuncia un paquete de alternatividad económica que contiene la cesación de pagos de la deuda y el desarrollo de una audaz política de reactivación basada en estrategias de redistribución del ingreso y generación de mercado interno<sup>5</sup>.

La campaña del referendo mostró de un lado la figura emblemática del presidente, de la mano de los dirigentes más connotados del sector privado y de la política tradicional y en un abrazo fraternal con las mayorías del Congreso promoviendo una cruzada contra la corrupción y la politiquería y ofreciendo la «revolución social» por vía del ajuste neoliberal y del incremento del gasto militar. Tratándose de una campaña emotiva y mediática era previsible que la imagen del presidente no fuera suficiente para contrarrestar estos iconos contradictorios.

Del otro lado, el país pudo ver a los diferentes movimientos sociales, a buena parte del espectro democrático que se ha gestado en el marco de la Constitución de 1991 y sectores importantes de electorado urbano, en posturas de abstención activa, de resistencia frente a las reformas regresivas y participando en dinámicos procesos electorales territoriales centrados en la cuestión social. Quizá sin quererlo y sin necesitarlo, el gobierno propició con el referendo, una oportunidad para medir, más allá de la imagen presidencial, el respaldo social a

<sup>4</sup> Entre otras cosas, originadas en la mayor autonomía otorgada al poder legislativo por la Constitución de 1991

<sup>5</sup> De hecho los presidentes de Argentina y Brasil suscribieron recientemente el "Consenso de Buenos Aires" como una forma simbólica de mostrar que estos se hallan comprometidos en una búsqueda distante de las medidas del Consenso de Washington.



una serie de políticas que después de un año de gestión muestran un rostro concreto más allá de los atractivos *slogan* de las campañas electorales.

Por eso, la reacción final del gobierno consistió en radicalizar la defensa del referendo como una herramienta plebiscitaria en torno de la imagen del presidente, con un infundado giro ideológico hacia la lucha “contra el terrorismo”.

En todo caso, la estrategia política del gobierno se concentró en hacer del referendo una forma de construir el respaldo estable y la unanimidad progresiva de la sociedad, o al menos de la sociedad política, en torno de su política de seguridad. Uribe aspiraba a incrementar su popularidad sumando su caudal electoral con el de sus antiguos contendientes, hoy cercanos a su gobierno (Serpa y Sanín), para mostrar un abultado resultado en el referendo y consolidar la reelección y, sobre todo, su ambicioso proyecto político de derechas. Seguramente, el oficialismo aspiraba a concentrar el poder en la institución presidencial dentro del Estado y en el uribismo dentro de los partidos. Convencido de la favorabilidad en las encuestas, Uribe consideró que la sociedad respaldaría acríticamente todo su programa de gobierno a cambio de un discurso fuerte frente a las guerrillas y en una actividad militar notable. Incluso, algunos miembros del gobierno confundieron el cansancio de la sociedad frente a la guerra, con la idea de una profunda derechización ideológica, económica y cultural de la sociedad. Por eso, aunque el presidente conserve importantes niveles de popularidad, estamos ante un punto de inflexión porque su gobierno perdió la principal apuesta en el terreno político. Quizá a eso se deba su retraimiento profundo ante el resultado.

El hecho es que las elecciones de Octubre van en contravía de la percepción gubernamental. Son un mensaje claro del cansancio con el neoliberalismo; que hay sectores importantes que defienden los contenidos democráticos y sociales de la Constitución Política de 1991. Que buena parte de la sociedad no comparte el autoritarismo como camino, ni la agresión como campaña. No se puede desconocer la tendencia estructural de abstención cercana al 50% y la presión de grupos que veían afectados sus intereses inmediatos con el referendo, como los trabajadores públicos y en algún grado los congresistas. Pero sin duda el mensaje de fondo de la ciudadanía es contra la intolerancia presidencial.

Esta última razón es importante porque en su afán unanímista el presidente renunció a actuar como jefe de Estado en temas relacionados con el régimen político y no sólo con la agenda del gobierno. Hizo de la campaña por el referendo una cruzada, satanizando y estigmatizando a los adversarios políticos, planteándose como único representante de la nación, o en sus términos, de la “patria”. Los abstencionistas son apátridas, cómplices del terrorismo, enemigos de la democracia, aliados de la corrupción y la politiquería y responsables de la crisis económica.

La lista de esta pedagogía de la intolerancia tiene múltiples capítulos. Como ya se anotó, desde el origen de la propuesta, el gobierno apeló a recursos plebiscitarios y clientelistas; luego prácticamente unificó las elecciones con la expectativa de someter a los abstencionistas a una contradicción insalvable: defender un día la abstención y otro las candidaturas de poder local, también con la expectativa de que una votación masiva del referendo sirviera para favorecer los candidatos que optaran por la agen-

da del presidente. Enseguida desarrolló una campaña de colonización de medios públicos y privados sin atender las regulaciones sobre la materia y sin garantizar equilibrio para las demás posturas en conflicto. Finalmente estableció decretos discriminatorios como la extensión de los beneficios electorales para las votaciones de referendo en momentos en que la abstención fue reconocida como una opción legítima. Este libreto lleno de chantajes y verdades a medias fue repetido por los principales funcionarios del gobierno y aun por el sector privado, donde la campaña incluyó sistemas de chantaje a los trabajadores con el fin de afectar la libre opción a la abstención.

También es innegable que esas propuestas y acciones siguen siendo el camino correcto para un sector importante de la sociedad que respaldó el referendo porque comparte la política de Uribe<sup>6</sup>. Pero, para los movimientos democráticos y populares, la cuestión es bien diferente. El 25 de octubre la abstención fue la manera de rechazar el empobrecimiento ya acelerado de la clase media golpeada por el ajuste fiscal; la manera de defender la acción de tutela y las garantías constitucionales de 1991; la posibilidad de rechazar un referendo confuso y engañoso. Pero quizá lo más importante es que se rechazó mayoritariamente la pretensión autoritaria y unanímista de excluir las voces disidentes en la sociedad colombiana y seguramente, para muchos pobladores de las regiones, la abstención tenía sentido como protesta frente a un gobierno obsesionado con la guerra. El día domingo el presidente amaneció con el respaldo del 25% del censo electoral, y ese mismo día las

<sup>6</sup> De hecho muchas preguntas del referendo obtuvieron en promedio cerca de los seis millones de votos



elecciones territoriales convocaron el 50% de los electores. En conclusión, el 75% de los colombianos rechazó el referendo y con ello se planteó un nuevo referente para dimensionar la popularidad del gobierno.

Son múltiples las facetas de este resultado: la opinión pública se sobrepuso a una millonaria ofensiva mediática sin precedentes; las regiones más deprimidas socialmente y más afectadas por la guerra, en términos generales, votaron contra un paquete de ajuste fiscal que afectaba con mayor fuerza al mundo urbano que voto más ampliamente el referendo; pero lo más significativo es que el resultado obliga una lectura compleja de esta respuesta de una sociedad que ayer fue severa con los procesos de paz por ausencia de resultados concretos en materia de reformas, desescalamiento del conflicto y participación democrática, y que por consiguiente apoyó la propuesta del presidente Uribe Vélez.

Ahora bien, por la coyuntura del referendo, las elecciones territoriales se convirtieron también en una especie de plebiscito. Especialmente en Bogotá, donde se enfrentaban dos visiones de país en las estrategias y las campañas del gobierno y la oposición. El candidato Juan Lozano construyó su campaña a partir de la defensa del modelo de ciudad del ex alcalde Peñalosa, pero a nivel nacio-



nal, su planteamiento era de total identidad con el referendo y la tesis de que el alcalde no puede ser de una fuerza opositora al programa de seguridad de Uribe. Por su parte, la campaña del Polo Democrático Independiente estaba encabezada por el antagonista de Uribe en la elección presidencial, inspirado en una visión diametralmente diferente en materias como el orden público, la paz, la cuestión social y las relaciones internacionales.

El triunfo del candidato del Polo Democrático Independiente en Bogotá con una propuesta pluralista y con el respaldo de los diferentes movimientos sociales y políticos de izquierda y del Partido Liberal, entre otras fuerzas, se convirtió en la otra cara de la abstención al referendo. Lo propio ocurrió en las regiones que dieron un voto de confianza a movimientos independientes y democráticos. El re-

sultado del proceso es el surgimiento de una nueva tendencia política en ascenso, que comparte el espacio nacional con Uribe y que de entrada plantea un nuevo escenario para la contienda política de 2006. Atrás queda la pretensión de habilitar la reelección presidencial y buena parte de la agenda gubernamental, pues la desaprobación del referendo restringe el espacio político para los temas que fueron rechazados por los colombianos, aunque el gobierno insista en ellos contrariando esa voluntad.

La pregunta de mayor rechazo fue la No. 14, relacionada con el ajuste fiscal, pues no sólo no alcanzó el umbral constitucional sino que recibió más de un millón de votos negativos. En otras palabras, el referendo se encargó de llevar al centro de la escena un tema que suele ocultarse tras el protagonismo de la guerra y la paz: el problema fiscal y el conflicto en torno de las cargas fiscales en medio de la crisis social

Por esta razón, en el nuevo orden político el gobierno está obligado a buscar otras alternativas. Pero a juzgar por el pasado inmediato es bastante improbable que avance en la dirección de concertar ampliamente los temas económicos y otros temas neurálgicos como el estatuto antiterrorista y las reformas a la justicia. Más aun, la primera reacción del bloque uribista fue la de insistir en mantener la agenda



del gobierno e incorporar los temas no aprobados en el referendo a través de reformas desde el Congreso y el llamado a radicalizar un Polo Uribista neoliberal y de derechas, como lo ha propuesto el senador Vargas Lleras, en contra de un movimiento democrático y social en ascenso, que hoy tiene la capacidad política para ejercer una movilización de mayor alcance. Pero esa alternativa conduciría inexorablemente al aislamiento político del gobierno, por lo cual es previsible que se siga el camino intermedio de un gobierno dotado de mayor pragmatismo y arraigo en los llamados “poderes reales”, es decir, las fuerzas militares, los gremios económicos y los sectores tradicionales de los partidos en el Congreso, para impulsar estas reformas.

En esta nueva situación, las fuerzas sociales y los movimientos democráticos tienen un descomunal desafío. Hacer gobiernos locales caracterizados y exitosos frente a una crisis social estructural e inducir caminos alternativos de reactivación económica y social. En el plano nacional tienen el desafío complejo de defender el resultado del referendo, fortalecer las redes sociales y estructurar una fuerza política pluralista, capaz de convertirse en alternativa, seguramente a partir de las demás experiencias regionales. El liberalismo tiene el reto de organizar un partido doctrinario o caer en la tentación histórica de la unidad liberal en torno de acuerdos de “gobernabilidad” en el corto o el mediano plazo.

Pero quizá una de las consecuencias más interesantes de este proceso se puede producir en los temas de la paz y los acuerdos humanitarios, no solo porque son las prioridades básicas de las fuerzas emergentes en el nivel regional, sino precisamente porque la idea del unanimismo en torno de la política del presidente Uribe aparecía ante los ojos de muchos como uno de los principales obstáculos para crear un ambiente político favorable.

En este campo se empieza a gestar un importante cambio de énfasis: si la teoría del presidente Uribe era que la paz requería un presidente fuerte en el terreno de las armas y el unanimismo de la sociedad tras su persona, los nuevos vientos políticos van más en la dirección de fortalecer el régimen democrático en términos de capacidad para resolver las demandas sociales y la posibilidad de que las nuevas fuerzas políticas de origen popular puedan consolidarse en un país que tradicionalmente ha reprimido, estigmatizado y negado la oposición democrática. Pero lógicamente la viabilidad de estos procesos también depende de que los movimientos insurgentes comprendan el pronunciamiento ciudadano como una exigencia de paz y no como un terreno propicio para la polarización bélica.

## **II. La reforma política del referendo**

Pero a pesar de los conflictos y de los problemas señalados, en el último año, el referendo se convirtió en una nueva oportunidad para discutir los problemas de la reforma política y el Congreso procedió a realizar una reforma que parecía improbable dados los intentos fallidos de los últimos 10 años. Por esta razón en el siguiente apartado se discuten los contenidos del referendo relacionados con el problema de la reforma política, en consideración a que el gobierno insiste en aprobarlos con leves cambios, a través del Congreso

### ***1. La reforma del Congreso y del régimen de los congresistas en el referendo***

La idea originaria del referendo era la reforma política. Pero una vez aprobado el Acto legislativo 01 de 2003, los temas políticos del referendo se redujeron a normas sobre el funcionamiento del Congreso y el régi-

men de los miembros de corporaciones públicas, las cuales deben examinarse críticamente pese a su aparente bondad y eficacia.

En términos generales, la propuesta sobre pérdida de derechos políticos para los corruptos se limitaba a reiterar constitucionalmente algunas figuras legales que regulan la inhabilidad para ejercicio de funciones públicas en casos de delitos contra el patrimonio público. Pero no creaba las condiciones para superar los niveles de impunidad superiores al 90% o el 70% en los estudios más conservadores, ni para resolver el desequilibrio profundo entre las penas que se aplican a los delitos socioeconómicos y políticos y las relacionadas con delitos contra la democracia y contra el patrimonio público y menos aun a la remoción de los factores que reproducen el acceso desigual a la administración de justicia.

Con el mismo criterio se propuso el voto nominal y público en corporaciones públicas, que es una figura regulada por la Ley 5 de 1992. En un parlamento democrático el voto nominal y público constituye una fórmula de transparencia, pero en la práctica (y esto no invalida la figura) también opera como una fórmula de rendición de cuentas de un Congreso fragmentado ante los grandes poderes ilegales y los intereses corporativos legales, que suelen financiar campañas y disponer selectivamente sus poderosos medios de comunicación. Igual ocurre frente al ejecutivo todopoderoso. Por demás la posibilidad de mantener la reserva del voto en algunos temas que puedan implicar riesgos para la vida de los legisladores no es un argumento despreciable, ni en la tradición del constitucionalismo democrático, ni ante las circunstancias de un país mediado por la guerra y el narcotráfico como el nuestro. Sin resolver el problema de la participación democrática y la organización del



sistema de representación política, este tipo de figura sólo sirve para disciplinar un Congreso fragmentado.

En relación con la pérdida de investidura, el engaño del referendo consistía en presentar la reforma como una manera de hacer más expedita esta sanción, cuando su finalidad era básicamente la de proporcionar mayores recursos de defensa para los congresistas, tales como la mayoría calificada y el principio de proporcionalidad. También se proponía ampliar los sujetos de la medida hacia los concejales y diputados, a la vez que se extendían las causales a los casos de violación del régimen de financiación de las campañas electorales, el trasteo de votos y la aceptación de auxilios con recursos públicos. Pero estas conductas ya han sido tipificadas, prohibidas y sancionadas por diversas leyes. Nuevamente el problema es el argumento implícito: si la justicia no ha funcionado y si la impunidad por estos delitos es tan abultada, la solución santanderista del referendo consiste en duplicar nominalmente las sanciones y las competencias sancionatorias de las autoridades judiciales sin preguntar por las razones que hacen persistente la impunidad. Es decir una salida basada en un presupuesto absurdo institucionalmente hablando.

En el tema de la prohibición de suplencias, el referendo incurría en serios problemas de técnica legislativa derivadas del afán de resolver el problema del carrusel pensional actualmente existente, a través de reformas al sistema de ejercicio de la representación política y no a los regímenes salariales y pensionales de los congresistas. El primer problema es la idea de proveer los casos de falta absoluta con candidatos no elegidos de su misma lista en el *orden de inscripción* y no en el *orden de elección* del voto preferente. El segundo, la prohibición de reemplazo de los

miembros de corporaciones públicas en casos de renuncia voluntaria, lo cual crea situaciones imprevisibles, entre ellas la de que los actores armados, el crimen organizado o los famosos «intereses oscuros» presionen renuncias “voluntarias” sin medir las consecuencias sobre las votaciones en comisiones y plenarias.

Además la figura de las suplencias fue prohibida por la Constitución de 1991, pero acto seguido fue restablecida por el Congreso. Es decir, que no existe garantía de mantener en el futuro los desarrollos democráticos de la constitución en los temas sociales o en los que tiene que ver con el régimen político y electoral si las reformas y los procesos políticos no resuelven el problema de las garantías y la representación democrática para todos los sectores de la sociedad. Mientras exista un Congreso residual y fragmentado, las prácticas predominantes de los congresistas seguirán funcionando en torno del len-tejismo y el clientelismo como principales recursos de reproducción electoral. Y el aglutinante seguirá siendo el poder ejecutivo con sus auxilios regionales, fondos de cofinanciación, fondos interministeriales o como se le denomine a esta práctica inveterada de comprar mayorías parlamentarias a través de la negociación velada del gasto público.

La propuesta de crear una entidad pública o privada para el manejo de los servicios técnicos y administrativos del Congreso, era igualmente imprecisa y no iba al fondo de la cuestión. Más que un problema abstracto o institucional, el del saqueo de los recursos del Congreso implica una responsabilidad política del bipartidismo que han controlado por varias décadas las cámaras legislativas. Uno de los últimos escándalos lo protagonizó el sector liberal liderado por Pomárico Ramos, que decidió respaldar al gobierno conservador y sin ban-

cada de Andrés Pastrana, en su pretensión exitosa de controlar la presidencia del Congreso en cabeza del senador Fabio Valencia Cossio. Fue el momento en el que el gobierno de Pastrana archivó su proyecto de referendo y procedió a restaurar los fondos interministeriales para disciplinar con el «poder blando» al Congreso de la República, en torno del paquete de medidas económicas que se veía amenazado por las tensiones entre ejecutivo y legislativo.

Estos episodios recuerdan que los principales hechos de corrupción protagonizados por el legislativo se producen alrededor de las alianzas con el ejecutivo, que dirige el gasto público, aun el que corresponde a la administración del Congreso. Luego si los principales protagonistas de la corrupción forman parte de los partidos tradicionales y si los congresistas corruptos difícilmente pueden serlo sin el concurso del ejecutivo, la solución de fondo del problema está situada en la esfera de la política. El Ex fiscal Gómez Méndez solía decir públicamente que la mejor medida contra la corrupción es eliminar el computador de los Ministerios del Interior y de Hacienda, que al parecer es el único lugar donde se registran las partidas asignadas extraoficialmente a los congresistas para desarrollar en sus regiones proyectos «rigurosamente evaluados» desde el punto de vista de su factibilidad técnica.

La solución de estos problemas requiere ante todo crear garantías para la existencia de veedurías ciudadanas, exigir el funcionamiento de los organismos de control y sobre todo, promover con democracia la derrota de una clase política acostumbrada a aprovechar cualquier resquicio de la ley para establecer un nicho de corrupción. También es preciso dotar efectivamente al Congreso de instrumentos técnicos, académicos y profesionales que permitan el ejercicio



de su función de manera competente y autónoma.

La prohibición de auxilios y la constitucionalización de la participación de los miembros de las corporaciones públicas en la dirección y el control de la hacienda pública fueron los aspectos más controversiales y contradictorios en esta materia.

El problema del Congreso no consiste en que los parlamentarios tengan poder, porque si así fuera, carecería de sentido la democracia de representación. Más aun, en los regímenes parlamentarios, la Cámara de elección ciudadana directa tiene el poder máximo porque es la encargada de votar la confianza o la censura en el gobierno, lo que implica la participación en la propia formación de gobierno, a través de la elección de un primer ministro que debe tener el respaldo de la mayoría de la Cámara. Pero esto ocurre en Estados que han universalizado los sistemas de carrera administrativa y han creado una independencia del proceso de formulación de las políticas públicas respecto de los intereses particulares de los parlamentarios, lo mismo que procesos de responsabilidad pública y política del gobierno. Ocurre en países en los que se han desarrollado procedimientos objetivos de acceso del ciudadano a los servicios del Estado, por lo cual es menos fuerte la intermediación clientelista. El resultado es que los partidos políticos participan a través del Parlamento y del gobierno en las decisiones fundamentales del Estado, pero no convierten el manejo del gasto público en una herramienta de cogobierno y menos en un poderoso instrumento de favorecimiento e inequidad electoral en beneficio de quienes acceden al gobierno.

En Colombia, con un régimen presidencial anacrónico, el Congreso tiende a ser de bolsillo y la principal preocupación de la mayor parte de los

congresistas es su propia supervivencia electoral<sup>7</sup>. Pero su participación efectiva en las decisiones relacionadas con los principales problemas de la política económica, el gasto social o la financiación de la política de orden público es mínima, no por carencia de competencias institucionales sino porque, en general los grandes temas se deciden corporativamente y luego se convalidan en el Congreso a cambio del 0,2% del presupuesto que era el cálculo estimado por ex ministro de Hacienda del gobierno del presidente Gaviria para los fondos de cofinanciación, recién aprobada la Constitución de 1991. Aunque cambien las formas, este modelo heredado del Frente Nacional es viejo y recibió sanción constitucional justamente con la reforma de 1968, en la que el ex presidente Lleras Restrepo creó los auxilios parlamentarios como contraprestación al Congreso por el recorte de la iniciativa en el gasto y su traslado como función exclusiva del poder ejecutivo. Desde allí, el ejecutivo se convirtió en el soberano y los parlamentarios, cual cortesanos, debieron asistir a los desayunos de palacio a votar las iniciativas del gobierno a cambio de «un huevo con sal», como suele decir el senador Roberto Gerlein Echeverría. El correlato de la concentración del poder en el presidente es entonces la fragmentación profunda de la política, porque en tales condiciones no hay contrapesos creíbles.

La fórmulas del referendo partían de mantener el control de la iniciativa del gasto, pero proponían crear audiencias consultivas parecidas a los consejos comunitarios del presidente Uribe en las regiones, asociadas a la gestión del presupuesto. Bienvenida la participación ciudadana, pero si no se definen objetivamente los criterios de representatividad, estas audiencias se convierten en otra forma de clientelismo. Agudamente, el profesor

Gabriel Misas ha denunciado el carácter populista de unas figuras que sin tener claro su principio de representación política y con una función paralela a la de otros espacios ya existentes<sup>8</sup>, se convierten en instrumentos selectivos de convocatoria gubernamental, en la que ya no son los parlamentarios sino el gobierno el que promete hacer los puentes y los caminos.

Realmente las decisiones sobre gasto público son un asunto político. Pero el modelo alternativo no puede consistir simplemente en otorgar a los miembros de las corporaciones públicas un poder de cogobierno, para reproducir el clientelismo, sin el cual parecen tener pocas posibilidades de reproducción los partidos tradicionales. En términos políticos, las diferentes modalidades de auxilios permiten

<sup>7</sup> Recientemente el ex ministro Néstor Humberto Martínez definía así los auxilios: «...son una forma mediante la cual los miembros del Congreso le imponen a los gobiernos de turno un mecanismo para acceder al gasto público con fines electorales particulares, pues la ejecución de los recursos se efectúa en forma tal que no responde necesariamente a criterios de planeación y priorización de la inversión pública, sino a la satisfacción de los intereses individuales de los miembros del Congreso. Adicionalmente, los auxilios protegen el *statu quo* político en la medida en que la intervención del Parlamento en la asignación de partidas de inversión, premia al establecimiento político y cierra del todo las posibilidades a la renovación. Ello deriva en una ostensible violación del derecho a la igualdad, pues a través de recursos del erario, los actuales congresistas reclaman el favor del electorado por su gestión, en detrimento del resto de ciudadanos que carecen de esta oportunidad». Revista *Semana*, septiembre 22 de 2003.

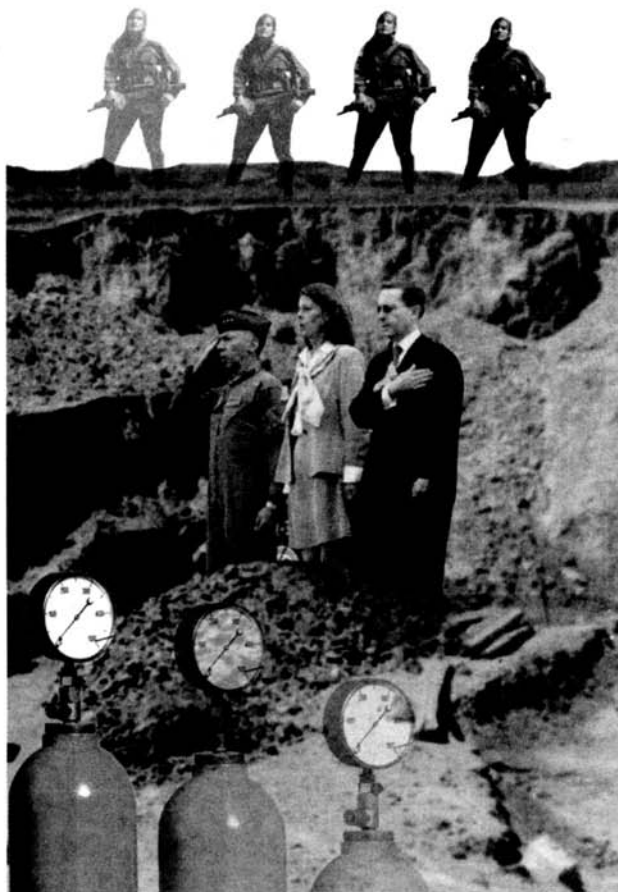
<sup>8</sup> En particular el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación, creados en desarrollo de la Constitución de 1991 con una función consultiva.



orientar el gasto en función de intereses electorales. Pero a su vez le permiten al gobierno mantener el control sobre un Congreso fragmentado<sup>9</sup>. Luego la renuncia de fondo a los auxilios parlamentarios tiene que ver con la modernización del Estado y la resolución del problema de representatividad, es decir, la democratización de la vida política, de modo que las prioridades de la sociedad se discutan y decidan con criterio público.

Finalmente, la propuesta de reducir el tamaño del Congreso no tenía fundamento diferente al ajuste fiscal, confirmando la tendencia errática del presidente en este tema. ¿Tiene el gobierno claras las preguntas que conlleva una reforma del Congreso, o simplemente aprovecha, de forma oportunista, el desprestigio evidente del Congreso para reafirmar su propuesta centralista, presidencialista y autoritaria? ¿Existe un planteamiento en términos de representación política y una propuesta de reorganización del régimen político, o simplemente se trata de un debate estéril sobre el tamaño con la falsa promesa de que un pequeño recorte contribuye a resolver el déficit fiscal?

La primera pregunta es la más elemental, ¿Cuál es la función de un Congreso?, ¿de qué depende el tamaño de un Congreso, o mejor, cuál es el tamaño ideal de un Congreso? Esta pregunta puede tener disímiles respuestas, pero desde un punto de vista democrático, sólo una: depende de lo que se quiere representar, de los criterios e indicadores de representación política que defina cada sociedad, los cuales son complejos en un país diverso en términos regionales, culturales y políticos. Si la



idea es un Congreso que permita la expresión política de esa diversidad social, es necesario redefinir la cuestión en términos de cuántos y a cuáles colombianos representa un congresista, lo cual se sitúa en el principio contrario al propuesto por el referendo. Por demás, todos los estudios comparativos muestran que el Congreso de Colombia tiene un tamaño menor al de muchos regímenes políticos del mundo. Y según los cálculos de Viva la Ciudadanía<sup>10</sup> los gastos del Congreso se aproximan al 0,3 % del presupuesto nacional.

En términos generales, las competencias y el mayor tamaño de las corporaciones públicas y especialmente del Congreso de la República, podría reflejar mayores y mejores

oportunidades de representación si el diseño obedece al principio democrático. Lógicamente también es necesario considerar el problema de los costos, pero esto conlleva una nueva discusión: al efecto se puede comparar la representación democrática *per cápita* con un indicador aparentemente más prestigioso en Colombia: el gasto militar y la fuerza pública *per cápita*. ¿Por qué situar en planos diferentes la idea de que la fuerza pública haga presencia en todo el territorio y negar esta perspectiva frente a instituciones de representación política, de

<sup>9</sup> Martínez, Néstor H., "Vuelven los auxilios", *op. cit.*

<sup>10</sup> *Caja de Herramientas*, septiembre de 2003, Sección Aquí las herramientas. De acuerdo con la Ley 780 de 2002 el presupuesto general de la nación del año 2003 es de 65.693.839'734.406 (65 billones 700 mil millones, dicho de manera aproximada), y el presupuesto asignado al Congreso son 186.016'230.183 (no llega a los doscientos mil millones de pesos), y se aproxima al 0,3% del total del presupuesto. La Presidencia de la República tiene un presupuesto de 585.338'755.138, el Ministerio de Hacienda de 4.559.578'496.471 (dicho de manera aproximada, 4 billones 500 mil millones), el del Ministerio de Defensa asciende a 4.323.902'031.168 (aproximadamente de 4 billones 300 mil millones), y el servicio de la deuda 25.361.965'693.117 (aproximadamente 25 billones 300 mil millones). A su vez, El presupuesto de la Presidencia de la República equivale a tres veces el presupuesto del Congreso, el del Ministerio de Hacienda es 24,5 veces mayor, el del Ministerio de Defensa es 23 veces, el Servicio de la deuda pública cuesta 136 presupuestos del Congreso. En el Presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso se proyecta una suma de 206.843.640.512 (es decir unos 207 mil millones).



defensoría pública, la justicia y la política social?

Afortunadamente en la Asamblea Constituyente de 1991 fue derrotada la propuesta de Congreso unicameral, cuya esencia era exactamente la misma: sacrificar la representación a nombre de la reducción de costos y la supuesta agilidad de los procesos de decisión. Es preciso recordar que en el pasado reciente, la existencia de dos cámaras ha evitado la aprobación de verdaderos orangutanes legislativos y constitucionales, en beneficio de la opinión pública.

A diferencia de las monarquías parlamentarias como la de Gran Bretaña, en la que el origen bicameral tiene que ver con la disputa entre la nobleza y la burguesía moderna, en la mayor parte de los regímenes democráticos el bicameralismo busca resolver dos tendencias fundamentales del proceso político. De una parte la representación de los territorios, ya sea con fines de preservar la integridad y la unidad nacional o para dar salida, en la organización nacional del Estado, a la profunda reforma descentralista, que en algunos casos ha conducido a adoptar procesos de regionalización y federalismo. Dada la diversidad democrática y de dotación de recursos, esta representación no puede estar alejada de fórmulas de compensación, que no podrían darse con una representación basada exclusivamente en el criterio de la representación poblacional directa, el cual interpela el proceso de organización del proceso político en fuerzas partidistas de carácter nacional y de representación ciudadana.

En Colombia estos dos procesos forman parte del horizonte de futuro de la reforma política y por eso deben ser el fundamento de cualquier reorganización del régimen político en el nivel nacional. Profundizar la descentralización con fórmulas de

regionalización, de reconocimiento de entidades territoriales indígenas y de autonomía territorial creciente, implica necesariamente un replanteamiento de la representación política nacional y seguramente un Congreso bicameral. Del mismo modo, una reforma política que progresivamente desestime la fragmentación política y que ante todo ofrezca las garantías para el surgimiento y desarrollo de grandes partidos o fuerzas políticas expresivas de los conflictos contemporáneos, debe privilegiar fórmulas como la circunscripción nacional y la existencia de una Cámara con creciente influencia sobre el gobierno. De lo contrario, como lo señala agudamente Rodrigo Uprimny, en la hipótesis del triunfo de una reforma política basada en la tesis de la agregación de fuerzas, tendríamos un Senado integrado por partidos y movimientos políticos fuertes, que se convertiría en el principal escenario de encuentro y disputa sobre los problemas de la agenda nacional. Por tanto este sería un espacio político que plantearía cada vez mayores contradicciones con el presidencialismo, lo cual implica, en perspectiva, la consideración de fórmulas parlamentarias.

Mientras este debate no tenga un lugar central, seguiremos en la patria Boba y en el uso de la corrupción ajena para justificar la propia. Es necesario insistir en este punto aunque parezca reiterativo: mientras en el exterior los presidentes de Colombia afirman que somos la democracia más antigua y que la prueba es la existencia de un Congreso elegido popularmente, internamente suelen insinuar que es una cueva de Rolando y un nido de corrupción y politiquería. Lo propio hacen frente al gobierno los gerentes del Banco de la República y la banca multilateral en defensa de la autonomía del banco central. Con este modelo, en los 90, los banqueros del Banco de la República asfixiaron la

capacidad de ahorro de muchos colombianos, emitieron enormes sumas para salvar al sector financiero, principal beneficiario del modelo especulativo, y se envanecieron del control de la inflación en un país en el que se cayó dramáticamente el consumo, por causa de la concentración del ingreso favorecida por sus decisiones.

## ***2. El referendo y las causas profundas de la corrupción y el clientelismo***

Además de las consideraciones señaladas respecto de las dimensiones más estructurales que implica la reforma del Congreso para el conjunto del régimen político, es preciso hacer algunas consideraciones sobre un paquete de medidas cuyo hilo conductor se presenta a partir de la real o supuesta lucha contra la corrupción y la politiquería y el carácter emblemático del Congreso en esta discusión.

En general se trata de medidas inspiradas más en un propósito populista que en un ideal de transformación democrática, pues los cambios propuestos son de corto alcance si se les compara con los propósitos que el gobierno les atribuye (resolver el déficit fiscal o acabar la corrupción y la politiquería). El populismo consiste en cabalgar sobre el desprestigio histórico del Congreso, que no es otro que el desprestigio de los partidos políticos tradicionales, sin hacer una reforma que transforme las condiciones de reproducción de ese viejo orden político fundado en la institución del clientelismo. A cambio, el ejecutivo quiere aparecer como el símbolo de la honestidad y abanderado de la moralidad pública, entre otras cosas, para invisibilizar sus propias responsabilidades en los procesos estructurales que sustentan y reproducen la corrupción y el viejo orden político.



La imagen que quiere vender este gobierno (y muchos de los anteriores) es que la corrupción es un problema institucional y no político, y que está situada en las corporaciones públicas o las contralorías y no en los demás niveles del Estado, menos aun en el poder ejecutivo nacional; es decir, que el único honesto es el presidente, pese a que tiene sobre su cabeza la mayor concentración de poder sobre los recursos públicos. Por eso, a pesar de las múltiples transacciones entre ejecutivo y Congreso el presidente utiliza la fórmula del desprestigio del Congreso, como una fórmula virtual para pagar con imágenes la deuda contraída con una opinión pública cansada de la corrupción y de la guerra y que, en el primer año respaldó cualquier salida que pareciera efectiva, sin preguntar siquiera por su viabilidad a mediano y largo plazo.

Estas figuras llevan a una segunda pregunta sobre el problema de la corrupción, que por razones históricas se ha convertido en un problema estructural de la política colombiana y que por supuesto debe ser erradicado.

Pero es necesario precisar los términos del debate sobre corrupción y especialmente los argumentos implícitos en las diferentes aproximaciones al tema. Si la lucha contra la corrupción se plantea a partir de la división entre buenos y malos, lo cual es conatural a una sociedad cuya conciencia política se ha formado en términos confesionales, el tema se convierte en una poderosa herramienta de poder político al servicio de múltiples y a veces muy oscuros intereses. Basta recordar que los principales gobernantes neoliberales de los años 90 en América latina llegaron al poder con fórmulas mesiánicas, aparentemente antipolíticas y con fuertes e ideologizadas campañas contra la corrup-

ción; pero casi todos salieron del poder acusados precisamente de ello: Menem en Argentina, Fujimori en Perú; Carlos Andrés Pérez en Venezuela; Carlos Salinas de Gortari en México; Fernando Collor de Mello en Brasil, por no mencionar sino los más emblemáticos.

Estos casos muestran que no se puede reemplazar la lucha contra la corrupción con estrategias publicitarias o paradigmas simples, aunque sean exitosos en términos electorales, pues la manipulación de la opinión pública forma parte del mismo problema. Resulta más sensato discutir las hipótesis y los intereses implícitos en el debate, precisamente porque el referendo se presentó ideológicamente como una herramienta efectiva contra la corrupción, pero su objetivo no fue precisamente el de fortalecer la idea pública y democrática de la política.

En términos históricos, es evidente la negación de la oposición; la corrupción y el clientelismo forman parte constitutiva del régimen político del Frente nacional que incluso elevó a rango constitucional estas tendencias. En efecto, este acuerdo "nacional" estableció restricciones a la participación y a la distribución del poder, en una combinación de fórmulas corporativas, semiautoritarias y clientelistas. Corporativas porque el poder ejecutivo central ha gobernado en función de los intereses de las élites de poder económico; semiautoritario porque además de prohibir la oposición, el Estado de excepción fue y ha sido la norma, y la Doctrina de Seguridad Nacional el criterio de manejo de los conflictos sociales; clientelista porque entregó a una clase política en crisis no sólo las cuotas del poder «público» sino los instrumentos de reproducción electoral con los auxilios parlamentarios y demás instrumentos de chantaje del pueblo, en lugar de propiciar la libre deliberación y el so-

metimiento al veredicto popular en condiciones de equidad, transparencia y pluralidad. En esta dirección, es preciso recordar el llamado de Francisco Leal para analizar el clientelismo, como la contrapartida de la violencia y la guerra, en tanto produce instituciones de precaria legitimidad y eficacia para resolver los problemas crónicos de la sociedad colombiana.

La eficacia de las herramientas del clientelismo en términos de reproducción electoral sigue siendo uno de los principales problemas que erosionan la legitimidad del régimen político. Por esta razón, el debate sobre las políticas contra la corrupción tienen que evaluarse ante todo por su capacidad para afectar los mecanismos básicos de lo que Asprilla<sup>11</sup> denomina el catálogo de la reproducción del clientelismo:

1. A pesar de la retórica oficial sobre la meritocracia, el referendo no se propuso cambiar la tradicional precariedad de la carrera administrativa y la alta discrecionalidad en la asignación del empleo estatal<sup>12</sup>. Solo la Fiscalía General de la Nación, por citar un ejemplo, maneja discrecionalmente cerca de 20.000 cargos, sin convocar

<sup>11</sup> La enumeración se basa en la caracterización de Guillermo Asprilla sobre el clientelismo como un problema objetivo de la reproducción de la clase política dirigente y no solo como un problema moral o de la cultura popular. Documento de debate presentado en los Debates sociales convocados por la UN en el primer semestre de 2003, marzo 20, Auditorio León de Greiff, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>12</sup> El uso demagógico de estos temas tampoco es nuevo. La carrera administrativa fue uno de los temas que los colombianos votaron en el plebiscito-referendo de 1957, pese a que el Frente Nacional hacía un reparto burocrático del Estado entre liberales y conservadores.



los concursos de ingreso a carrera. Lo mismo ocurre con la carrera diplomática, en la que el gobierno del presidente Uribe ha nombrado varios parientes directos de los ex presidentes López, Barco, Turbay, Lleras, entre otros, además de las cuotas políticas que el país conoce.

2. Tampoco afecta la alta discrecionalidad en la asignación de contratos estatales, en un país en el que de los 80 billones del presupuesto nacional, 20 se contratan, y en el que algunos calculan en 10% el monto de los «sobrecostos», es decir, dos billones al año.

3. No transforma el condicionamiento que la clase política establece para el acceso a los bienes o servicios del Estado y su correlato en la pobreza del 64% de los colombianos.

4. Reproduce la ausencia total de control de resultados en los altos cargos públicos.

5. No establece un régimen de incompatibilidades y de conflicto de intereses en el ejecutivo, que impida por ejemplo que se nombre ministro de Minas y Energía a personas que tienen compromisos con inversionistas privados o que los ex ministros se vinculen inmediatamente a inversiones o cargos de responsabilidad con multinacionales petroleras. Esto para no citar casos de moda como el de Invercolsa, o el significado de la manera como el ex ministro de Hacienda Rudolf Hommes firma sus artículos del *Diario El Tiempo: Asesor presidencial y consultor privado*. ¿Acaso no existen en este nivel fronteras de interés entre lo público y lo privado, o se debe a una convicción doctrinaria que considera que la finalidad del Estado es atender exclusivamente las necesidades del mercado?

6. Mantiene la alta discrecionalidad en la toma de decisiones de gran significación económica o social, facilitada por la concentración de los poderes económicos en el ejecutivo central y la organización corporativa de la Junta del Banco de la República.

7. Reproduce la falta de transparencia en la asignación del gasto público.

La sociedad colombiana ha venido reaccionando cada vez más fuertemente contra el modelo clientelista y sus consecuencias. La propia Constitución de 1991 y el surgimiento progresivo de liderazgos y movimientos críticos de la política tradicional sólo son posibles gracias a este cambio. Pero además de esta crítica democrática contra la corrupción, existen otros paradigmas contruidos desde el neoliberalismo y el neoautoritarismo, que apuntan en otra dirección y que confunden a la opinión pública.

La crítica democrática reclama la protección y la expansión del patrimonio público; sitúa en la transformación de la política y en la apertura democrática el problema principal de la lucha contra las estructuras tradicionales y políticas de la corrupción, y demanda un Estado democrático, capaz de dar salida a los desequilibrios sociales y a las hipótesis de radicalización violenta de los conflictos. Para este tipo de crítica el problema no consiste, por ejemplo, en cerrar el Parlamento cada vez que se presenta la ocasión, sino en darle un carácter efectivamente democrático en el sentido de que pueda ser representativo y expresivo de los intereses y los conflictos de la sociedad.

El problema tampoco se resuelve obligando a la sociedad a encuadrarse en vetustos y anacrónicos parti-

dos, sino en crear las garantías para el surgimiento de nuevas fuerzas; el problema no consiste en cambiar el asalto de la clase política sobre los recursos públicos, por el asalto estructural del mercado sobre lo público y lo social. Desde un punto de vista democrático el desafío es la refundación de un pacto democrático que permita revitalizar la esfera política como campo fundamental de solución de las disputas sociales, lo cual conlleva necesariamente la propia democratización de las instituciones y la política económica a fin de evitar lo que Samir Amin denomina «democracias de baja intensidad».

El neoliberalismo interpela el problema de la corrupción desde la ortodoxia del mercado y en consecuencia, propone como ética la competencia, y lanza una ofensiva radical de reforma del Estado «sobrecargado». Sus propuestas son la privatización, la apertura comercial, la flexibilización laboral, la desregulación y la propia mercantilización de las pocas funciones que están dispuestos a dejar en manos del Estado. Los servicios se entregan al mercado, sus costos y tarifas dependen de las fuerzas del mercado y se establecen algunos subsidios para los «muertos» del mercado, es decir, para los miembros de la sociedad que *no han demostrado ser competitivos en el mercado*, pero los propios subsidios en últimas van a parar a las manos privadas que proveen los bienes y servicios.

Este giro discursivo coincide con la idea de atribuir la corrupción de modo impersonal a ciertas instituciones, ya que por esta vía se esfuma la responsabilidad de las fuerzas políticas que han gobernado el Estado y además se presentan el recorte institucional y la privatización como fórmula salvadora. En casos como el de los organismos de control, la sociedad reclama un examen crítico y



sistemático de sus resultados. Pero a partir de debatir el problema de fondo a saber: las contralorías, usualmente están gobernadas por coaliciones políticas del gobernante y por ello tienden a convertirse en fortines burocráticos o a relajar el control sobre los asuntos públicos más importantes. Pero esta situación se puede resolver fortaleciendo sistemas de carrera administrativa, responsabilizando en la dirección de los organismos de control a las fuerzas que no forman parte del gobierno, racionalizando sus costos de operación y fortaleciendo la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión pública. La opción del referendo fue entregar esta importante función a una hipercontraloría nacional o a empresas privadas que se quedan en utilidades lo que hoy se pierde por corrupción, fuera del debate sobre los conflictos entre intereses públicos nacionales e intereses privados y corporativos.

Desde esta lectura, los principales beneficiarios por décadas (en la trasescena) del modelo clientelista, es decir, las élites del poder económico postulan hoy el neoliberalismo como alternativa. Proponen una tecnocracia adicta al mercado como reemplazo de la política democrática, a nombre del desprestigio evidente de la política tradicional. Critican el clientelismo desde el poder corporativo de los grandes medios, pero coexisten con él en los procesos electorales. Responsabilizan a los trabajadores de la crisis social y eluden sus tradicionales responsabilidades en la conducción del Estado y en últimas se presentan como la panacea de la lucha contra la corrupción postulando a cambio la mercantilización de la sociedad. Pero sus ideas son añejas y poco originales; en esencia, recrean



el modelo neoclásico y desde allí, el viejo modelo liberal reaccionario en política que ve la democracia como el principal peligro para la libertad de los individuos – empresarios. La visión de Von Hayek es particularmente ilustrativa:

«...Lo que amenaza a la economía de mercado no es únicamente el deliberado intento de las diversas especies de colectivistas para reemplazarla por un sistema planificado, ni las consecuencias de las nuevas políticas monetarias: las instituciones políticas que prevalecen en el mundo occidental producen necesariamente un impulso en esta dirección, que sólo puede detenerse o evitarse cambiando estas instituciones»<sup>13</sup>.

Conclusión: para los neoliberales es necesario desmontar el Estado democrático, no solo para que no se roben los políticos corruptos sino, ante todo, para impedir que por vías políti-

cas y en aras de objetivos como el de la equidad, se pretenda restringir la libertad y los derechos que soportan la economía de mercado, que es el único principio de justicia que están dispuestos a aceptar: aquella que se deriva de explicar la desigualdad social no por el juego complejo e histórico de las relaciones de poder en la sociedad, sino formalmente como una consecuencia del uso más o menos racional de la libertad de lo que depende la posición de cada cuál en el mercado y el ingreso.

De allí se desprende un tercer camino de crítica a la corrupción: el neautoritarismo. Primero porque se propone como ley el res-

<sup>13</sup> Frederick V. Hayek, *Libertad económica y gobierno representativo*. En este texto clásico Hayek afirma: «Por desgracia, no solo no hemos impuesto a los cuerpos legislativos las limitaciones inherentes a la necesidad de circunscribirse a reglas generales, sino que les hemos encomendado también cometidos que sólo pueden desempeñar si no pesan sobre ellos tales límites, quedando libres de emplear la coacción de manera discriminatoria para asegurar beneficios a personas o grupos particulares. Constantemente se les pide que hagan esto en nombre de lo que se llama justicia social o distributiva, concepción que ha ocupado en gran parte el lugar de la justicia de la acción individual. Esta concepción propugna que no son los individuos sino la «sociedad», quien es justa en la determinación de la participación de los individuos en el producto social; y que para realizar cualquier distribución particular del producto social que haya de considerarse justa es necesario que el gobierno ordene a los individuos lo que tienen que hacer. Sin embargo, estoy seguro de que nada ha hecho tanto para destruir las salvaguardias jurídicas de la libertad individual como el dejarse llevar por este espejismo de la justicia social».



peto irrestricto a la libertad económica contra el llamado totalitarismo de la mayoría, con lo cual la idea de la democracia queda en el vacío. En segundo lugar, porque mientras más neoliberal es la reforma del Estado, menor será su capacidad (de la democracia) para actuar preventivamente ante la conflictualidad social que produce el capitalismo salvaje, especialmente en sociedades con profundas estructuras de segregación social. En tercer lugar porque el abandono del postulado de la justicia social del Estado democrático y social de derecho, erosionan no solo las estructuras tradicionales de organización política y social sino la posibilidad de que la participación democrática se reorganice e influya la formación de políticas del Estado, con capacidad de afectar los centros de gravedad de los conflictos. Y en cuarto lugar, porque en un contexto como este, la única posibilidad de mantener el «orden» social propicio para el mercado es el desarrollo exponencial de la capacidad represiva del Estado, justamente contra la libertad de los que no tienen propiedad.

De este modo, el neoliberalismo capitaliza la crítica de la sociedad frente al clientelismo y la corrupción y, a nombre de ello, proyecta una perspectiva de desmonte de los contenidos democráticos y sociales del Estado, oponiendo intereses del ciudadano, e incluso una variante de la idea de democracia participativa, a la tesis de la representación política; planteando la disyuntiva entre intereses de trabajadores y usuarios de servicios; disociando la idea de lo público de su contenido democrático y en general ofreciendo una sociedad de democracia delegativa<sup>14</sup>, en la que el ciudadano renuncia a constituir sujetos políticos colectivos y si lo hace enfrenta las restricciones propias de un modelo de

Estado cuya zona de distensión es el mercado. Todo a nombre de la lucha contra la corrupción y la promesa (sic) de que el mercado conducirá al progreso.

Esta argumentación tiene un sentido concreto: mostrar algunos de los referentes hegemónicos desde los que se construye el discurso contra la corrupción y la politiquería al margen de la idea democrática. El gobierno actual mantiene el modelo neoliberal; a la vez desarrolla un discurso contra la corrupción con fines de legitimación de su política y su imagen, mas no con el propósito de transformar efectivamente las condiciones en las que el clientelismo se reproduce. Por eso, no le interesaba si muchas de las normas del referendo estaban ya contenidas en otros instrumentos legales y constitucionales y menos aun las condiciones de su efectividad; El sentido mediático que se le imprimió a la campaña del referendo consistió en mostrar la *apariencia de eficacia* de sus propuestas contra la corrupción y la politiquería, ya que con ello se podía fortalecer una legitimidad plebiscitaria, justamente para terminar de desarrollar tanto la reforma neoliberal como la tendencia hacia un régimen neautoritario.

### III. Hundido el referendo sobrevive la reforma política

El debate muestra que la reforma política en Colombia debe examinarse desde múltiples dimensiones y temporalidades, pese a que en los últimos años la idea de reforma política se ha limitado al debate sobre arreglos del régimen electoral y de partidos políticos, en un movimiento crítico pero progresivo frente a las instituciones de 1991. La transformación de la política colombiana exige

interpelar otros problemas más estructurales en relación con el régimen político, la democratización de las instituciones económicas y la propia salida a la guerra, sin lo cual la perspectiva de transformación democrática enfrenta evidentes y dramáticas restricciones.

### *Reforma política y transformación democrática*

En las líneas siguientes se discuten algunas de esas condiciones que forman parte del marco de referencia del problema, con el ánimo de delimitar los alcances y los límites de las reformas planteadas en el referendo y la reforma política<sup>15</sup>.

En primer lugar, no sobra advertir que el principal desafío político de la sociedad colombiana es la resolución democrática del conflicto armado, porque este conflicto está formado por problemas políticos desde el punto de vista de su estructuración histórica, sus causalidades, y por su impacto sobre las garantías para la movilización social y la participación democrática.

En segundo término la reforma del régimen político no puede entenderse exclusivamente como problema de reglas del juego electoral para al acceso al poder público. Comprende también las reformas del Estado en otras dimensiones necesarias para profundizar la democratización de las relaciones de poder en el nivel institucional. La pregunta no resuelta es si se pueden dejar atrás

<sup>14</sup> En el sentido atribuido por Guillermo O'Donnell para caracterizar los límites de los procesos de transición a la democracia en América latina.

<sup>15</sup> En este punto se presenta una apretada síntesis del capítulo sobre reforma política de la versión original de este documento.

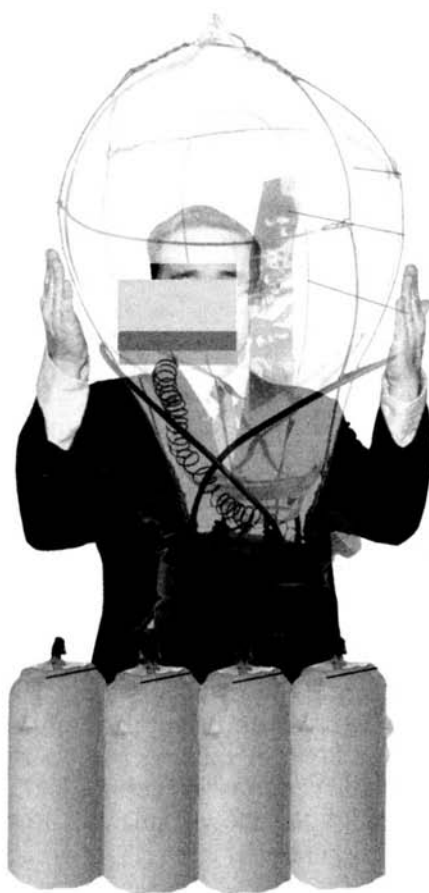


las prácticas de exclusión institucionalizada y de oposición armada, para pasar a formas de juego político, de gobierno y oposición e incluso hacia formulas que permitan la expresión antisistémica por vías civiles. ¿Cuáles son entonces los arreglos institucionales más favorables a la necesidad de expresar y encauzar los conflictos sociales concretos que vive Colombia?

Tercero, revitalizar la política equivale a reconocer la lucha por la democratización de la economía en el ámbito local nacional y global. Extender el ámbito de la discusión democrática implica asumir una postura radical frente a las situaciones de democracia delegativa y fascismo social en las que viven nuestros pueblos latinoamericanos.

En cuarto lugar, país necesita transformar la estructura anacrónica de la política tradicional. El problema no consiste en reencauchar los partidos tradicionales sino en propiciar la organización política de la sociedad de tal manera que la política exprese los conflictos contemporáneos y no simplemente la reproducción de los intereses de una política autoreferida ineficaz y autista.

Quinto, lugar la reforma debe **transformar los sistemas de participación y representación política y el sistema electoral**, dimensión en la cual Colombia prácticamente tiene muchas piezas de museo: la tolerancia institucional de la fragmentación política; la multiplicación de partidos formales y minoritarios; el desconocimiento de los derechos de la oposición política; la existencia de una organización electoral antiplu-



ralista la ausencia de una regulación auténticamente democrática del acceso a los recursos financieros, a los medios de comunicación y demás recursos de acceso a la actividad política así como el control de los procesos clientelistas y patrimoniales, que limitan la política pública democrática.

### ***Límites y alcances del Acto Legislativo 01 de 2003***

En términos generales, el Acto Legislativo 01 de 2003 es más progresivo que el referendo y tímidamente empieza a transformar las condiciones del juego político y electoral. Pero deja para otra ocasión muchos de los problemas enunciados y refleja algunos pactos clientelistas. Veamos los aspectos centrales:

***Democratización interna y pertenencia única.*** El primer cambio importante que introduce la reforma es la prohibición de pertenencia a más de un partido político, lo cual rompe la práctica de tener personerías jurídicas de recambio según las circunstancias. Pero, en ausencia de una reglamentación precisa y objetiva sobre el significado de la pertenencia a los partidos, estos podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno y es posible que muchos avales se otorguen a miembros de otros partidos. Es decir, no existe la obligatoriedad para los partidos de escoger entre sus afiliados a los candidatos que inscriban para participar en elecciones, lo cual debería ser la consecuencia de mantener abierta la posibilidad a movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos de postular candidatos independientes. Muchos de estos temas dependen del desarrollo legislativo y normativo que se producirá en los próximos años.

En segundo lugar, la reforma establece el principio de democratización interna y otorga poderes importantes a la dirección de los partidos y movimientos políticos, al punto de contemplar la posibilidad de suspensión del derecho al voto de sus miembros que formen parte de corporaciones de elección popular, cuando se aparten del régimen de bancadas. Tanto la democratización interna como la prohibición de múltiple pertenencia, constituyen avances respecto de la Carta de 1991 y teóricamente su desarrollo debe conducir a la adopción en la ley y los estatutos de los partidos de procesos democráticos como



la consulta para la selección de candidatos, la elección de las directivas entre los afiliados, la gestión pública de los recursos y, en general, sistemas de garantías para los miembros, las minorías y tendencias dentro de cada organización partidaria, independientemente de su sesgo ideológico.

El riesgo intrínseco de esta figura es que los desarrollos legislativos o reglamentarios se utilicen para imponer nociones restrictivas de democracia que terminen reeditando fórmulas de exclusión, especialmente para fuerzas que se reclaman democráticas, más allá de los principios mínimos del liberalismo, tal como ya ha ocurrido en nuestra historia política contemporánea<sup>16</sup>. Por su parte, el sistema de bancadas enfrenta múltiples disyuntivas ya que en el periodo de transición que va hasta el año 2006, se van a mantener vigentes todas las personerías preexistentes, es decir, que van a existir más de 50 bancadas, a menos que se produzcan los procesos de agregación que autoriza la reforma para quienes tengan representación parlamentaria. Pero más allá de este problema transitorio, aparecen contradicciones mayores; el régimen de bancadas se ajusta a la idea de lista única por partidos, aun con voto preferente, pero si se aprueba el referendo, se abre la posibilidad de múltiples listas, con lo cual los partidos van a tener que regular múltiples mini-bancadas entre fuerzas electorales disímiles.

***El enfoque restrictivo para acceder a la personería jurídica.*** La principal reforma del régimen de partidos es el incremento de los requisitos para el otorgamiento de la personería jurídica y la reserva exclusiva de este derecho para quienes participen en elecciones parlamentarias. Con excepción de las minorías étnicas y de colombianos en el exterior, que pueden ob-

tener de otro modo la personería jurídica, la reforma exige el 2% de los votos válidos en el territorio nacional para elecciones de Senado o Cámara, las fuerzas que tengan cerca de 240 mil votos. Con estos requisitos, quedan excluidas importantes hipótesis de la vida política extraparlamentaria como las elecciones presidenciales, las de una Asamblea Nacional Constituyente, las elecciones y, especialmente, las alcaldías de grandes ciudades, en las cuales es posible obtener votaciones superiores a las exigidas por el umbral del 2% que establece la reforma política. La sujeción a las elecciones parlamentarias antes que a indicadores universales de legitimidad electoral (por ejemplo, el equivalente, en cualquier elección, al 2% de la votación nacional de Congreso del periodo inmediatamente anterior) expresa un rasgo discriminatorio a favor de quienes hoy cuentan con ventajas especiales para acceder a Senado y Cámara de Representantes.

El segundo dilema que plantea esta reforma es el tratamiento a las fuerzas minoritarias. Si el debate se plantea frente al «mercado persa» de la política tradicional, se torna decisiva la implementaron de sistemas de umbral, pues allí no estamos hablando de minorías políticas sino de microempresas electorales, organizadas por parlamentarios o grupos capaces de obtener 50 mil firmas ciudadanas, los cuales suelen reagruparse en el paraguas liberal y/o conservador a conveniencia. Pero otra es la situación de las minorías y de las fuerzas emergentes. En el primer caso, desafortunadamente la reforma no establece criterios especiales para las minorías políticas diferentes a los de la representación otorgada en el Congreso de la República, a las comunidades indígenas y los colombianos en el exterior. En el segundo caso, queda pendiente el debate

sobre la necesidad de reglamentar la responsabilidad del Estado para respaldar institucionalmente el desarrollo de nuevos procesos de organización política.

En la práctica es compatible un régimen de estímulo a fuerzas nuevas con las medidas orientadas a contrarrestar la fragmentación, tales como el umbral, la cifra repartidora, el funcionamiento de bancadas, las listas y candidatos únicos por partido, la prohibición de doble pertenencia, etc. El umbral del 2% se convierte en el filtro que define la capacidad de agrupamiento nacional de las fuerzas políticas. Del mismo modo que se discutió con fuerza la idea de la progresividad para el umbral durante los debates del Congreso frente al proyecto del gobierno anterior, igualmente la personería jurídica podría concederse con criterio de diferencial o de progresividad, es decir, con un sistema de derechos y beneficios diferentes según los niveles de representación política haciendo más exigente el umbral que se exige para el acceso al Congreso de la República<sup>17</sup>. Una reforma democrática debe diferenciar estos regímenes, consa-

<sup>16</sup> En particular existe el riesgo de que fuerzas políticas de izquierda sean catalogadas como antidemocráticas, solo con fines de exclusión, tal como lo hiciera en su momento el Frente Nacional.

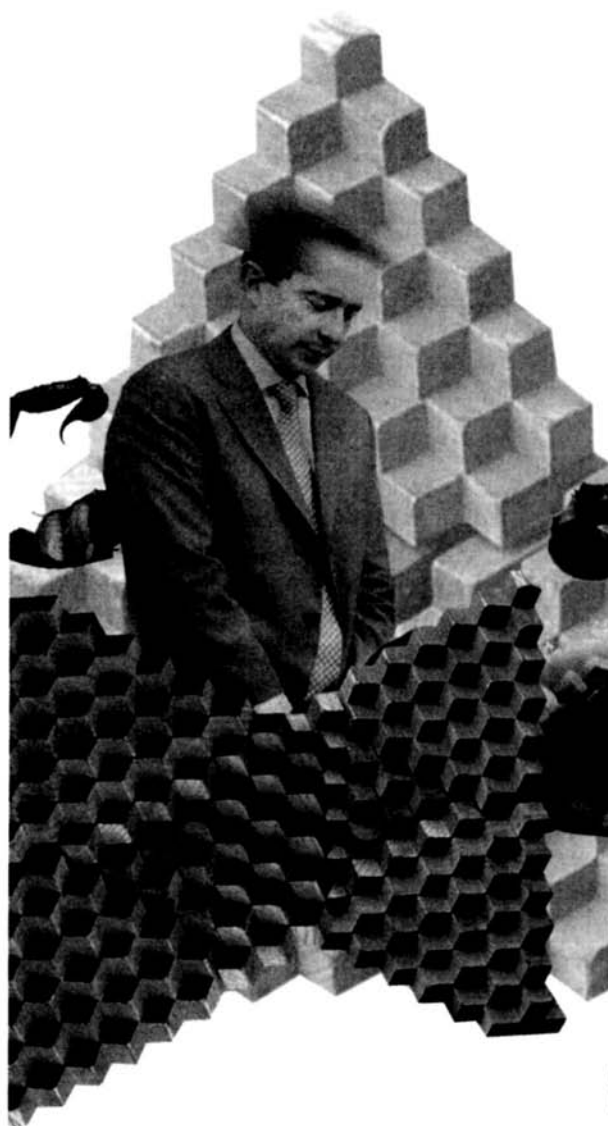
<sup>17</sup> En el federalismo alemán el umbral federal es del 5%, pero las fuerzas políticas que no alcanzan este umbral «nacional» pueden participar en los parlamentos e incluso en el gobierno de los Lander o Estados. Este caso muestra la viabilidad y la necesidad de un régimen diferenciado de requisitos de umbral con fines de representación política o personería jurídica, especialmente en regímenes con importantes niveles de descentralización política. Finalmente, el efecto agregador se surte en la representación nacional, mientras la personería responde más al reconocimiento de las fuerzas políticas, también sujeta a requisitos, claro está.



grando garantías legales y materiales para la expresión política de los movimientos sociales y a su vez exigir mayores requisitos y otorgar mayores beneficios con fines de agrupación política.

### El control de las instituciones electorales por las mayorías parlamentarias

La elección de las mesas directivas del Congreso para 2003 reiteró la costumbre de imponer las mayorías gubernamentales aun en los espacios reservados para las fuerzas minoritarias, pese al mandato constitucional. Ese modelo se profundiza en la reforma de la organización electoral. La Carta de 1991 estableció un orden en el cual los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE) eran elegidos por el Consejo de Estado, con la exigencia de que en su conformación estuvieran reflejadas todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Además, consagró la participación en estas instituciones como un derecho de la oposición. O sea, se planteó una filosofía según la cual todas las fuerzas políticas debían participar en la dirección de este organismo, en proporción a su representación política, dada su importancia capital para vigilar y administrar los procesos electorales. Pero en la práctica se excluyeron las minorías a nombre del argumento técnico de un Consejo Nacional Electoral (CNE) pequeño y funcional, como si no existiera la posibilidad de diseñarlo sin sacrificar la participación de las fuerzas minoritarias.



formado, el CNE nombraba a una registrador(a) nacional y este a su vez, de modo discrecional, a muchos de los registradores y delegados para los procesos electorales en todo el país; en relación con este punto, Colombia no ha superado totalmente el modelo del Frente Nacional, en el que hasta los delegados del registrador nacional debían ser liberales y conservadores, y seguramente este diseño institucional sigue siendo una de las razones que explica los recurrentes escándalos de fraude en las diferentes jornadas electorales.

En este aspecto la reforma da un paso adelante y tres atrás: en adelan-

te, el o la registrador(a) serán elegidos mediante concurso público por las altas cortes de justicia. Pero a su vez, se organiza un CNE elegido por las fuerzas mayoritarias del Congreso, mediante sistema de cifra repartidora, con lo cual, tanto las nuevas fuerzas políticas como las minoritarias quedan en manos de las fuerzas tradicionales. Es un síndrome parecido al que inspiró el Frente Nacional: el temor a ser desplazados del escenario político por la fuerza de terceras vías. El segundo paso atrás es la supresión del derecho de las fuerzas de oposición de pertenecer a las instituciones electorales, y el tercero, la prórroga del periodo de la actual registradora y del CNE hasta el año 2006, medida que proyecta en el tiempo el poder de las actuales fuerzas que controlan el Congreso y la organización electoral para el manejo a su antojo de la transición, especialmente de los procesos electorales de 2003 y 2006.

De hecho, la reforma política extinguió la personería jurídica a los partidos y movimientos que no en los nuevos requisitos, pero mantuvo este derecho, con sabor a privilegio, para aquellos partidos que, sin tales requisitos, acreditaran representación parlamentaria. A ello se debió la protesta de movimientos como Oxígeno Verde, creado por Ingrid Betancur, una dirigente política de trayectoria como parlamentaria y como candidata presidencial, cuyo secuestro a manos de las FARC es un episodio más de la crisis de garantías del régimen, derivada de la persistencia del conflicto armado interno. Semanas más tarde, el CNE extendió esta prerrogativa a todos los movimientos en contravía del texto de la reforma. Pero lo evidente es



el sello de los intereses del actual Congreso sobre el régimen de transición y el otorgamiento de personerías jurídicas a fuerzas que participen en elecciones de Congreso. Así las cosas la reforma política entró en vigencia en 2003 con excepción del tema de personería jurídica, que se hará efectivo en las próximas elecciones de Congreso.

Esta reforma se complementa con el recorte del artículo 112 referido a los derechos de la oposición. La reforma cambia la definición objetiva de oposición como *no pertenencia al gobierno* por una *declaración subjetiva de oposición al gobierno*, en el país de la «oposición reflexiva y la colaboración crítica» y desde ahora personería jurídica para ejercer la oposición, o los derechos que se derivan de esta condición. Además les suprime el derecho a participar en los organismos electorales y desdibuja los sujetos concretos frente a los que tiene eficacia el derecho de réplica. Si a esto se agrega que sólo pueden tener personería jurídica las fuerzas parlamentarias, volvemos al sesgo contra la descentralización política que priva de ejercer los derechos de oposición a fuerzas significativas de carácter regional o urbano e incluso a expresiones nacionales de opinión.

### Nuevos factores de concentración de fuerzas

A nivel del sistema de representación política, la reforma expresa la obsesión por forzar procesos aglutinantes. La reforma del artículo 263 establece el umbral del 2% de la votación nacional para el caso del Senado de la República y el 50% del actual cuociente electoral para quienes participen en corporaciones públicas. El mensaje de

esta exigencia es un grado básico de agregación de fuerzas, más allá del cual las listas pequeñas desaparecen de la representación política. Un segundo control es la cifra repartidora cuyo efecto básico es la distribución de un mayor número de curules a las listas que obtengan las mayores votaciones. Esta reforma obliga un nivel de agregación pero sin duda va a permitir la existencia de numerosos partidos en las corporaciones públicas.

El tercer mecanismo de agregación es la obligación de los partidos de presentar listas y candidatos únicos, pero está acompañada de la institucionalización del voto preferente con carácter opcional. Para los críticos de esta figura, el voto preferente privilegia la lógica de las microempresas electorales dentro de los partidos y el carácter opcional genera un nuevo caos electoral, pues con este tipo de medidas prácticamente se pone en juego el tarjetón, que fue una de las conquistas de la Constitución de 1991. En adelante, el elector se verá enfrentado a tal variedad de listas, modalidades y candidatos que prácticamente no podrá tomar una decisión en libertad a la hora de votar y además expresamente la reforma abre la posibilidad al voto electrónico, dejando el tarjetón no como un mandato sino como cuestión opcional.

El problema de la lista única es una de las cuestiones claves de la relación entre la reforma y el referendo. La reforma política abrió en dos el artículo 263 de la Constitución. El primero (nominado con el 263) establece el sistema de cifra repartidora, el umbral y la exigencia de listas y candidatos únicos para todos los procesos de elección popular. El artículo 263-A ratifica el criterio de cifra repartidora para corporaciones públicas

y establece el voto preferente opcional. Por esta razón, si se hubiese aprobado el referendo su artículo 6 derogaría el artículo 263 de la reforma política conservando la cifra repartidora sin mencionar la exigencia de listas y candidatos únicos. El saldo habría sido un *colagge* de listas y candidatos múltiples, voto preferente, cifra repartidora y audiencias presupuestales con el Congreso.

### Otros temas de la reforma que no hacen parte del referendo

Además del conjunto anterior, la reforma política consagra una serie de modificaciones que es preciso destacar. Se trata de regulaciones sobre las comisiones de conciliación y el sistema de votación de proyectos en el Congreso, institucionalización y unificación de periodos de autoridades territoriales, incompatibilidades electorales, habilitación del Distrito Capital para conformar región con los departamentos vecinos, el incremento y control de la financiación estatal, la ampliación del criterio de participación en medios de comunicación a todos los que usen el espectro electromagnético y no sólo a los estatales y la eficacia del voto en blanco.

Esta última reforma es muy interesante porque obliga a una nueva elección en los casos en que ningún candidato obtenga legitimidad equivalente al 50% de los votos válidos. Pero prohíbe en esta segunda ronda la participación de quienes se postularon en la primera, en lugar de presionar un efecto de coalición, por ejemplo similar al que contiene la figura de la segunda vuelta presidencial; la consecuencia es que se pueden castigar expresiones políticas importantes a favor de nuevas propuestas necesas-



riamente apresuradas, en principio más frágiles que las precedentes.

### Una consideración final sobre referendo, reforma y proceso político

En las elecciones del 26 de octubre pasado, además del referendo y la recomposición del poder territorial, se pusieron en juego las nuevas reglas de la reforma política y esto demanda un análisis específico, sobre el cual aquí sólo se pueden formular algunas preguntas básicas.

En primer lugar quedó en evidencia la ausencia de una reglamentación garantista para el desarrollo democrático de mecanismos como el referendo y demás procedimientos que involucran la participación ciudadana directa. Del mismo modo, el fracaso de la pretensión gubernamental de forzar la simultaneidad de consultas y elecciones plantea complejos interrogantes sobre el voto de opinión, la fortaleza de la descentralización y los límites de la ingeniería institucional.

En segundo lugar, la negación del referendo deja con plena vigencia el Acto Legislativo 01 de 2003, por lo cual se hace necesario evaluar sus reales implicaciones. Las elecciones territoriales muestran que el voto preferente es la fórmula preferida por la mayoría de las fuerzas políticas y que el impacto de la cifra repartidora efectivamente resultó favorable para las fuerzas políticas más votadas. Sin embargo en el nivel local y regional, la fórmula de umbral no ha sido muy fuerte sobre las microempresas electorales, pero en cualquier caso, es un comienzo importante en la perspectiva de cambiar la dinámica política y partidista.

En tercer lugar, las elecciones siguen desarrollándose en una situación precaria de garantías, derivada

de las interferencias de la guerra y de innumerables demandas contra la incapacidad institucional para garantizar procesos transparentes y confiables. En el primer caso son de obligatoria referencia los casos de renuncia forzada de candidatos y la situación inédita de los departamentos de Cesar y Magdalena en donde la elección de gobernadores se produce con candidatos únicos, sin que este fenómeno se pueda explicar por procesos de consenso regional dada la abultada cantidad de votos en blanco, que seguramente son una forma de protesta contra esta falta de pluralidad. De todos modos, la amenaza insurgente sobre las autoridades de más de 200 municipios y la afirmación de los paramilitares sobre su influencia en más del 30% del Congreso actual son los antecedentes inmediatos de estas elecciones.

En el segundo caso, conviene recordar la caída de varios gobernadores elegidos en 2000 por problemas de fraude electoral, el reciente pronunciamiento del procurador general de la nación que cuestiona la elección de los actuales senadores de la república y la propia demora en la difusión de los resultados del referendo, lo cual sin duda dará lugar a serias polémicas sobre el resultado final.

Pero la cuestión fundamental del balance que se empieza a hacer tiene que ver con la posibilidad de que el sistema político avance hacia formas de organización de las fuerzas políticas a partir de programa y bases sociales diferenciados. En este sentido, vale la pena destacar al menos tres fenómenos: el primero es la fragmentación de las fuerzas uribistas y la pregunta sobre la existencia misma del uribismo en el nuevo orden político, es decir, sin la prospectiva de la reelección. El segundo es el éxito de la estrategia del Partido Liberal frente al gobierno del presidente Uribe, tanto en la

decisión de apoyar la campaña de la abstención activa frente al referendo, como en el apoyo a la campaña de Lucho Garzón para la Alcaldía de Bogotá y la disyuntiva futura de sumarse decididamente a un proyecto de democracia social o buscar la unidad liberal incluido el uribismo en crisis. El tercero y principal hecho político, es el éxito del movimiento social en la campaña de la abstención y el comienzo de un proceso exitoso de reorganización de las expresiones políticas del campo popular, en un espectro aun fragmentado que comprende desde el Polo Democrático Independiente, hasta el Frente Social Político y la Unidad Democrática.

Del éxito de estas experiencias para constituir una fuerza política coherente y definida depende también la propia reorganización de un sistema caótico de partidos que se reproduce, entre otras razones, por la ausencia de competidores políticos fuertes desde los intereses populares.

**Adpostal**



*Llegamos a todo el mundo!*

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

#### **ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:**

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

**LE ATENDEMOS EN LOS  
TELÉFONOS**

**243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34  
9800 15 503  
FAX 283 33 45**



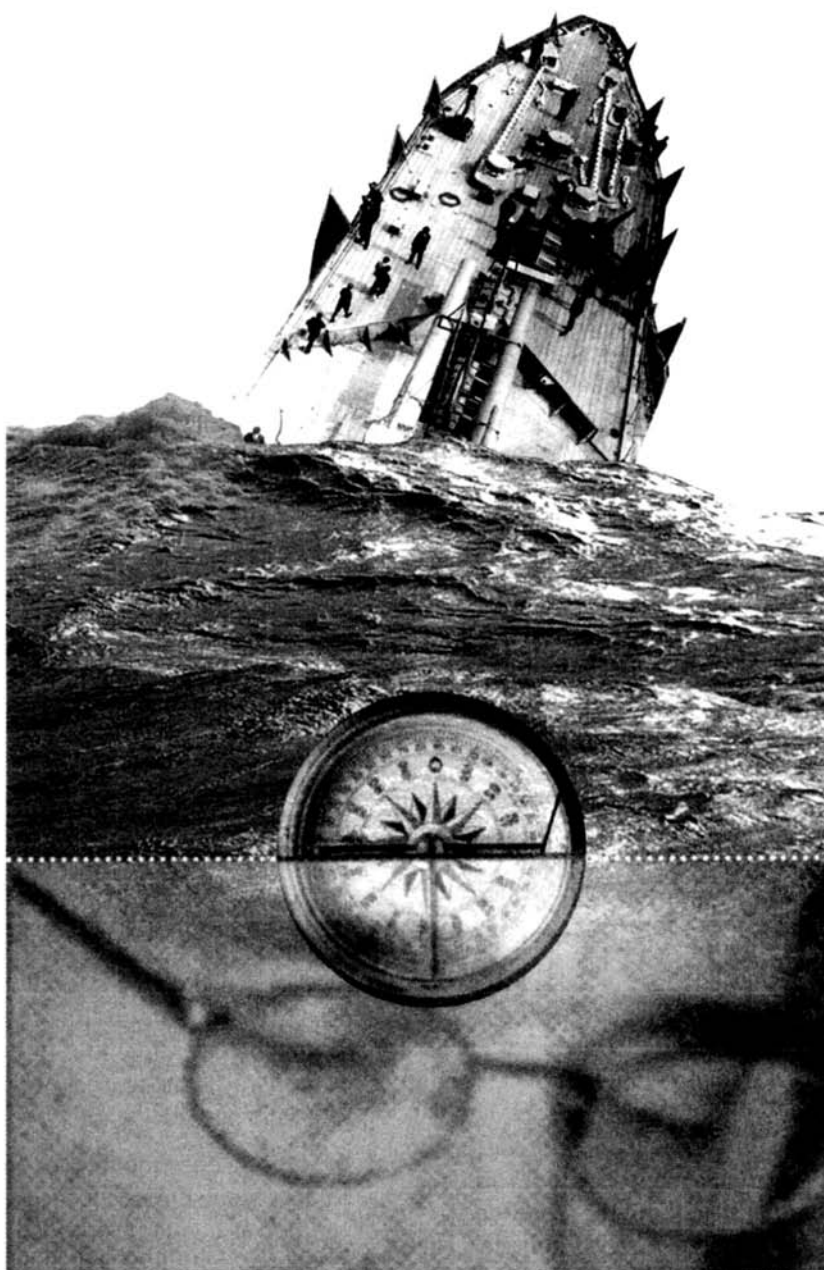
Alberto Orguloso  
Economista, Director del Programa de  
Desarrollo – Viva la Ciudadanía

# El Referendo fracasó y el gobierno hizo crisis

Alberto Orguloso

El referendo fracasó, la agenda fiscal sigue “vivita y coleando” y el presidente arriesgó su popularidad. El resultado puede interpretarse desde muchas ópticas, que en cualquier caso deberán dar cuenta tanto del significado político de la derrota para quien fue responsable y promotor directo del referendo —el gobierno en cabeza del presidente de la república—, como del alcance político de la no aprobación de la agenda fiscal sometida a consulta del pueblo. Los promotores de la abstención activa fueron los ganadores políticos, quienes actuaron inspirados en principios democráticos constitucionales. El país quedó más polarizado y el gobierno hizo crisis por los resultados del referendo.

La política fiscal del gobierno sufrió un revés con el referendo y se pudo demostrar que a pesar de los anuncios catastrofistas de algunos economistas apologeticos al modelo neoliberal financiero, la economía no se derrumbó, ni se le cerraron las puertas al país en los escenarios financieros internacionales, ni en el FMI, donde se comprometió el referendo como una solución al déficit



fiscal. Ahora el debate del ajuste fiscal y del manejo de la deuda pública se traslada al Congreso de la República, dejando de lado la preocupación por los problemas de corrupción y politiquería, que siguen campeando en el país. También debe ser de interés prioritario de la agenda pública la deliberación frente a la propuesta de reforma constitucional antiterrorista, el problema social del hambre y la pobreza creciente, y el acuerdo comercial Colombia-Estados Unidos, inclusive el ALCA.



## Los resultados: ninguna pregunta aprobada

De acuerdo con el Boletín No. 31 de la Registraduría del Estado Civil (Cuadro 1), ninguna pregunta del referendo resultó aprobada, ni válida porque no alcanzó el umbral requerido (6.267.443 votos) equivalente al 25% del potencial electoral. Solamente las preguntas 1 y 3 se acercaron al límite con una diferencia de 10.666 y 46.785 votos respectivamente, incluyendo los votos nulos, y habiendo escrutado el 97,94% de las 75.150 mesas instaladas. Las mesas restantes no aportan cantidad de votos significativos porque corresponden a lugares retirados de las capitales y de muy baja población electoral, con lo cual se descarta, o sería muy poco probable, que se alcance a aprobar al menos la pregunta 1 (pérdida de los derechos políticos de políticos y funcionarios corruptos). El recuento de votos se está haciendo a instancia del Consejo Nacional Electoral con la presencia de todos los sec-

tores interesados, poniendo en evidencia que se presentaron errores e irregularidades en algunas mesas, por lo que seguramente se disminuirán los votos válidos.

Los resultados dejan varias lecciones. Primera, de haber logrado el umbral todas las preguntas del referendo se hubiesen aprobado en la medida que todas las preguntas fueron votadas significativamente por el SÍ en más de la mitad de los votos depositados, en todos los casos por encima del 80%. Este hecho demuestra que la mayoría de los electores votaron SÍ por un comportamiento plebiscitario a favor del presidente de la república, por solidaridad o por credibilidad, pero sin miramientos por los temas ni por razones políticas o sociales de las implicaciones diferenciadas de cada pregunta.

Segunda, el voto por el NO favoreció el umbral y en la práctica fue funcional al SÍ y casi contribuye a la aprobación de varias preguntas que los promotores del NO llamaron a votar negativamente. En consecuencia, los promotores del NO terminaron reconociendo

Cuadro 1: Votación Nacional Referendo

Pregunta	Votos Si	Votos No	Votos Nulos	Total Votos ( Si + No + Nulos )	% Si	% Partic	Preguntas Sin Marcar
Pregunta 1	5,837,114	294,100	125,563	6,256,777	93.29	24.96	372,239
Pregunta 2	5,831,879	231,114	118,380	6,181,373	94.35	24.66	442,186
Pregunta 3	5,801,464	294,099	125,095	6,220,658	93.26	24.81	403,680
Pregunta 4	5,286,021	704,461	124,331	6,114,813	86.45	24.39	514,791
Pregunta 5	5,633,620	282,799	103,045	6,019,464	93.59	24.01	604,488
Pregunta 6	5,293,564	295,254	103,303	5,692,121	93.00	22.71	931,498
Pregunta 7	5,365,310	207,164	92,119	5,664,593	94.72	22.60	956,250
Pregunta 8	5,564,607	492,246	124,217	6,181,070	90.03	24.66	442,905
Pregunta 9	5,520,406	459,861	116,860	6,097,127	90.54	24.32	526,948
Pregunta 11	5,674,726	282,812	107,965	6,065,503	93.56	24.19	556,521
Pregunta 12	5,626,836	269,479	99,067	5,995,382	93.85	23.91	624,261
Pregunta 13	5,737,009	283,627	122,564	6,143,200	93.39	24.50	475,253
Pregunta 14	4,869,190	1,063,910	140,882	6,073,982	80.16	24.23	549,393
Pregunta 15	5,417,943	419,635	114,232	5,951,810	91.03	23.74	666,867
Pregunta 18	5,431,955	269,240	94,986	5,796,181	93.72	23.12	815,705

Fuente: Registraduría del Estado Civil, Boletín No. 31



do que su estrategia y su posición por el NO electoralmente no fue apropiada y más bien contribuyó a que el referendo hubiese sido aprobado de haber alcanzado el umbral, muy a pesar que la valoración política del NO pudo tener razones valederas desde el punto de vista de la disputa democrática que buscaba derrotar el referendo en las urnas, si el electorado llegaba a comprender adecuadamente que por tratarse de un proceso de participación ciudadana debía concurrirse a las urnas, pero votando NO en conciencia considerando las implicaciones de cada pregunta o por su inconveniencia e improcedencia, como insistentemente lo manifestó el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, promotor del NO.

La campaña frente al referendo (a favor de cualquier alternativa) requería de mucha pedagogía política entre la ciudadanía para que los electores comprendieran tanto el sentido de cada pregunta como el alcance, sus implicaciones sociales y económicas y una valoración comparada con la legislación y la Constitución Política. Las campañas por la abstención activa y de alguna manera la del NO contribuyeron a explicar el contenido de cada artículo del referendo a través de foros, seminarios, talleres y material pedagógico. Destacable y meritoria resultó la labor de los maestros en esta tarea pedagógica entre sus estudiantes y en la comunidad educativa frente al contenido e implicaciones del referendo.

Una tercera lección, las preguntas menos votadas por el SÍ (Nos. 14, 4, 6 y 7, en su orden), en dos casos fueron las más votadas por el NO (Nos. 14 y 4). Como se esperaba, la pregunta 14 (congelamiento de salarios y pensiones de más de dos salarios mínimos) fue la más votada por el NO (1.063.910), representando un 17,5% del total de los votos considerados válidos, con lo cual se confirma la impopularidad e inconveniencia de reducir salarios y pensiones, aun entre quienes apoyan al presidente. Seguidamente la pregunta más votada por el NO fue la número 4 (facultades a los políticos para asignar y controlar el presupuesto) con un 11,5% del total, expresando con ello la poca aceptación de la ciudadanía a la

propuesta del gobierno para que los congresistas definan la ejecución de los recursos de inversión regional. Este comportamiento se presentó en todas las regiones del país.

Cuarta lección, la participación regional a favor del referendo se diferenció en las preferencias para la elección de alcaldes y gobernadores. Bogotá, Antioquia, Valle, Santanderes, Cundinamarca, Caldas y Boyacá en su orden aportaron cerca del 60% de la votación por el SÍ respecto del total de los votos válidos. Resulta destacable el comportamiento de Bogotá (sin Cundinamarca), que contribuyó con el 20,3% de los votos válidos en la pregunta más votada (No. 1) con 1.183.930 votos y Antioquia-Medellín con el 15,36% (896.315) de los votos válidos en la pregunta más votada (No. 2), seguida por el Valle del Cauca-Cali con 621.776 votos. Este comportamiento contrasta con el resultado electoral de las alcaldías y gobernaciones. En Bogotá ganó sobrada y merecidamente Lucho Garzón por el PDI, partido que estuvo en la abstención activa y en la oposición al gobierno, y en Medellín ganó Sergio Fajardo, un candidato independiente producto de una coalición democrática que incluyó al PDI. Lo mismo ocurre en el Valle del Cauca, donde gana Angelino Garzón, cercano al PDI, y en Cali Apolinar Salcedo, un candidato independiente; en ambos casos no respaldaron abiertamente el referendo. De igual forma, los demás candidatos liberales y conservadores fueron elegidos no por hacerle campaña al referendo. En suma, el comportamiento electoral en las principales ciudades y departamentos no estuvo determinado por la posición del electorado ni de los candidatos frente al referendo, con lo cual se mostró que los votantes del referendo si bien respaldan al presidente toman distancia respecto a la gobernabilidad local y reclaman cambios en las políticas públicas.

Finalmente, el referendo se hundió y el país, la economía y el presidente no colapsaron tal como lo anunciaban de manera tremendista los apologistas del referendo. No era cierto que la suerte del país en materia económica, fiscal y política dependiera de la aprobación del referendo. Y las evidencias recientes frente a los he-



chos de corrupción —aún en el gobierno— y el clientelismo no dependen del cambio de las normas sino de la voluntad política del gobierno y de los funcionarios responsables para aplicar con severidad la ley y castigar los responsables. Era hora de que aparecieran responsables por los frecuentes hechos de corrupción en la Policía y en otros organismos del Estado. ¡Por los actos los conoceréis!

### El presidente arriesgó demasiado con el referendo

El gobierno perdió el referendo, pero el presidente renovó el respaldo de su electorado, que votó por el referendo como si fuera un plebiscito a favor del primer mandatario, quien al parecer aún conserva altos índices de favorabilidad. No obstante, es muy probable que su popularidad caiga en una fase de declive por los fracasos de las políticas del gobierno y por el costo político que debe asumir para hacer aprobar las reformas fiscales en el Congreso de la República. Si bien hay presidente con fuerte liderazgo, el gabinete se ha desgastado, deslegitimado, y es percibido por la opinión pública como un equipo con precaria cohesión y unidad política, que depende más de la imagen del presidente y de las directrices de sus asesores de confianza, que de las políticas de gobierno validadas desde los Consejos de Ministros o de los Conpes.

La estantería del gobierno se cae poco a poco. Al menos eso parece con las sucesivas renunciaciones que a la fecha conocemos, como desencadenamiento de la derrota del referendo, la intemperancia del ministro de la política, y otros sucesos de por sí bochornosos como son la sanción al mismo “minis-



tro estrella-do” por el caso de Invercolsa y los hechos de corrupción de la Policía Nacional, sumado a la crisis de mando en la Fuerza Pública o como dijera el ex comandante de las Fuerzas Militares, Bonett Locarno, por la falta de sinergia entre la saliente ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, y los generales. El presidente por fin aceptó que los ministros son pararrayos que se queman para que el gobierno no se incendie en épocas de crisis y fuertes tensiones. El ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño, a nombre del presidente innecesariamente, estaba incendiando y polarizando al país más de lo que está, por su estilo, por su prepotencia y por la extralimitación de su verbo desafiante. Esta práctica no puede ser buena para la política, ni

para la gobernabilidad democrática, ni para la reconciliación del país. ¿Actuaba Londoño Hoyos a espaldas del presidente, o más bien lo respaldaba a pesar de sus equivocaciones?, ¿por qué el señor presidente mantuvo a este ministro tanto tiempo, a sabiendas de los líos judiciales ligados con la corrupción?

Pocos analistas señalaron sin adulaciones que el presidente de la república estaba arriesgando demasiado su prestigio y legitimidad política con la suerte del referendo y con la campaña por el Sí, sumados al esquema de ministros por cuatro años. El presidente Uribe era consciente de ese riesgo y del desafío en que ponía un prestigio y la gobernabilidad; su temeridad y exceso de confianza fueron superiores a la prudencia y a la valoración razonable de las estadísticas electorales, que presagiaban una derrota muy probable. Algunos periodistas y muchos analistas independientes interpretaron el sentido y el contenido del referendo como un engaño porque se convirtió en un plebiscito



a favor del presidente y no contribuiría significativamente a resolver los problemas que el gobierno pretendía: ni el déficit fiscal ni la politiquería, ni la corrupción, ni el clientelismo. El mismo presidente lo reconoció en varias de sus innumerables y excesivas intervenciones públicas: “el referendo no es milagrero”, dijo Uribe. Por su parte, los grandes medios de comunicación y buena parte de los gremios empresariales promovieron una campaña aduladora del referendo y del presidente, haciendo creer a la ciudadanía que la suerte del país, de la economía y del gobierno, dependía exclusivamente del referendo.

Hoy con los ánimos más serenos, se debe reconocer que el presidente no necesitaba un plebiscito para mantener su popularidad, ni para conseguir el respaldo a su política de “seguridad democrática”, ni para lograr la aprobación de varias de las reformas que se sometieron a referendo. Los sondeos y las encuestas daban al presidente una popularidad cercana al 70%, hoy ese respaldo se expresa en el 24% de los electores que efectivamente votaron por el referendo plebiscitario. Al fin de cuentas esta votación tiene la validez para explicar el comportamiento político del país frente al gobierno y su política, más de lo que intentan demostrar los sondeos de opinión (!). En contraste, deberá valorarse el significado político de la abstención del 76% de los colombianos, que en muy buena parte se distancian, cuestionan o tienen reservas frente a la política económica y social y a la eficacia de la “seguridad democrática” del gobierno; como también puede ser expresión de rechazo al manejo autoritario de los asuntos públicos y de gobierno.

El costo político inmediato fue haber perdido al escudero mayor del presidente, debilitado sus relaciones con el Congreso, en especial con su bancada uribista, y haber perdido tiempo clave para el curso de los proyectos de reforma constitucional y del ajuste fiscal, que se verá retrasado porque tendrá que pagarle a todos los funcionarios públicos el incremento salarial que tuvo congelado durante todo el año y la aprobación de una nueva reforma fiscal no será fácil en

los términos que quiere el gobierno. El país y todos los colombianos perdieron teniendo en cuenta los costos económicos, institucionales y políticos de haber realizado un referendo inocuo y confuso. Por su parte, los medios de comunicación sacrificaron su independencia y maltrataron la objetividad y el equilibrio informativo. Se prestaron impunemente a facilitar el tremendismo y el pánico económico.

Los resultados del referendo indican que el presidente quemó demasiada pólvora y obtuvo un fracaso y un desgaste político que le serán muy costosos para su gobernabilidad en los próximos casi tres años que le quedan. Ya se presentaron las primeras reacciones y cuentas de cobro desde la misma bancada uribista, que pidió la cabeza del ministro del Interior y tensionó las fuerzas en el Congreso, aceptando el desafío pendero del gobierno contra el legislativo. Los parlamentarios independientes, del PDI y liberales oficialistas hicieron sucumbir el proyecto de ley que posibilitaba la reelección presidencial y seguramente reclamarán mayor concertación de los temas que el gobierno ha puesto a consideración del Congreso. Los acercamientos del nuevo ministro del Interior señalan un cambio de actitud del Gobierno.

## Las reglas del referendo

De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, el **plebiscito** es *una consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta*. Por su parte un **referendo** como consulta popular es *un procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos para ratificación por el pueblo*.

Los artículos 377 y 378 de la Constitución Política regulan los referendos constitucionales, los cuales pueden ser derogatorios o aprobatorios. El concepto del procurador anota que “por medio de los segundos (aprobatorios), los electores aprueban o refrendan un texto que contiene una modifi-



cación a la Constitución producto de la iniciativa del gobierno o de un determinado número de ciudadanos que previamente ha sido aprobada por el Congreso e incorporada a una ley. Mientras el texto de la reforma no se someta a la aprobación ciudadana, ella no produce efecto alguno”.<sup>1</sup> Este fue el caso del referendo aprobatorio para reformar la Constitución Política, introduciendo cambios temporales en algunas materias de naturaleza fiscal como congelar salarios y pensiones públicas, y cambios estructurales en algunas materias de naturaleza política e institucional como era el caso de reducir el tamaño del Congreso y eliminar las contralorías territoriales.

Luego de ser presentado el proyecto de referendo a estudio del Congreso de la República, se adoptó la Ley 796 en enero 21 de 2003 *“Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*, la cual surtió el proceso de control constitucional y de cuyo examen resultaron algunas modificaciones de forma y de fondo a dicha ley.

De acuerdo con la Corte Constitucional el referendo era heterogéneo y multitemático en la medida que se convocaba al pueblo a decidir sobre diferentes temas que no tenían unidad de materia ni conexidad legislativa por lo que debieron ser interpretados como si fueran 15 referendos en una sola consulta. Por lo tanto cada pregunta debió ser sometida a escrutinio de manera separada y su aprobación dependía de la obtención del 25% de la votación del censo electoral nacional, equivalente a 6.267.443 votos, según la Registraduría del Estado Civil.

Una consulta popular mediante referendo tiene una connotación política e institucional diferente y reglas de juego distintas a las de una elección de cargos públicos como alcaldes, congresistas y presidente, pero que en ambos casos se someten a una regla electoral universal: *reglas ciertas y resultados inciertos*. Lo que quiere decir que las reglas sobre censo electoral válido, escrutinio, validez e invalidez de votos, uso de espacios en televisión, entre otros, deben ser definidas anticipadamente y no podrán modificarse con



posterioridad a la votación con la intención de favorecer el resultado por el Sí. Como el referendo no logró el número de votos para la validez y aprobación de al menos una pregunta, entonces el ministro del Interior salió precipitadamente a proponer un cambio de las reglas de juego iniciales, lo cual a todas luces fue considerado por todos los juristas y analistas como un acto ilegal, inapropiado e indecente. ¡Otra estrella-da más del ministro de confianza del presidente!

Tampoco se consideró apropiado en términos electorales que la Registraduría contabilizara los votos nulos como parte de los votos requeridos para el umbral, en la medida que se entendía esta modificación a la regla general como una parcialización a favor del referendo, tal como se constató durante el escrutinio con las declaraciones triunfalistas y precipitadas de la señora registradora reclamando una victoria del Sí, cuando ni siquiera llevaba el 50% del conteo de las mesas de votación.

<sup>1</sup> Maya Villazón, Edgardo José, procurador general de la nación, Concepto No. 3219 de mayo 16 de 2003.



La Corte Constitucional en su Sentencia C-551/03, establece que *“la Carta regula de manera cuidadosa el referendo constitucional, pues su objetivo no sOlo fue establecer un mecanismo de reforma constitucional, que contara con la participación directa de la ciudadanía, sino también asegurar que el referendo, en el ordenamiento constitucional colombiano, sea un instrumento al servicio de los ciudadanos, y no un recurso al servicio del príncipe y del gobernante.”*<sup>2</sup> Y adiciona que en una democracia representativa, asentada en el principio de la soberanía nacional, el pueblo gobierna a través de sus representantes. En cambio en una democracia participativa, fundada en el principio de la soberanía popular, el pueblo no está limitado a ejercerla “por medio de sus representantes”, sino además y primordialmente, en forma directa. La Constitución de 1991 adoptó la concepción del ideario del *Contrato Social* de Rousseau, según la cual el principio democrático de la soberanía popular es el único supuesto legitimador del Estado, el cual a su vez inspiró el concepto del Procurador general de la nación y de la Corte Constitucional.

Después del estudio juicioso y de las consultas a la ciudadanía, la Corte sentenció que el referendo podía convocarse por el presidente de la república en los términos de la Ley 796/03 y de la misma Sentencia 551/03, con las restricciones contenidas en la citada decisión que suprimió cuatro preguntas, los textos introductorios, el voto en blanco y el voto en bloque. Además, el presidente debía ser observante de las reglas electorales como la de no convocar la votación del referendo en la misma fecha de otra elección, como terminó ocurriendo con la proximidad de las dos votaciones del 25 y 26 de octubre de 2003.

La Corte Constitucional defendió y salvaguardó la Constitución de 1991 como es su deber, y restableció derechos y garantías electorales y de participación a los ciudadanos que se vieron vulnerados por la ley del referendo. Muchos esperaban una decisión más radical de declarar inconstitucional e ilegal la Ley 796/03, por vicios de trámite en el

Congreso y por violación a la Carta Política. No obstante, mantuvo su ecuanimidad e independencia a pesar de las presiones desde el mismo gobierno y de las pasiones políticas de diferentes sectores de la sociedad que sentían amenazado el Estado social y democrático de derecho consagrado en la Constitución, tanto con la propuesta del referendo como con las demás reformas constitucionales y legales.

## La Abstención es participación democrática

La Corte Constitucional le reconoció valor político a la abstención activa como una alternativa democrática de participación de los ciudadanos y ciudadanas motivada por el principio de la libertad del votante y la protección de las garantías al derecho al sufragio. La abstención era una de las tres opciones posibles que los electores tenían para expresarse frente al referendo, tan válida como votar SÍ o NO; por una consideración elemental, la aprobación de toda reforma constitucional por vía del referendo deberá cumplir al menos dos condiciones de acuerdo con la Constitución: i) superar el umbral de una cuarta parte (25%) del censo electoral y ii) que sea aprobatorio el texto consultado por más de la mitad de los votantes. De tal manera que el comportamiento consciente del elector frente a la convocatoria a una reforma constitucional podrá manifestarse también mediante la abstención como expresión de desacuerdo con la propuesta de reforma con todo el efecto jurídico de alcanzar o no el umbral necesario, como en efecto ocurrió.

La interpretación jurídica y política frente a la abstención suscitó una mayor polarización del país, más por cuenta de los promotores del SI y del mismo gobierno en cabeza del Ministro del Interior, que por la posición de los promotores de la Coalición Democrática por la Abstención Activa al

*Hoy con los ánimos más serenos, se debe reconocer que el presidente no necesitaba un plebiscito para mantener su popularidad, ni para conseguir el respaldo a su política de “seguridad democrática”, ni para lograr la aprobación de varias de las reformas que se sometieron a referendo. Los sondeos y las encuestas daban al presidente una popularidad cercana al 70%, hoy ese respaldo se expresa en el 24% de los electores que efectivamente votaron por el referendo plebiscitario. Al fin de cuentas esta votación tiene la validez para explicar el comportamiento político del país frente al gobierno y su política, más de lo que intentan demostrar los sondeos de opinión (¿!).*

<sup>2</sup> Sentencia C-551 de 2003, con ponencia del magistrado Eduardo Montealegre.



Referendo. El gobierno fue irresponsable al convertir el referendo en un plebiscito a favor de su política de “seguridad democrática” y como manifestación de rechazo al terrorismo con lo cual señalaba subrepticamente a los promotores de la abstención y del NO como cómplices del terrorismo. La ligereza de las declaraciones del presidente y de su ministro de la política contrastaba con el desespero gubernamental por la suerte del referendo, razón por la cual el jefe de Estado asumió personalmente la campaña por el SÍ al referendo, cabalgando sobre su favorabilidad, arriesgando su capital político y la misma gobernabilidad del país. Esta práctica política desdice de la pulcritud democrática que debe ejercer y promover el gobierno y el mismo presidente, quien debió ofrecer todas las garantías constitucionales y legales para que los promotores de la abstención no fueran estigmatizados, ni puestos en la picota pública como apátridas y cómplices de los actores al margen de la ley.

En términos de la Corte Constitucional, *“la abstención es una posibilidad que goza de protección constitucional en los referendos constitucionales. Por consiguiente, en relación con cada reforma o artículo sometido a la consideración del pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar positiva o negativamente, o abstenerse. Esto significa entonces que en cada una de las preguntas, en forma independiente, las autoridades electorales, para determinar si la reforma propuesta fue o no aprobada, deberán verificar si esa propuesta (i) obtuvo o no más de la mitad de los votos, y (ii) si el número total de votos supera o no la cuarta parte de los sufragios posibles, conforme al censo electoral. Por ende, el hecho de que un ciudadano concurra a las urnas en un referendo constitucional que consta de varias preguntas no puede ser interpretado como si esa persona hubiera participado automáticamente en todas las preguntas, pues esa tesis desconoce su libertad como sufragante, ya que le impide decidir diferenciadamente cuáles artículos vota en forma negativa o en forma positiva, y frente a cuáles renuncia a*

*votar, como estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación”*.

De acuerdo con los resultados, los promotores de la abstención activa ganaron democrática y legítimamente porque el referendo no fue respaldado por el pueblo, así una franja de ellos estuviera de “corazón” con el presidente por su liderazgo y las expectativas creadas alrededor del discurso de la seguridad. Es decir, muchos ciudadanos que apoyan al gobierno y los que no lo apoyan se abstuvieron conscientemente de votar porque no creyeron que las reformas sometidas a consulta fueran a solucionar los problemas o porque parecían inocuas frente a la institucionalidad vigente. Incluso algunos uribistas activos como Enrique Peñalosa y Rafael Pardo señalaron la inconveniencia de varios artículos del referendo como el nú-





mero 4 (participación de los políticos en la dirección y control del presupuesto nacional). No obstante, una parte de la abstención debe ser explicada por el comportamiento tradicional de una franja amplia del electorado que no concurre a las urnas por escepticismo, desconfianza en las instituciones, o por imposibilidades económicas.

La victoria de la abstención probó por primera vez en la historia del país, la utilidad y la eficacia jurídica de este comportamiento electoral de los ciudadanos para no aprobar una reforma constitucional y de alguna manera hacer oposición democrática a las políticas del gobierno nacional. Los gestores del triunfo de la abstención se comparan entre el Partido Liberal oficialista, liderado por la senadora Piedad Córdoba, el Polo Democrático Independiente, liderado por Lucho Garzón y Antonio Navarro, el movimiento sindical agrupado en el Comando Unitario, en especial el movimiento magisterial, y organizaciones no gubernamentales que hicieron parte de la Gran Coalición Democrática y que en su conjunto se echaron al hombro la campaña por la abstención. Debe reconocerse la importancia histórica que por primera vez el Partido Liberal haya convocado a sus masas a abstenerse de votar como estrategia electoral para derrotar una política de gobierno. El liberalismo socialdemócrata asumió con entereza política la campaña por la abstención, tanto que ha provocado una nueva crisis que tensiona fracturas ideológicas y políticas entre quienes se autodenominan liberales o han sido miembros encumbrados del partido.

La campaña por la abstención activa fue una estrategia pensada e integrada ampliamente por distintos destacamentos de la vida social y política, combinando una muy activa pedagogía ciudadana sobre los contenidos e implicaciones de cada punto del referendo y una creativa acción de comunicación pública que logró superar el cerco informativo unanímista en favor del referendo y llegar a muchos rincones del país con mensajes publicitarios de mucho impacto: ¡el referendo es un engaño!, ¡el referendo empobrece!, ¡el referendo es una trampa!. También hubo acciones jurídicas que se interpusieron ante los

organismos competentes para solicitar claridad y transparencia en las reglas de juego, como los límites en los gastos de los promotores del SÍ y la fecha de la consulta. Preguntas que quedan por responder: ¿cuánto dinero se gastaron Colombianos por el Referendo y el gobierno en la campaña?, ¿por qué el señor presidente intervino ilimitadamente en TV, radio y hasta en la prensa sin cumplir las restricciones del uso de medios de comunicación previstas en la Ley 134? ¿Debe haber acciones jurídicas contra funcionarios del gobierno que presionaron a funcionarios públicos y hasta miembros de las fuerzas militares para que votaran SÍ?

Es un hecho histórico en el país que el movimiento sindical, el movimiento político y una parte del movimiento de las ONG, coincidieran en una unidad de acción para hacer oposición a una reforma sustancial y a un conjunto de políticas económicas e institucionales que estaban en contravía del Estado social y democrático de derecho. La abstención unificó al liberalismo oficialista, la socialdemocracia y la izquierda de todos los colores, y puso en evidencia que en el país hay una fuerte resistencia al unanimismo con síntomas de autoritarismo, que se promueve incesantemente desde los medios de comunicación, los gremios y el gobierno. En efecto, el movimiento por la abstención se constituyó en la oposición democrática al gobierno y sus políticas económicas, que siguen la misma terapia neoliberal. La abstención fue la madre de las batallas de resistencia por la defensa del Estado social y democrático de derecho.

## **La agenda fiscal del referendo sigue viva**

Se argumentó desde distintas fuentes que el referendo tenía una naturaleza fiscalista en tanto pretendía en lo fundamental reducir los gastos del gobierno y liberar algunos recursos para atender compromisos de Estado referidos al pago de la deuda pública, la política de “seguridad democrática” y al gasto social en parte. La pretendida reforma política era subsidiaria de la reforma fiscal. To-

*Con el fracaso del referendo el país le está reclamando al gobierno cambios en las políticas económicas y sociales. La grandeza y liderazgo del presidente, si la tiene de “corazón grande” debe alcanzarle para hacer el cambio en la dirección correcta y lo más pronto posible antes que se extiendan el descontento y el conflicto social. El diálogo y la concertación social y política deberían hacer parte del estilo de gobernabilidad del presidente Uribe y su gobierno.*





dos los temas del referendo tenían un ingrediente y una consecuencia de control y reducción del gasto público, donde los que más sacrificios asumían eran los trabajadores y pensionados.

De esta manera el gobierno nacional pretendía realizar una reforma constitucional y legal sobre los siguientes temas fundamentales<sup>3</sup>: 1) una reforma política restringida y extemporánea toda vez que la ley del referendo fue aprobada antes del Acto Legislativo 01 de 2003 que introdujo algunas modificaciones importantes al régimen electoral y político; así mismo, con el referendo se proponía eliminar las suplencias y los auxilios parlamentarios, y adicionaban causales y condiciones para que los funcionarios públicos y políticos fueran castigados por conductas dolosas contra el patrimonio público —las cuales ya están contenidas en la Constitución y en la ley, aunque con la norma propuesta en el referendo se hacía más difícil la aplicación de sanciones al requerir una votación mayor en el Consejo de Estado—; 2) la congelación y limitación de los salarios y pensiones pagadas con recursos públicos, que implicaba una reducción en términos reales de los salarios

y pensiones de los trabajadores del sector público entre dos y cuatro años; 3) la reducción y reasignación del gasto público del nivel central, de los departamentos y municipios para destinarlos a fondear las pensiones que se encuentran desfinanciadas por el no pago del gobierno en los últimos años, y para atender cobertura en educación y saneamiento básico; 4) modificación del mecanismo para la elaboración, aprobación y manejo del presupuesto nacional, dándole mayores competencias a los congresistas para dirigir la inversión regional, y 5) ajustes institucionales que implicaban reducir el tamaño del Congreso de la República, cambiar la administración de los servicios técnicos y generales del Congreso y eliminar las contralorías departamentales, municipales y distritales, dando la posibilidad que el control fiscal lo realizaran entidades privadas.

<sup>3</sup> Ver “Aquí las herramientas” de en *Caja de Herramientas*, No. 94, septiembre de 2003, Corporación Viva la Ciudadanía.



Si bien todo el país estaba de acuerdo con los propósitos aparentes del referendo en relación con la superación de la corrupción, sin embargo los contenidos y los mecanismos propuestos en el referendo para superar los problemas no estaban en la dirección correcta y tenían consecuencias indeseadas e inconvenientes para el país. El resultado posible de haberse aprobado el referendo, más que cambiar las costumbres políticas y eliminar el clientelismo y la politiquería, era un mayor empobrecimiento de la población en la medida, que vería reducir sus ingresos, y esto tendría un efecto negativo sobre la economía<sup>4</sup>.

La agenda fiscal conocida como Plan B, seguirá ahora su curso en el Congreso de la República, donde debe surtir el trámite y el desgaste político para ser aprobada. Si bien el déficit fiscal debe ser corregido y el problema de la deuda pública ser revisado, y modificada la política de endeudamiento del gobierno nacional, el país tendrá que asumir el debate con menos eufemismo neoliberal, mirando otras alternativas distintas a reducir salarios o cargar el peso del ajuste fiscal en los ingresos de los trabajadores y pensiones, sin dejar exentos a los empresarios y a las rentas del capital, como lo propone la nueva reforma tributaria.

El gobierno tendrá que renegociar la deuda pública, los plazos y los intereses, para hacer menos oneroso el peso de la deuda en el gasto público. Además deberá comprometer mucho más a los empresarios ahora que entraron de lleno al gobierno con los nuevos ministros, para que pongan su cuota de sacrificio en la financiación del déficit fiscal y su compromiso para enderezar la estructura tributaria en aras de hacerla más equitativa. Los capitales especulativos deberían pagar más y las élites también tienen que pagar más impuestos, sin excepciones de ningún tipo.

No obstante, la reforma fiscal y la reducción del gasto tendrán un efecto tanto en la economía, que podría estancarse nuevamente, como en la popularidad del presidente en lo que resta de su mandato, quien debe rectificar sus políticas de gobierno en mate-

ria social para atender de manera prioritaria la lucha contra el hambre, la pobreza y el desempleo, que afecta de manera creciente a millones de colombianos. Con el fracaso del referendo el país le está reclamando al gobierno cambios en las políticas económicas y sociales. La grandeza y liderazgo del presidente, si la tiene de "corazón grande" debe alcanzarle para hacer el cambio en la dirección correcta y lo más pronto posible antes que se extiendan el descontento y el conflicto social. El diálogo y la concertación social y política deberían hacer parte del estilo de gobernabilidad del presidente Uribe y su gobierno.

El referendo deja lecciones a todos. El gobierno debería corregir su imprevisión y bravuconada. Los ganadores deberán ser modestos en la valoración de los resultados, sin triunfalismo, ni protagonismos vanguardistas. La defensa del Estado social y democrático de derecho seguirá siendo el punto de encuentro para las tareas democráticas de todos los sectores sociales, políticos e institucionales. ¡Salud a la democracia participativa y popular! La democracia se defiende con más democracia de alta intensidad.

Posdata: la elección de Lucho Garzón, como la de Angelino Garzón y Sergio Fajardo, enaltece a los demócratas comprometidos con una mejor suerte para los colombianos y colombianas. Ello refleja la histórica madurez del electorado y su reclamación por cambios en la gobernabilidad de municipios, departamentos y del país. Reconocimiento a los ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la democracia genuina. Felicitaciones y muchos éxitos a nuestros nuevos mandatarios locales.

*Pocos analistas señalaron sin adulaciones que el presidente de la república estaba arriesgando demasiado su prestigio y legitimidad política con la suerte del referendo y con la campaña por el SÍ, sumados al esquema de ministros por cuatro años. El presidente Uribe era consciente de ese riesgo y del desafío en que ponía un prestigio y la gobernabilidad; su temeridad y exceso de confianza fueron superiores a la prudencia y a la valoración razonable de las estadísticas electorales, que presagiaban una derrota muy probable.*

<sup>4</sup> Ver Orgullosa, Alberto (2003), "El referendo empobrece a todos... ¡ingenuos!", en *Caja de Herramientas*, No. 95, octubre de 2003.

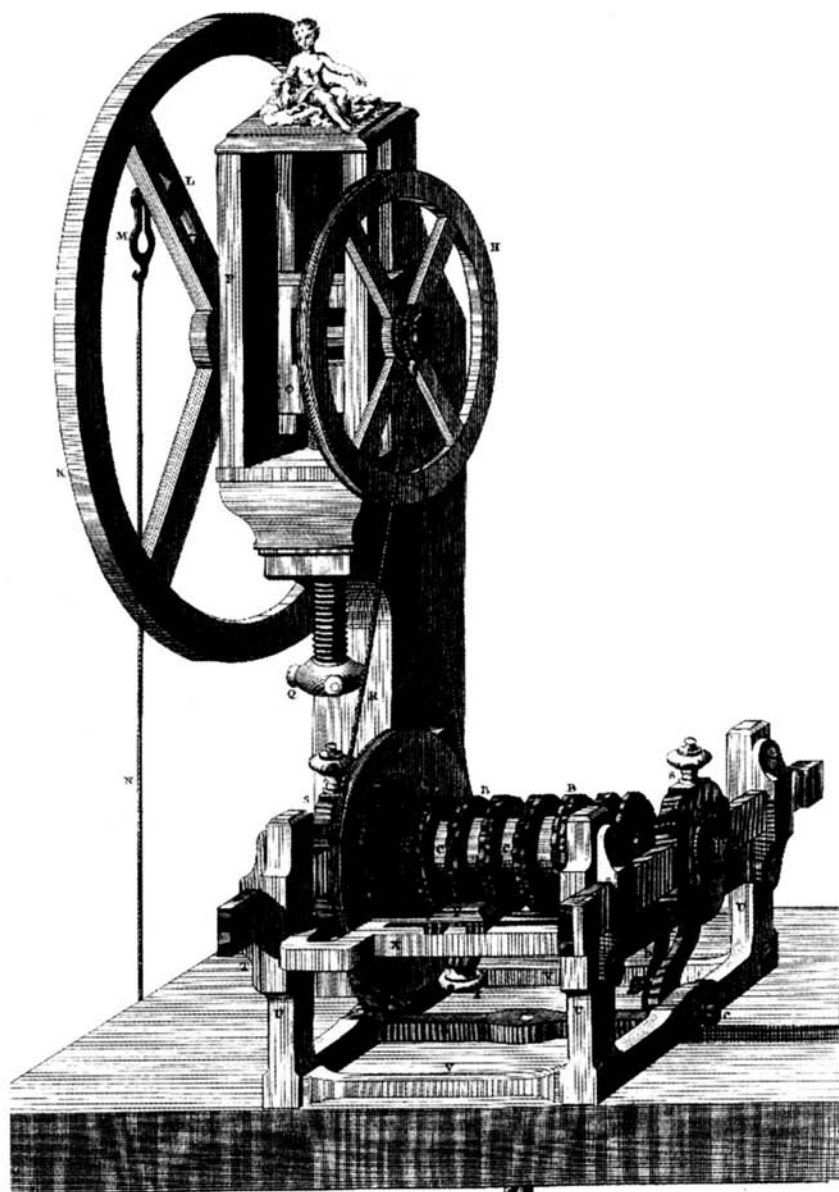


Cándido Grzybowski  
Sociólogo, director del IBASE del Brasil

# Los *impasses* de la democracia en América Latina

Cándido Grzybowski

Después de numerosas dictaduras y guerras revolucionarias, América Latina transita los caminos de la construcción democrática. Mientras Colombia vive una guerra cuyas motivaciones, ya casi perdidas, se sitúan en las conturbadas décadas de 1950 y 1960, período en que la Cuba revolucionaria despunta como paradigma, México introduce la alternancia en el poder después de siete décadas de dominio del PRI, mientras Paraguay ensaya todavía los primeros pasos postdictadura. En una punta, la democracia atropellada y fragmentada, como en los casos de Argentina y Perú. En la otra, búsqueda y esperanza, como en el Brasil de Lula. Tenemos una nueva versión de populismo de “descamisados” como en Venezuela, y la vuelta al viejo populismo autoritario y sanguinario como en Haití. Tenemos, además, el buen discípulo de la globalización neoliberal dominante como Chile. Y tenemos también muchas crisis, mucha violencia, mucha desilusión. Estamos en una especie de *impasse* para hacerle frente a la miseria, la pobreza y la desigualdad social. Nuestra identidad está en crisis. Al fin y al cabo, ¿quiénes somos y cuál es nuestro lugar en este planeta? ¿Cuáles son las alternativas frente a la globalización, para que la democracia cree entre nosotros las bases de un desarrollo humano sostenible,



Traducido por Martha Cecilia Herrera, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional.



en el que se garanticen todos los derechos humanos a la totalidad de los(as) latinoamericanos(as)?

Sobre este asunto, surge un interrogante en torno a los desencuentros y brechas en la relación entre sociedad civil e institucionalidad política. Con la democratización, crece la importancia de la sociedad civil organizada, con nuevos actores sociales, nuevas demandas y nuevas mediaciones. En el proceso, se produce un ensanchamiento del espacio público y se acentúa la desestatización de la política. La cultura política y las formas de organización y participación ciudadana se transforman. Este hecho genera tensiones en el seno de las propias sociedades civiles, en la relación entre movimientos sociales y organizaciones como las ONG, o entre antiguos y nuevos movimientos. La vitalidad de las sociedades civiles contrasta con la crisis endémica del sistema político y partidista y con el creciente descrédito en los políticos profesionales y en las formas de representación. Fruto de las políticas de desmonte y reajuste para estar en sintonía con la globalización económico-financiera, el propio Estado se burocratizó y distanció, contribuyendo a ampliar la brecha entre la sociedad civil y las instituciones políticas. Un resultado preocupante de tal situación es que en varios países la propia institucionalidad y la democracia como ideal comienzan a ser cuestionadas. ¿Cómo utilizar este movimiento, canalizando la vitalidad de las sociedades civiles hacia la renovación democrática?

Un punto crucial en el análisis del proceso de democratización en América Latina se relaciona con los cambios en las sociedades civiles. No se trata de pensar la realidad con las categorías formales de la democracia liberal, que limita la pregunta democrática a las formas de constitución y funcionamiento de los gobiernos. Se trata de pensar los complejos procesos que mueven por dentro las sociedades latinoamericanas y permiten considerarlas en construcción de la democracia como modo de ser e ideal a desarrollar. Un primer aspecto a resaltar en este sentido es que las democracias no son producidas por las economías ni por los Estados, a pesar de que estos son una condición

necesaria para las posibilidades históricas de la democracia en una sociedad dada. Para existir las democracias necesitan de sujetos sociales pues estos son sus portadores y constructores efectivos. Por lo tanto, es necesario que se creen sujetos históricos que imaginen y deseen la democracia, que se organicen y luchen por ella, que la constituyan en las condiciones económicas, culturales y políticas existentes. La conquista de la democracia y el proceso de democratización que de ahí se desprende implican cambios en el desarrollo de la economía y en el poder del Estado, los cuales pueden ser mayores o menores, dependiendo de la diversidad de sujetos, de la extensión de la lucha y de la correlación de fuerzas políticas que de allí se obtenga.

La economía y particularmente el Estado, son estratégicos como espacios de avance y promoción de la democracia. Pero quien los jalona y constituye, en última instancia, son los sujetos sociales. Estos son, en la expresión de Gramsci, bloques históricos que resuelven de diferentes maneras los modos de inserción en la estructura social y en la diversidad de relaciones de las cuales hacen parte, así como su grado de conciencia y de voluntad política. Por eso, el espacio de constitución de los sujetos sociales —la sociedad civil— es por excelencia el *locus* de la democracia.

## Diferencias y disputas

Una democracia se mide por el carácter de sus instituciones, por las relaciones y por los procesos que permite moldear en las diferentes esferas de la vida de un país. Substantiva y radicalmente, un pueblo vive la democracia si los valores democráticos y la participación son la base de todo, tanto de las relaciones de poder estatal como del acceso a los recursos que son de todos. Esta implica relaciones entre grupos y clases sociales, entre hombres y mujeres, entre viejos y niños, que se considere el territorio y sus riquezas, la producción y la distribución de bienes y servicios, la vida en colectividad, la creación científica y cultural. Todo lo que implica diferencia y potencial de disputa cons-

*Por sociedad civil, se debe tomar el conjunto de prácticas sociales —con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos— que no se encuadran como económicas o político-estatales. Se trata de un recorte analítico de la compleja realidad social, vista como una unidad “síntesis de múltiples determinaciones”, conforme a la genial expresión de Karl Marx.*

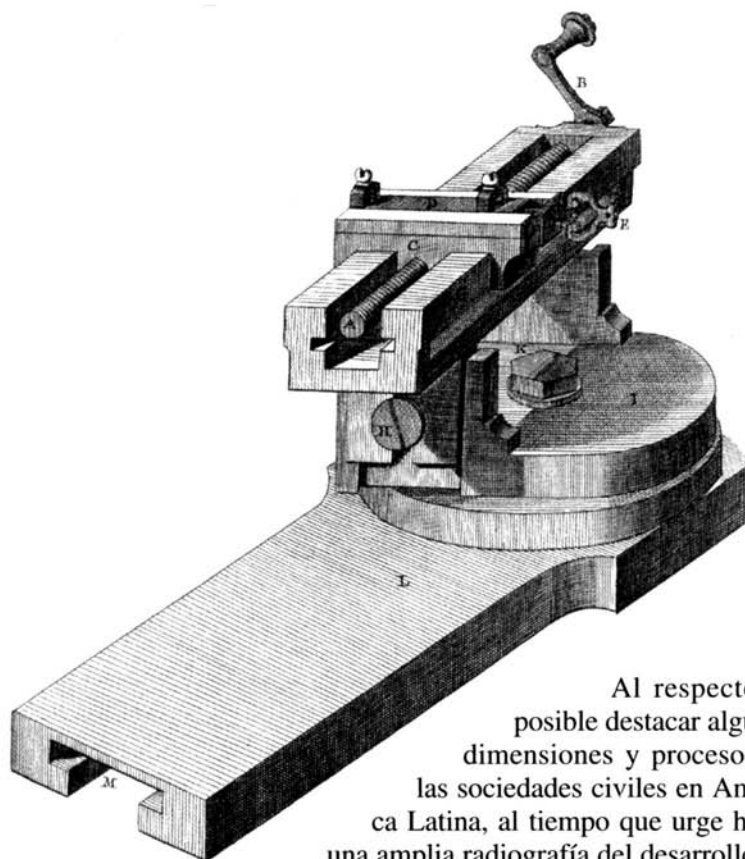


tituye, al mismo tiempo, el terreno en que opera la democracia. En el centro de este escenario, se presenta la confrontación de proyectos, de modos de ver, organizar y hacer, teniendo como límite los derechos de la ciudadanía.

En una democracia, las luchas son normales y necesarias. La grandiosidad de la aventura democrática es confiar en el potencial creador del conflicto como portador de derechos. En la democracia, en lugar de buscar eliminarse mutuamente, los diferentes sujetos se insertan en un proceso de búsqueda de soluciones, así sea temporales, a los conflictos que los diferencian, que los oponen o que los alían, según reglas y principios comunes.

## Recorte analítico

En este contexto de avasalladora globalización neoliberal, el concepto de sociedad civil es fuente de dudas y confusiones y evidencia tanto el déficit de análisis y reflexión teóricos como la propia fragilidad de las democracias en América Latina. Por sociedad civil, se debe tomar el conjunto de prácticas sociales —con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos— que no se encuadran como económicas o político-estatales. Se trata de un recorte analítico de la compleja realidad social, vista como una unidad “síntesis de múltiples determinaciones”, conforme a la genial expresión de Karl Marx. Entre la economía / mercado y el Estado / poder, existe la sociedad civil, más o menos desarrollada. Las sociedades civiles, así como las economías y los Estados, no son un valor en sí, expresión de una positividad en abstracto. Son históricas y más o menos desarrolladas, dependiendo de la diversidad y complejidad de los sujetos sociales que las constituyen, moldean, dan vida, expresan lo que son y desean las sociedades reales. El tipo y el grado de su desarrollo son condiciones importantes en la manera como se desarrollan las democracias.



Al respecto es posible destacar algunas dimensiones y procesos de las sociedades civiles en América Latina, al tiempo que urge hacer una amplia radiografía del desarrollo reciente de las sociedades civiles y su relación con la democracia en nuestro medio. Por ejemplo, es evidente que las dictaduras que se dieron entre las décadas de los 60 y de los 80, no fueron iguales en los diferentes países, pues estos tenían ante sí diferentes tipos y modos de constitución de las respectivas sociedades civiles. Se puede tomar el caso de la Argentina y de Chile, dictaduras particularmente sanguinarias, donde cualquiera reconoce un tejido social organizativo más abarcador y fuerte que en países como Brasil y Perú, donde las dictaduras fueron de diverso tipo, para quedarnos en casos clásicos de la historia reciente. Además, en el Brasil, el nuevo y hasta sorprendente desarrollo de la sociedad civil se hizo primero en oposición directa a la dictadura militar y explica mucho del proceso reciente de democratización en este país. En el caso de la Argentina, la destrucción social hecha por la dictadura, incidió profundamente en el desarrollo posterior de los diferentes sujetos constitutivos de su exuberante sociedad civil, lo que no propició las posibilidades que se dieron en el Brasil durante el período reciente.



En el Brasil, ante la fragilidad de su sociedad civil, el proceso autoritario generó una economía y un Estado fuertes —de “males-tar”—, en la expresión de Francisco de Oliveira. En la Argentina, con una sociedad civil más organizada, además de los 30 mil muertos y desaparecidos, la dictadura destruyó la capacidad del Estado e hizo tambalear su economía. Así, queda clara la idea de las sociedades civiles entendidas como especies de cuñas entre la economía y el poder, pero cuñas que se pueden desarrollar o ser destruidas, determinando el proceso democrático.

Profundizando los interrogantes —empezando por la pregunta en torno a los nuevos sujetos sociales y sus actores concretos—, una novedad fundamental es la irrupción de las mujeres, por medio de la multiplicidad de organizaciones y movimientos. Hoy en día, en todos los países de la región, más en unos que en otros, la democracia y el proceso de democratización tienen en las mujeres una referencia, bien como una de las dimensiones de la desigualdad social a enfrentar, o bien como sujetos sociales cuya participación acaba siendo decisiva. La importancia de este hecho todavía no se expresa de la misma forma en la institucionalidad política —en el plano de la representación y de los partidos— ni en las estructuras de poder y mucho menos en la igualdad de oportunidades en el plano del trabajo y de la renta. Atravesando las clases sociales y redefiniéndolas históricamente, el interrogante sobre la desigualdad de relaciones de género, introducida por las mujeres en el debate público, muestra la fuerza de su presencia en la constitución de las sociedades civiles latinoamericanas. Un aspecto a resaltar es que las mujeres se organizan en redes y movimientos que extrapolan los países de la propia región, siendo más internacionalistas que otros sujetos y actores. Cabe también recordar que las mujeres formaron ONG que se encuentran entre las más importantes de cada país, pero su bandera está hoy en el centro de organizaciones tradicionalmente alejadas de esta problemática, como los movimientos sindical y campesino, por lo menos en el Brasil de la CUT, del MST y de la Contag.

## Diversidad de sujetos

No es posible usar el concepto de sociedad civil como categoría analítica simple. Es necesario construirla a través de los análisis históricos y teóricos de cada situación, de cada formación social. Las sociedades civiles se hacen en el proceso en que los propios sujetos históricos se hacen, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, por medio de movimientos, luchas y organizaciones. Las sociedades civiles se constituyen dependiendo de las situaciones, tanto de los movimientos tradicionales y organizaciones sociales (movimiento sindical y campesino, por ejemplo) como de las grandes instituciones, de tipo religioso, científico (universidades e institutos), de comunicación, de las grandes corporaciones profesionales (abogados y abogadas, periodistas, economistas, ingenieros e ingenieras, médicos y médicas, militares, etc.) y de las poderosas organizaciones y asociaciones a través de las cuales se expresan los intereses de propietarios y capitalistas de todo tipo (latifundistas, agropecuarios, industriales, banqueros y comerciantes). En el proceso más reciente de desarrollo de las sociedades civiles en América Latina cabe destacar, como gran novedad, los movimientos populares, especialmente de las periferias urbanas y de los tugurios, con sus asociaciones de moradores y moradoras, centros de defensa, clubes de madres, casas de cultura, etc. Las organizaciones de derechos humanos y, sobre todo, de mujeres, de grupos étnico raciales y del movimiento ambientalista, también son novedad. Las campañas públicas, alianzas y coaliciones, las redes temáticas, todas son formas bastante recientes de desarrollo social en las que se teje la relación y la interfaz entre antiguos y nuevos sujetos y se complejizan las sociedades civiles. Las ONG, tan famosas y activas, a pesar de pequeñas, son parte de las sociedades civiles, pero son solo una forma en la que el tejido social organizativo se va constituyendo en determinadas situaciones en las que los sujetos sociales se expresan como actores concretos. Hay, sin duda, una moda y un cierto oficialismo, emanados primero de la ONU y después adoptados por las organi-

*La economía y particularmente el Estado, son estratégicos como espacios de avance y promoción de la democracia. Pero quien los jalona y constituye, en última instancia, son los sujetos sociales. Estos son, en la expresión de Gramsci, bloques históricos que resuelven de diferentes maneras los modos de inserción en la estructura social y en la diversidad de relaciones de las cuales hacen parte, así como su grado de conciencia y de voluntad política. Por eso, el espacio de constitución de los sujetos sociales —la sociedad civil— es por excelencia el locus de la democracia.*



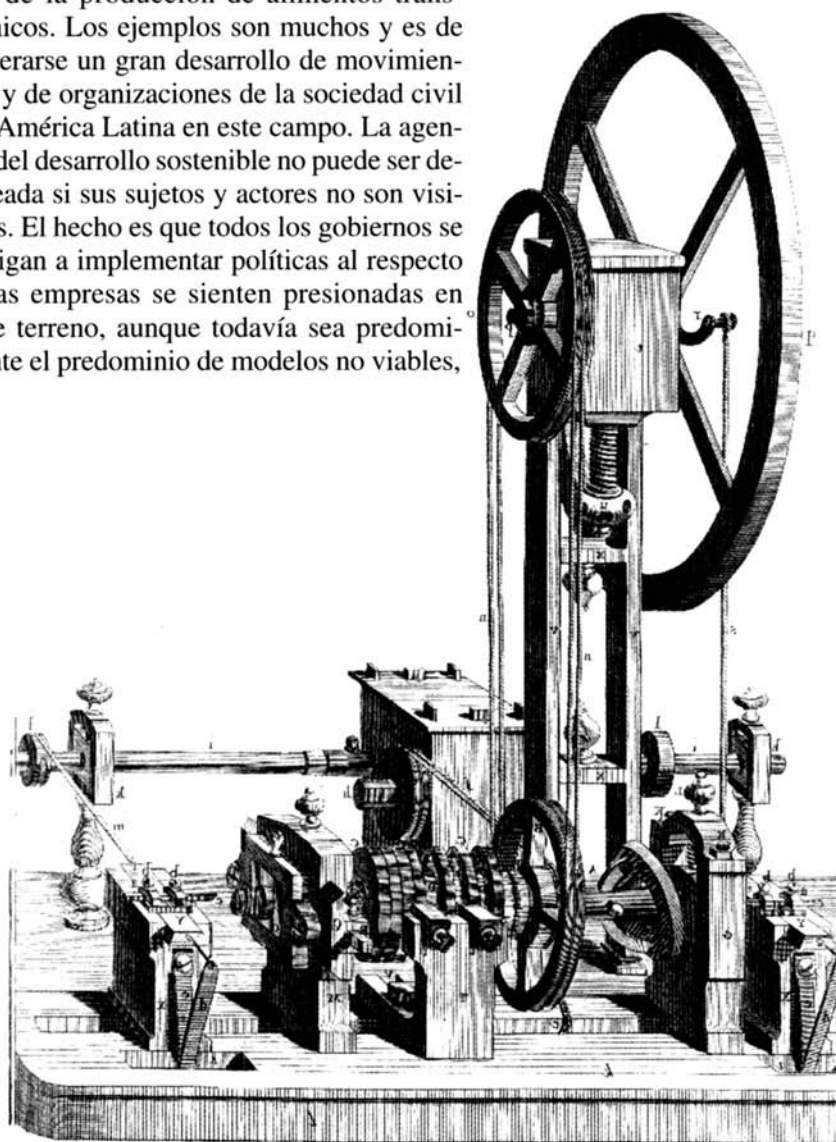
zaciones multilaterales y los gobiernos, que limitan y confunden las sociedades civiles con las ONG. Estas no pasan de asociaciones de ciudadanas y ciudadanos que se atribuyen una causa pública como misión y para eso captan recursos y desarrollan acciones, con énfasis en el papel de la educación y el empoderamiento de los grupos excluidos, además de la vigilancia, monitoreamiento y presión política sobre los otros actores, en particular, sobre el sector público estatal local, nacional y, también, cada vez más internacional.

### Problemas ocultos o camuflados

Por la importancia que viene adquiriendo en los últimos años la desigualdad étnico-racial, esta puede ser visualizada como una de las bases de constitución de nuevos y aguerridos sujetos sociales cuyo perfil todavía es temprano definir. En torno a este problema se forjó el núcleo más fuerte de la pregunta democrática en nuestras sociedades colonizadas y esclavizadas. Teniendo en la contribución de negros(as) e indígenas parte fundamental de su historia, cultura e identidad, América Latina no ha conseguido reconocerse como ella es. La problemática étnico-racial, por más que las estadísticas la visibilicen, está escondida, camuflada, negada, no solo por el poder estatal, sino por la misma sociedad civil. En este punto estamos ante un impasse todavía no resuelto. El racismo y la discriminación están en el corazón mismo de las sociedades civiles y limitan su desarrollo democrático, si reconocemos la diversidad étnico-racial que nos constituye. La fragilidad de los movimientos y organizaciones en torno a esa pregunta es la mayor prueba de cuánto tenemos todavía que avanzar en este terreno.

El movimiento ambientalista —de promoción de la sostenibilidad y de la justicia ambiental— no tiene el mismo desarrollo y la misma presencia que los movimientos de mujeres. Pero hay que registrar su victoria en términos éticos al haber transformado la preocupación por el bien común, representada en el patrimonio natural, en un valor a

alcanzar que atraviesa las diferentes clases y grupos sociales. Esto se hizo, sobre todo, a través del debate público, teniendo como referente la Eco-92 en Río de Janeiro, dándose un gran impulso en esta dirección. Muchos movimientos de excluidos(as) y marginalizados(as) se constituyeron y consiguieron tener presencia pública por medio de la bandera ambientalista —como las comunidades de indígenas— y *seringueiros*(as) perjudicados(as) por grandes deforestaciones o campesinos(as) expulsados(as) por las construcciones de las hidroeléctricas, en el Brasil, o la privatización de aguas en Cochabamba, Bolivia. En la misma línea se sitúan trabajos de ONG que promueven la agroecología y están en contra de la producción de alimentos transgénicos. Los ejemplos son muchos y es de esperarse un gran desarrollo de movimientos y de organizaciones de la sociedad civil en América Latina en este campo. La agenda del desarrollo sostenible no puede ser delineada si sus sujetos y actores no son visibles. El hecho es que todos los gobiernos se obligan a implementar políticas al respecto y las empresas se sienten presionadas en este terreno, aunque todavía sea predominante el predominio de modelos no viables,





en términos ambientales y democráticos y en el acceso y uso de los recursos naturales. Para recordar a Eduardo Galeano, las venas todavía continúan abiertas en América Latina.

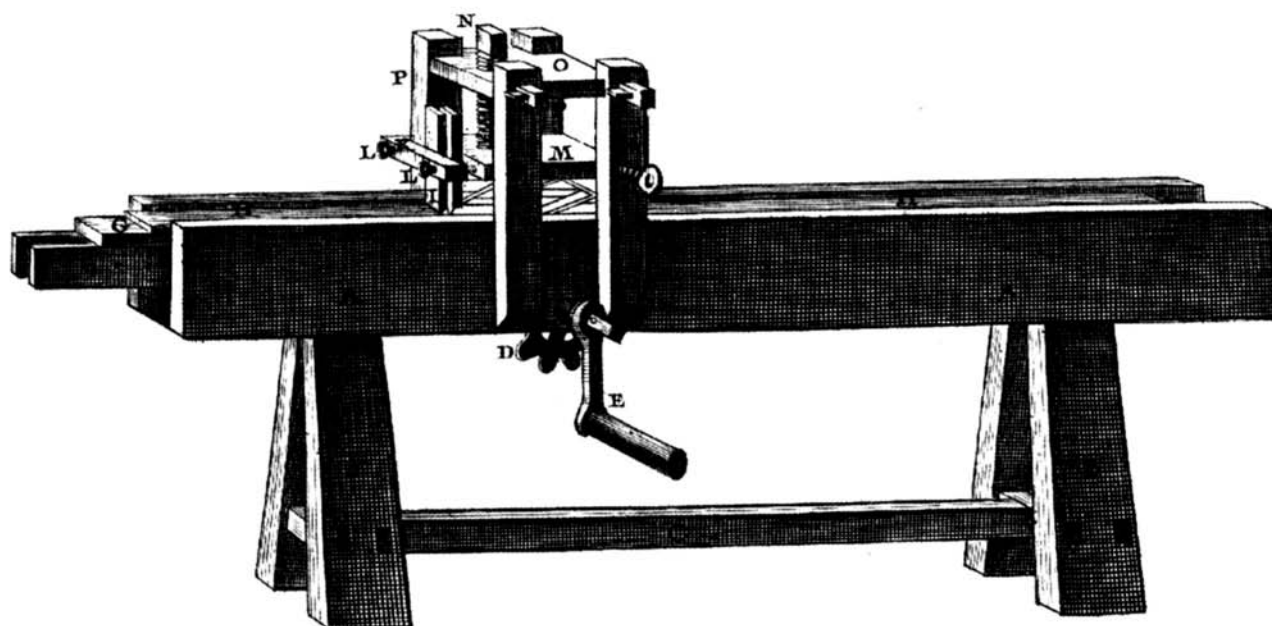
Es importante reconocer, también, las iniciativas en torno a los derechos humanos que atraviesan los nuevos movimientos y organizaciones, así como los más tradicionales, a veces sin que se presenten muchas diferencias entre sí, las cuales contribuyen a su modo al desarrollo de las sociedades civiles en América Latina. En términos más simples, muchas de las organizaciones y de los movimientos que tienen como referente los derechos humanos, se autodefinen como promotores de la ciudadanía. En este punto entramos en un campo más difuso del propio desarrollo reciente de las sociedades civiles. Al final, el concepto y la práctica de la ciudadanía son intrínsecos a la democracia como concepción y como proceso histórico. Es imposible concebir democracia sin ciudadanía, sin ciudadanas y ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades. Pero un hecho político de la historia reciente y que contiene una radicalidad democrática hasta este momento poco analizada, es la redefinición práctica de la noción de ciudadanía a partir del desarrollo de las propias sociedades civiles. Esto sucede en varios países de América Latina, pero en particular en aquellos como el Brasil, en donde se renuevan viejas luchas y movimientos o, literalmente, se crean nuevos sujetos a partir de su situación de exclusión o subordinación económica, cultural y política. Como categoría política, a partir de Rousseau y de la Revolución Francesa, la ciudadanía tiene como referencia un Estado y el territorio nacional que este controla. Son ciudadanas y ciudadanos sólo aquellas y aquellos que el Estado reconoce como portadores iguales de los derechos civiles y políticos en su territorio. La apropiación de la noción de ciudadanía por aquellas y aquellos que toman los derechos humanos universales como referencia y luchan por ellos, contraponiéndose a los propios Estados, amplía y redefine la ciudadanía como categoría política y analítica.

Tal punto nos remite a los(a las) *invisibles* en las sociedades latinoamericanas, los(as) que no hacen parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse y defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público. Son los(as) políticamente destituidos(as) de cualquier poder real. En verdad, es necesario reconocer el avance de la ciudadanía formal. Pero tener derecho político de votar no es la misma cosa que ser ciudadano. Entre 30% y 60% de la población de nuestros países sufre de alguna forma de exclusión social, negadora de su ciudadanía. Esta parte de la población, cuando no consigue organizarse y luchar, para volver a incluirse políticamente y tener alguna perspectiva de cambio en la situación generadora de desigualdad, pobreza y exclusión social, constituye el enorme contingente de *invisibles* de nuestras sociedades. Pierden las sociedades civiles y pierde la democracia. Entre tanto, si, por alguna razón, grupos de invisibles se organizan, gana la sociedad civil y gana la democracia, pues su presencia como actores concretos es la condición indispensable de su inclusión sustentable en la ciudadanía. Muchas de las ONG de América Latina que trabajan con perspectivas de educación popular y para la ciudadanía, también tienen como objetivo exactamente los grupos y comunidades de *invisibles*. Son incontables, en todos los países, ejemplos del éxito relativo de las iniciativas en términos de organización y participación de tales segmentos de la población, basadas en gran parte en la complicidad política de los(as) militantes de las ONG con respecto a sus demandas.

Es un hecho que producimos de modo persistente pobreza y miseria a lo largo de nuestra historia y, si es necesario, con mucha violencia. Estas constituyen el centro de la pregunta democrática entre nosotros, sumadas a las múltiples formas de desigualdad social —étnica racial, de género, entre regiones y sectores—, donde el puro análisis en términos de relaciones de clases sociales es simplemente insuficiente y hasta simplificador. La exclusión social atraviesa el conjunto de las luchas democráticas en nuestros países, condicionando alianzas y

*Por la importancia que viene adquiriendo en los últimos años la desigualdad étnico racial, esta puede ser visualizada como una de las bases de constitución de nuevos y aguerridos sujetos sociales cuyo perfil todavía es temprano definir. En torno a este problema se forjó el núcleo más fuerte de la pregunta democrática en nuestras sociedades colonizadas y esclavizadas. Teniendo en la contribución de negros(as) e indígenas parte fundamental de su historia, cultura e identidad, América Latina no ha conseguido reconocerse como ella es. La problemática étnico-racial, por más que las estadísticas la visibilicen, está escondida, camuflada, negada, no solo por el poder estatal, sino por la misma sociedad civil. En este punto estamos ante un impasse todavía no resuelto. El racismo y la discriminación están en el corazón mismo de las sociedades civiles y limitan su desarrollo democrático, si reconocemos la diversidad étnico, racial que nos constituye.*





propuestas de los diferentes sujetos sociales, el desarrollo de la sociedad civil, la institucionalidad política, el control del Estado y el modo de gerenciar la economía. La exclusión social cataliza los procesos de explotación, dominación y desigualdad, rompiendo lazos sociales básicos y alimentando el *apartheid* social. Las luchas por nuevas formas de inclusión que se dan en las diferentes relaciones, procesos y estructuras, tanto en la economía como en la vida social, cultural y política, son la expresión de las posibilidades y las limitaciones de la democratización en nuestra realidad. Se trata de romper con la lógica esencialmente antidemocrática que, al incluir parte de la sociedad, condena a la otra a alguna forma de exclusión y desigualdad social. Desde esta perspectiva, los cambios provocados por la globalización neoliberal en nuestro medio llevan la democracia a un *impasse*, al acentuar la exclusión social. Estamos viviendo una contradicción entre la demanda creciente de inclusión en los derechos fundamentales y los procesos reales de expulsión y migración, inclusive hacia afuera de los países y de la región, la tugurización, la informalización del trabajo (esto es, sin derechos laborales) y el desempleo. Esta contradicción crea situaciones dramáticas como las crisis vividas en Ecuador, Argentina y Bolivia, o hace

no viable cualquier proyecto de nación, como parece ser el caso del Haití de hoy, primer país en acabar con la esclavitud entre nosotros hace casi 200 años. Pero, en todos los países, en grados diversos, empeora la situación de los(as) que ya viven en la pobreza y la miseria, agregándose nuevos segmentos a los(a las) pobres de ayer, mientras aumenta la concentración de renta y se acentúa la desigualdad. ¿Podemos salir de este *impasse*? O, de un modo más directo, ¿cómo podrá la democratización de las sociedades latinoamericanas romper con esta lógica para no regresar a una situación autoritaria o dejar de ser sociedades viables?

## Poder ciudadano

Radicalizar la democracia pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, en especial por las posibilidades de *volver visibles los(as) invisibles*. No pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos(as), por más numerosos(as) que estos(as) sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social, que tiene como presupuesto a todos(as), sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando en cuenta nuestra reali-



dad de millones y millones de personas dejadas por fuera, sin tener reconocida su ciudadanía, se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos de su propia inclusión, iniciando un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenible. Al respecto es preciso recordar que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, de exclusión social, no son ontológica o necesariamente democráticos. Necesitan —como necesitan, además, todos los sujetos sociales— hacerse democráticos en el mismo proceso en que se hacen sujetos. La pregunta crucial es el tejido social organizativo con base en el cual un grupo —tugurizado o de campesinos(as) sin tierra, por ejemplo— desarrolla su identidad, construye su visión de mundo, se concientiza de los derechos y de la importancia de su participación, formula propuestas y estrategias. En el proceso, literalmente, los sujetos sociales adquieren poder de ciudadanía, aunque todavía estén lejos de cambiar efectivamente el conjunto de relaciones que los excluyen. Entendiendo el *empowerment* como conquista de poder ciudadano —de visibilidad de los(as) hasta entonces invisibles en las relaciones constitutivas del poder—, estamos hablando de lo que ganan el grupo, la sociedad civil y la democracia. El proceso de empoderamiento trae consigo nuevas organizaciones, una cultura democrática de derechos y la real capacidad de incidencia en la lucha política. Lo que se constata en América Latina es que el atropellamiento de la democratización por la globalización neoliberal estancó, y hasta hizo retroceder, los procesos consolidados de emergencia de nuevos sujetos. La lucha contra tal globalización, por el contrario, está develando las contradicciones que permiten nuevamente la emergencia de estos sectores. Sin embargo, el cuadro es nuevo y depende de cómo la mayor segmentación producida entre incluidos(as) y excluidos(as) es vista y vivida en las diferentes sociedades. Las grandes ciudades de América Latina no están solamente fragmentadas, como el Río de Janeiro del asfalto y de las *fabelas*. Una parte puede estar de espaldas hacia otra, desconociéndola, despreciándola.

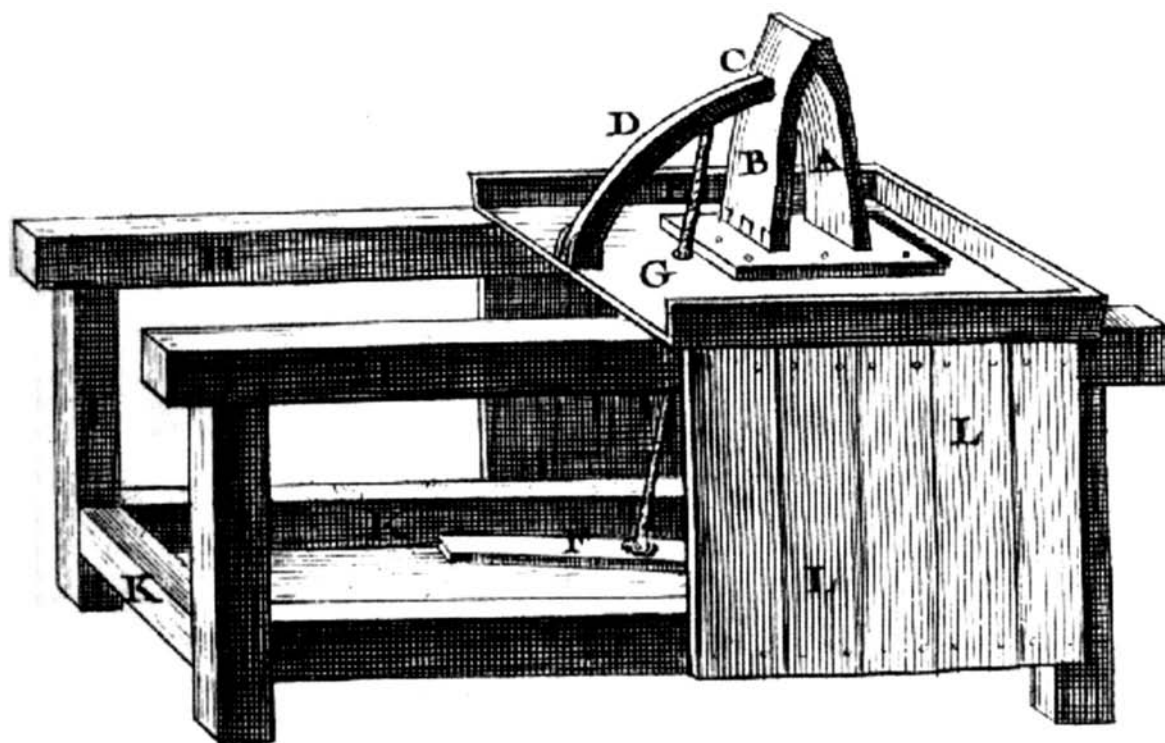
## Protagonismos

Estamos ante una rica y compleja historia pero con muchas diferencias entre los países, a la vez que es preciso mencionar los sujetos constitutivos de estas sociedades. Se destacan los sindicatos, que ocupan posiciones centrales en los procesos de democratización, además de haber sido las mayores víctimas de la oleada de dictaduras anteriores. Son, mucho más que otras formas de organización y movimientos de la sociedad civil, verdaderos semilleros de partidos políticos y, por eso mismo, están mucho más intrínsecamente ligados a la institucionalidad del poder en las diferentes sociedades. Pero sus estrategias pueden variar mucho, tanto por el tamaño y lugar en los respectivos países, como por los momentos de su desarrollo y hasta por las concepciones y visiones que adoptan. En América Latina, donde más del 50% se encuentra en la informalidad —son invisibles, en el lenguaje aquí usado—, el movimiento sindical se relaciona con la parte visible de los que trabajan y viven de su trabajo. Es importante afirmar que al contrario de lo que piensa toda una tradición de izquierda, el movimiento sindical no tiene asegurado un protagonismo político cultural por tener raíces en el proletariado de las empresas. El protagonismo, cuando se ejerce, es por fuerza de su propia capacidad, de las luchas que desarrolla, del modo como articula luchas a las luchas de los otros. El protagonismo es un atributo político que se desarrolla y no algo decurrente de la posición en la estructura de relaciones de producción.

En el polo opuesto al movimiento sindical, las organizaciones de propietarios y capitalistas de todos los tipos constituyen otro sujeto social. También hace parte del núcleo duro de las sociedades civiles aunque la mayoría de las veces no se reconozca como tal. No me refiero a las estrategias privadas de organización de emprendimientos productivos de bienes y servicios, comerciales, financieros y de las relaciones al nivel del mercado. Tengo en mente sus organizaciones clasistas, de defensa colectiva de intereses, de formulación de visio-

*Es imposible concebir democracia sin ciudadanía, sin ciudadanas y ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades. Pero un hecho político de la historia reciente y que contiene una radicalidad democrática hasta este momento poco analizada, es la redefinición práctica de la noción de ciudadanía a partir del desarrollo de las propias sociedades civiles. Esto sucede en varios países de América Latina, pero en particular en aquellos como el Brasil, en donde se renuevan viejas luchas y movimientos o, literalmente, se crean nuevos sujetos a partir de su situación de exclusión o subordinación económica, cultural y política. Como categoría política, a partir de Rousseau y de la Revolución Francesa, la ciudadanía tiene como referencia un Estado y el territorio nacional que este controla. Son ciudadanas y ciudadanos sólo aquellas y aquellos que el Estado reconoce como portadores iguales de los derechos civiles y políticos en su territorio.*





nes y de propuestas, de incidencia política directa. Además, es necesario que se diga en voz alta que este sujeto social, como colectivo, en todos los países latinoamericanos, sin ninguna excepción, se forjó como un ser antidemocrático. Su conversión, todavía parcial, se está dando por la fuerza de las luchas que hacen todos los otros sujetos sociales. Su matriz política no es la sociedad civil ni el Estado. Nuestros propietarios y capitalistas descienden de una identidad conquistadora y colonizadora de “dueños de ganado y gente”. Sólo con la democratización asistimos a un cambio oportuno de importantes sectores. En América Latina está siendo constituida una nueva generación de propietarios y capitalistas, por fuerza de la democratización y de los *impasses* de la propia globalización neoliberal que les retira riquezas y poder. De cualquier forma, no da para esperar de esta burguesía, que finalmente no esconde sus propias fragilidades, una ruptura con la lógica de exclusión social.

Es importante no perder de vista otros sujetos que constituyen las sociedades

civiles y tienen impacto, a su modo, en la democratización de América Latina. Aquí me limito a llamar la atención hacia la comunicación de masas. La propiedad de los medios —casi exclusivamente privada en nuestros países, por lo menos dentro lo que se cuenta como comunicación de masas— no nos debe impedir ver la función pública y política de la comunicación. Hoy día los medios de comunicación de masas son espacios de construcción del imaginario colectivo, de modos de ver y concebir, de movimientos de opinión, los cuales alimentan los procesos en curso en las sociedades civiles en términos de identidad y de participación. Son espacios de disputa democrática atravesados por enormes contradicciones donde la propiedad significa enorme poder. Pero es fundamental ver cómo son tratadas ciertas cuestiones y cómo conquistan su lugar en los medios de comunicación. Del mismo modo, es indispensable analizar la resonancia social de lo que vehiculan los medios, el modo como es captado por los diferentes sujetos y sus estrategias. Este es un campo de luchas democráticas que necesita de mayor relevancia, subordinando la li-



bertad mercantil de los propietarios de los medios al interés público. ¿Qué tipo de tratamiento puede darle la democracia a un bien público privado y monopolizado como la Red Globo, presente actualmente en toda América Latina?

## Tradición de luchas

La historia del movimiento campesino tiene orígenes remotos, es rica y compleja, ocupando un lugar central en la historia de América Latina. En la democratización reciente, el movimiento y las organizaciones campesinas reafirmaron su vitalidad y modernidad, adquiriendo un lugar insustituible. En este sentido, son ejemplares los casos del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), en Brasil, y el fenómeno indígena-campesino de los Zapatistas, en México. Aunque estos movimientos se encuentran inscritos dentro de toda una tradición de luchas, son esencialmente nuevos en su identidad, banderas y formas organizativas. Son movimientos que contribuyen a la construcción democrática en los mismos países, difundiéndose por toda la región. Su fuerza estriba en trastocar los procesos a los que la estructura y el modelo de desarrollo los condenan. Caminando hacia la exclusión o ya excluidos(as), los(as) *Sin-tierra*, en el Brasil, y los(as) indígenas de Chiapas, en México, transforman una adversidad en afirmación de identidad y ganan influencia —se empoderan— para participar como sujetos de su reinclusión. Este es un proceso político que se da dentro de la sociedad civil. El caso de los caucheros del Acre, en el Brasil, es semejante. Nos guste o no, los(as) “cocaleros(as)” de Bolivia son otro ejemplo. Todos estos casos muestran, de nuevo, que el protagonismo político no es un atributo intrínseco de la estructura sino una opción, por así decirlo. Además, estamos delante de los mejores ejemplos de movimientos y de organizaciones que transforman *invisibles* en sujetos sociales. La democracia en América Latina está dando saltos de calidad con este tipo de situaciones.

## Agotamiento de los regímenes

En las dos últimas décadas, América Latina ha estado marcada por un amplio proceso constituyente de una nueva institucionalidad. De hecho, no son exactamente rupturas institucionales bruscas y radicales que están, o estaban, en el origen de tal institucionalidad democrática. Dado el agotamiento de los regímenes anteriores (el caso de las dictaduras militares) o el *impasse* en las guerras revolucionarias (como en América Central), la transición para la democracia y la nueva institucionalidad guardan resquicios del pasado que no pueden ser despreciados en el análisis en torno a las preguntas sobre la democracia. El ejemplo de Chile es emblemático al respecto. A pesar de la victoria del NO, la nueva institucionalidad reservó poder para el antiguo dictador y el Ejército. La institucionalidad establecida no fue capaz de impedir la vuelta del antiguo dictador por vía electoral, como en Bolivia. Los acuerdos, base de la nueva institucionalidad, se rompen rápidamente, como en Guatemala. O la institucionalidad no resiste el oportunismo político de los que conquistan la hegemonía por el voto y buscan reproducirse de todas formas en el poder. Este es un mal que parece incluir un amplio espectro político, que además de cambiar las constituciones de sus países y garantizar condiciones para reelegirse, tiene en común figuras tan diferentes como Menem en la Argentina, Fujimori en el Perú, Chávez en Venezuela y Cardozo en el Brasil. En fin, apenas implantada la institucionalidad democrática en América Latina, revela ya sus límites y, lo que es peor, puede ser una fuente de enormes crisis políticas.

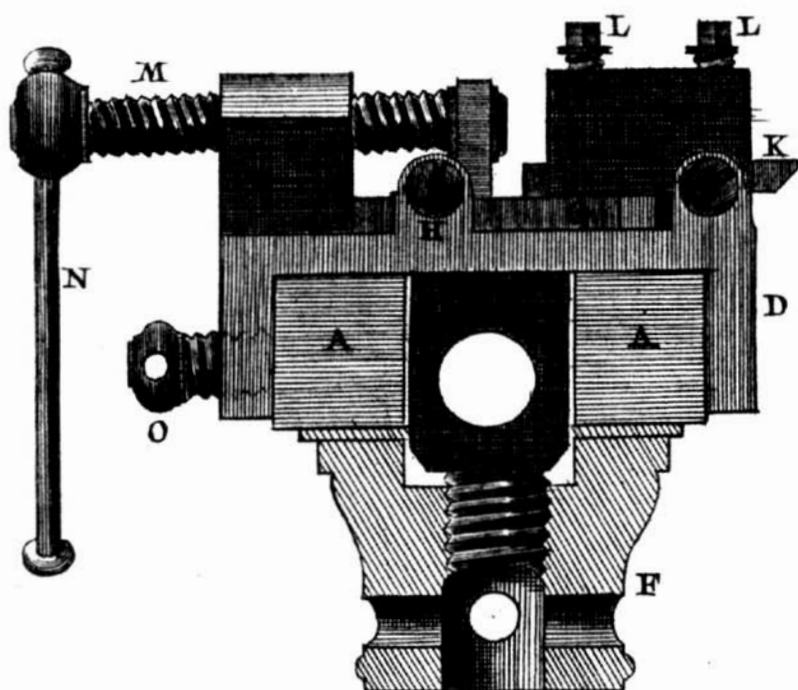
La pregunta es cómo hacer avanzar la democracia a partir de la institucionalidad política, creando una nueva institucionalidad y un poder estatal más adecuados. El proceso es determinante y las instituciones son una condición de él —condición que puede transformarse en el propio desarrollo—. Esta es, además, la naturaleza de la democracia, en la cual sólo se definen las condiciones de partida, pero los resultados son inciertos para todas y todos los que participan de su aven-

*Las sociedades civiles se vienen internacionalizando en oposición a las economías globalizadas y a los gobiernos que las promueven. Esta es una nueva y desafiante pregunta para la democracia pues extrapola los Estados nacionales. Ella genera la necesidad de nuevas concepciones y teorías políticas, para que veamos nuestras realidades locales y nacionales con ojos de futuro. Esto exige un nuevo pensamiento de democracia, en particular, en el campo de la izquierda. Lo que viene ocurriendo hasta aquí es un complejo proceso de resistencia global en el intento de construir una agenda alternativa de dimensiones globales y de buscar un desarrollo democrático sostenible, de proporcionar todos los derechos humanos para todos los seres humanos del planeta. Prácticamente, el proceso ha permitido el reconocimiento mutuo en la diversidad y en la pluralidad de visiones que cargamos, como parte de una emergente ciudadanía planetaria.*



tura. Desde una perspectiva histórica, la *brecha* entre sociedad civil y política institucional, que hoy aparece como problemática, fue fundamental para llevar al agotamiento a los regímenes militares en el pasado reciente. Sin el desarrollo concreto de los sujetos sociales en el plano de las sociedades civiles, oponiéndose y enfrentándose en las calles al régimen, sería imposible superar las dictaduras en el terreno político estatal. Hoy, cuando nuevamente los parlamentos y los gobiernos parecen divorciados de las demandas de las sociedades civiles, vuelve a aparecer esta brecha. Podría decirse que esto ¿trae enormes riesgos? Sin duda, pero también enormes posibilidades. El papel de la sociedad civil como "cuña" debe ser considerada como indispensable incluso cuando llega al límite de la ruptura. De un modo simple, se puede decir que los parlamentos y los gobiernos son constituidos por fuera de ellos, en la esfera de la sociedad civil, y de hecho sólo funcionan cuando son empujados por fuerzas activas que emanan de ella y que los pensionan permanentemente. Por lo menos en las democracias no ritualizadas y no formalizadas sucede así. El problema es qué democracias, en términos institucionales y de poder, se transforman en ritos y se formalizan fácilmente, autonomizándose de las sociedades que las producen y hasta imponiéndose a ellas. Todo poder estatal se ve y, sobre todo, actúa como si el mismo fuese constituyente y no un poder constituido por la ciudadanía. El poder y las instituciones políticas en las democracias son derivados, con mandato delegado. Esa es su esencia como régimen político. No es la sociedad civil que se distancia, por el contrario, es el poder estatal que tiende siempre a distanciarse de su base real en la sociedad.

En la América Latina de hoy, el gran agravante para el rápido distanciamiento y extrañamiento entre institucionalidad y poder, de un lado, y las sociedades civiles, de otro, son las políticas de ajuste y reestructuración adoptadas, en diferentes momentos, en todos los países, para adecuarse a la globalización económico financiera del libre mercado. El hecho de que la globalización



entre nosotros haya sido tan depredadora revela la propia fragilidad de la institucionalidad y el poder estatal democrático conquistado. Además, más que en las dinámicas de las sociedades civiles internas, es en la globalización, en el modo como viene dándose, que la democracia en América Latina sufre límites y amenazas. Es de la agenda de la globalización neoliberal que emanan las políticas de desmonte del Estado, de flexibilización de los derechos laborales, de autonomización de instancias decisorias fundamentales como los bancos centrales, de prioridad del derecho financiero y comercial a los derechos humanos y de la ciudadanía. La globalización operó una verdadera transferencia de poder de decisión sobre los rumbos del desarrollo político y económico de los países hacia instancias multilaterales ajenas, distantes y nada democráticas, como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, cuando no directamente a los que dan las cartas al nivel de mercados, los grandes conglomerados económico-financieros. A su modo, la globalización vació la política estatal de su esencia: en el poder de decidir, en la correlación de fuerzas que la legitiman, para dónde va el país, el tipo de desarrollo que le es más adecuado. La política basada



en valores y principios éticos se reduce a la buena gestión, a una administración con responsabilidad, sobre todo fiscal, según los deseos de los mercados.

La pregunta que es pertinente hacer es: ¿por qué, en plena redemocratización, toda América Latina acabó presa de la globalización? ¿Por qué, con la democracia, no fuimos capaces de definir estrategias diferentes de desarrollo? Si incluirse en la globalización económico-financiera fue una opción de gobiernos constituidos en plena redemocratización, puede decirse que, en la práctica, esto significó una derrota política a los sectores democráticos de punta en los diferentes países. Hubo momentos de “empate”, por así decirlo, en los que ni se definían políticas más democratizadoras, con una reinserción más soberana en el orden mundial, ni se viabilizaba la inclusión a cualquier precio. El ejemplo más claro es el del Brasil, el cual adhirió tardíamente, sólo en el comienzo de la década del 90, a las tesis del neoliberalismo. Lo más increíble de todo esto es que la dependencia, expresa en el descontrol de la deuda, fue factor muy importante en la corrosión de los viejos regímenes. Unos países de forma más rápida, otros más lentamente, acabaron adoptando las políticas neoliberales, como base para la inclusión en la tal globalización económico-financiera. El proceso que llevó a esto es revelador para aclarar aspectos en torno a los interrogantes sobre la crisis. En general, los gobiernos se eligieron con una agenda contra la dependencia y el tipo de desarrollo salvaje y excluyente que la generó. Una vez en el poder, se operó una especie de conversión, volviéndose adeptos de las políticas propuestas. ¿Por qué?

Es como si América Latina desarrollase nuevas luchas que tuviesen que ser expresadas en una institucionalidad todavía vieja, desfasada. En todas partes es visible la crisis del sistema partidista, inclusive en el Brasil del nuevo PT y del gobierno de Lula. Las sociedades se dinamizan, se radicalizan, pero, en la misma proporción, la capacidad de representación y la propia confianza en los partidos y en los políticos profesionales, parece disminuir. Tal “vacío” se fue ampliando

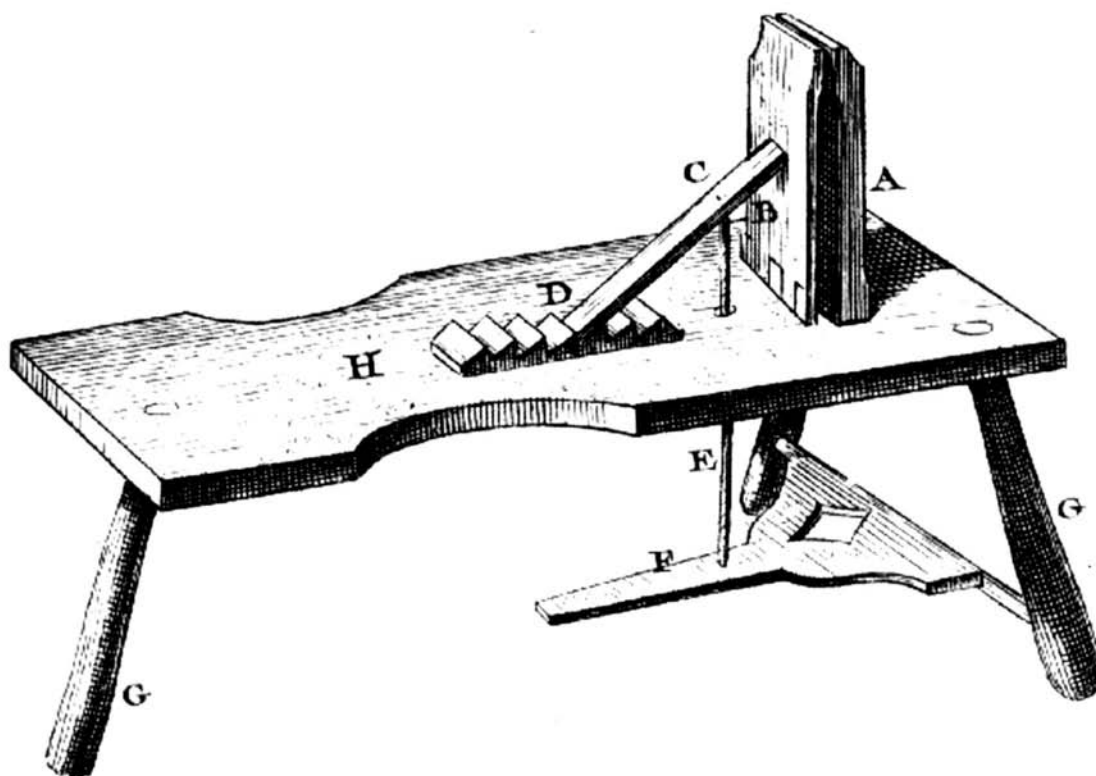
en vez de disminuir. En el contexto de la democratización, las instituciones y el poder estatal tuvieron que abrirse de algún modo, ser más transparentes. Esto, contradictoriamente, contribuyó a revelar lo vilipendiado que es la representación en el ejercicio de los mandatos obtenidos por elección, sobreponiéndose en su lugar el interés particular sobre lo público. Las nuevas institucionalidades, definidas por parlamentos viciados desde el origen, no enfrentaron el problema del sistema político electoral, inclusive habiéndosele dado mucho más poder a los propios parlamentos, como conviene además que sea en las democracias. A *grosso modo*, se puede decir que nuestros parlamentos son todavía confederación de intereses y no representación política de la pluralidad social de las naciones latinoamericanas. De todos modos, es fundamental resaltar que los partidos políticos en las democracias, por definición, son aparatos de expresión y dirección política general de fuerzas y coaliciones de grupos sociales y, al mismo tiempo, aparatos de conquista y ejercicio del poder. Sin partidos consistentes como organizaciones y capaces de obtener representación y de gobernar, no es posible construir democracias sostenibles. Viendo la realidad de América Latina, se impone una urgente reforma político electoral, capaz de poner las instituciones políticas en sintonía con los grandes movimientos y procesos de la sociedad civil.

## Despolitización

La década de los años 90 fue en toda América Latina la de la victoria del neoliberalismo. Inclusive hasta de la victoria ideológica, legitimada por el control del mecanismo salvaje de transferencia de rentas de los(as) más pobres hacia los(as) más ricos(as) que conlleva la inflación. Las izquierdas quedaron en la retaguardia, el idealismo salió de la agenda, la ética sucumbió. Todo esto contribuyó a crear un sentimiento de “despolitización”, cosa, además, buscada por la globalización neoliberal, como ideología, propuesta y práctica política. Es verdad que las izquierdas tampoco, en lo general, se

*Un punto crucial en el análisis del proceso de democratización en América Latina se relaciona con los cambios en las sociedades civiles. No se trata de pensar la realidad con las categorías formales de la democracia liberal, que limita la pregunta democrática a las formas de constitución y funcionamiento de los gobiernos. Se trata de pensar los complejos procesos que mueven por dentro las sociedades latinoamericanas y permiten considerarlas en construcción de la democracia como modo de ser e ideal a desarrollar. Un primer aspecto a resaltar en este sentido es que las democracias no son producidas por las economías ni por los Estados, a pesar de que estos son una condición necesaria para las posibilidades históricas de la democracia en una sociedad dada. Para existir las democracias necesitan de sujetos sociales pues estos son sus portadores y constructores efectivos.*





renovaron en América Latina. El PT continúa siendo una gran excepción en este panorama. Las nuevas agendas del feminismo, del ambientalismo, de la diversidad étnico-racial, de las minorías; en fin, las nuevas demandas, no se tradujeron en agendas de partidos consistentes. Los(as) que aquí fueron llamados(as) *invisibles* simplemente parecen no existir como problema para la política y los políticos. Pero como dice la sabiduría popular, cada día trae sus afanes. La falta de viabilidad del neoliberalismo como modelo económico y su intrínseca incompatibilidad con la democracia más allá de lo formal, se mostraron en la práctica, en forma de crisis, aquí entre nosotros y en el mundo entero. Este hecho permitió cambios en las correlaciones de las fuerzas políticas en diferentes países.

Los cambios vienen dándose como una nueva oleada. Pero todavía no se han traducido en políticas que señalen nuevos rumbos. El caso De La Rúa, en la Argentina, es ejemplar. Nuevas propuestas ganan las elecciones, pero acaban dando continuidad a las mismas políticas. Toledo, en el Perú, es otro de los ejemplares.

No obstante, en América Latina se desarrollaron en dos décadas de democracia, con las limitaciones ya anotadas, experiencias de gobiernos y de dinamización de la misma que vale la pena rescatar. No existe todavía un mapa completo de tales experiencias, pero ellas son más extensas e impactantes de lo que se imagina, generando dinámicas que apuntan hacia nuevas posibilidades. Se trata de lo que se viene llamando como gobiernos participativos, en los cuales los asuntos de la institucionalidad y del poder estatal comienzan a ser redefinidos y se construyen nuevos puentes superando “brechas” entre el dinamismo de las sociedades civiles y la política institucional. La importancia de esto explica el avance del PT como partido y como propuesta en la sociedad brasilera. Pero también viene ocurriendo en Perú, en Colombia, en Bolivia, en Ecuador y, ahora, por fuerza de la propia crisis, en Argentina.

Sólo las experiencias participativas pueden “desempatar” el *impasse* institucional y político de las democracias en América Latina. Pero bajo una condición fundamental: ser capaces de promover una nueva institu-



cionalidad, una especie de refundación de abajo hacia arriba, llevando a que los parlamentos y gobiernos produzcan los cambios necesarios. Para avanzar en la democratización, para radicalizar la democracia, necesitamos llegar al Estado, trastocando el panorama promovido recientemente y creando condiciones para la gestión y la regulación democráticas de la economía, la política y el proyecto de desarrollo. Para esto, es fundamental una institucionalidad y un poder estatal basados en los principios y valores éticos de la ciudadanía. Pero es fundamental también que no se postergue la inclusión de todos y todas, propiciando un encuentro entre pueblo y nación. No es posible esperar más para crecer y, entonces, distribuir, incluir, democratizar. El desempate puede ser hecho de antemano, empoderando los(as) excluidos(as) y junto con ellos(as) formando un bloque de fuerzas democráticas y democratizadoras como base de un nuevo desarrollo para la región. Desafío de gran monto. Debemos comenzar por imaginar, soñar, crear utopías, para estimular la voluntad. Al final, las democracias comienzan por sueños y han demostrado que pueden producir felicidad humana, más que otros modos de organización económica y política en la historia.

## La emergente ciudadanía planetaria

La intención de este artículo es estimular el debate e ir mapeando sus formas, su extensión, su complejidad en la perspectiva de radicalizar la democracia en América Latina. Aquí están algunos aspectos de esta problemática. Otros pueden ser identificados y pueden hasta ser más relevantes. Un último punto a destacar se relaciona con ir al encuentro de la diversidad de sujetos, de lo local a lo nacional, a lo regional y a lo mundial. Las sociedades civiles se vienen internacionalizando en oposición a las economías globalizadas y a los gobiernos que las promueven. Esta es una nueva y desafiante pregunta para la democracia pues extrapola los Estados Nacionales. Ella genera la necesidad de nuevas concepciones y teorías políticas, para que veamos nuestras

realidades locales y nacionales con ojos de futuro. Esto exige un nuevo pensamiento de democracia, en particular, en el campo de la izquierda. Lo que viene ocurriendo hasta aquí es un complejo proceso de resistencia global en el intento de construir una agenda alternativa de dimensiones globales y de buscar un desarrollo democrático sostenible, de proporcionar todos los derechos humanos para todos los seres humanos del planeta. Prácticamente, el proceso ha permitido el reconocimiento mutuo en la diversidad y en la pluralidad de visiones que cargamos, como parte de una emergente ciudadanía planetaria. Tal proceso estimula originales y complejas articulaciones, con construcción de redes, de campañas, aumentando la capacidad de incidencia, como quedó demostrado el 15 de febrero de este año, en las grandes movilizaciones por la paz. Se está creando una gran oleada de solidaridad y de esperanza, de afirmación de la primacía de la ética, estimulando la utopía y la participación. El ejemplo reciente del Foro Social Mundial merece ser destacado. Primero, su surgimiento en el Brasil y en América Latina no puede ser políticamente desvinculado de la temática tratada en este texto, es decir, del proceso mismo de democratización en curso, de sus posibilidades y limitaciones. Tal vez más que en otras regiones del planeta, un evento de tal magnitud encontró terreno fértil entre nosotros debido al desarrollo de nuestras sociedades civiles. Él es, por excelencia, la afirmación del Estado de ciudadanía que estamos conquistando. Se desencadenó un proceso de dimensiones regionales y mundiales que puede tener impacto en las democracias y ayudar a enfrentar las tensiones y contradicciones entre sociedad civil y política. La fuerza del Foro Social Mundial reside en su mayor desafío: el encuentro de la diversidad y el aprendizaje colectivo de un nuevo modo de hacer política, en el que todas y todos los que luchan por derechos son indispensables. ¿Cómo la democratización va a avanzar en nuestros países con el despertar de una ciudadanía planetaria? Este es un aspecto que queda todavía a manera de interrogante abierto.

*Hoy día los medios de comunicación de masas son espacios de construcción del imaginario colectivo, de modos de ver y concebir, de movimientos de opinión, los cuales alimentan los procesos en curso en las sociedades civiles en términos de identidad y de participación. Son espacios de disputa democrática atravesados por enormes contradicciones donde la propiedad significa enorme poder. Pero es fundamental ver cómo son tratadas ciertas cuestiones y cómo conquistan su lugar en los medios de comunicación. Del mismo modo, es indispensable analizar la resonancia social de lo que vehiculan los medios, el modo como es captado por los diferentes sujetos y sus estrategias.*



Elmar Altvater

Profesor de Ciencia Política de la  
Universidad Libre de Berlín

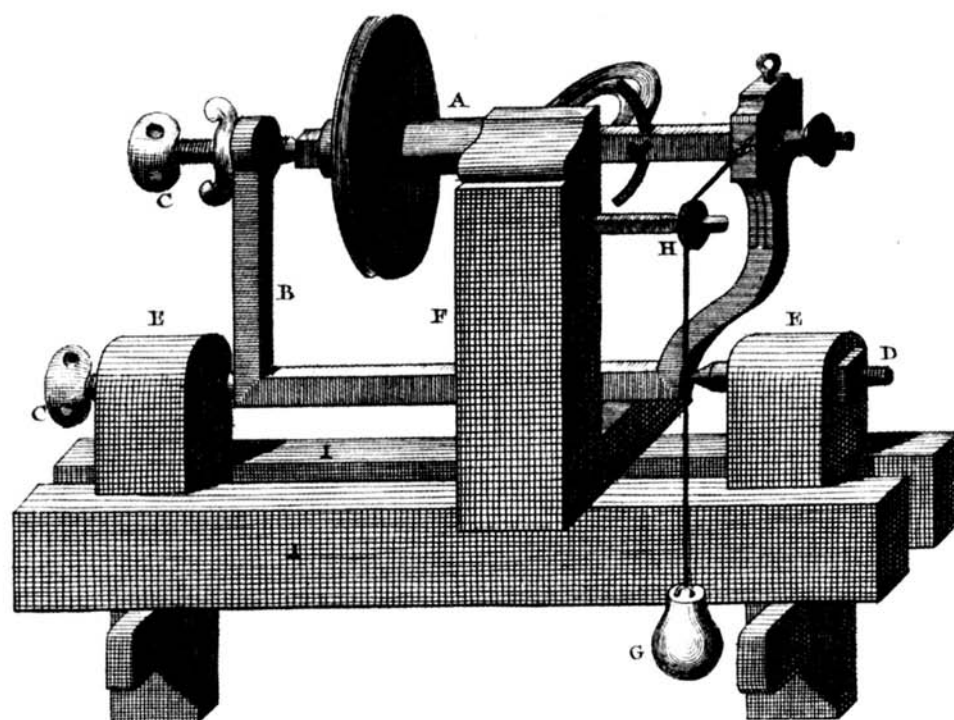
# El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica\*

Elmar Altvater

## Las fronteras de la política y la economía sin fronteras

Puede decirse, extremando severamente la afirmación, y pagándose con ello el precio de la sutilidad, que la globalización es un proceso de superación de fronteras surgidas históricamente\*\*.

De ahí que globalización signifique lo mismo que erosión (que no desaparición) de la soberanía nacional estatal; que se presente como el desacomplamiento de la economía de mercado respecto de las reglas morales y las ataduras institucionalizadas de las sociedades; que sea desdeñada por las relaciones humanas colectivas y se sienta como una campaña de provocación, como una pérdida de sentido y como un indomable imperativo. Y no en último lugar, la globalización tiene también como consecuencia la sobrecarga de la capacidad de resistencia de la naturaleza del planeta Tierra. Por así decirlo, el proceso de globalización lleva a que la economía desborde el «recipiente» (Negt y Kluge, 1992: 13 ss.) formado por el planeta Tierra, recipiente que, además, es un bien común de carácter político.



Siguiendo con las afirmaciones extremas, puede decirse de la política que la constitución (*Constitución*) de lo político es, sustancialmente, la determinación (la «reglamentación legal») (Weber, 1971: 507) de límites y la regulación de la acción de los sujetos políticos. La política contrarresta por tanto esa dinámica impulsada económicamente de anulación de fronteras (*entgrenzung*). Aun cuando la actuación política se represente, según

\*Título original: «Ort und Zeit des politischen unter Bedingungen ökonomischer Globalisierung». Traducción de Eva Díez y Juan Carlos Monedero.

\*\* Altvater matiza entre *superación* *überwindung* o *uberschreitung*) y *anulación* o *eliminación* (*Entgrenzung*) de fronteras. Hemos respetado esa diferenciación. Conviene igualmente señalar que *grenze* significa tanto *frontera* como *límite*. En esta versión, la diferencia entre uno y otro concepto la marcará, donde sea posible, la existencia o no de un contenido espacial. (Nota de los T.).



Max Weber, sobre todo como la obtención, conservación e incremento del poder, «ya sea entre Estados, ya sea entre los grupos de personas en el interior de un Estado» (Weber, 1971: 506), se mantiene limitada mediante la orientación hacia criterios externos, hacia las relaciones humanas, sociales y naturales. La política, según Max Weber, es «servicio a la causa [...] Precisamente la responsabilidad hacia esa causa [es el] norte de la acción» (Weber, 1971: 546). El político tiene que poseer los atributos de la pasión, así como sentido de la responsabilidad y una buena perspectiva (Weber, 1971: 545 ss.). Mientras que la economía es autorreferencial, y por ello está dirigida a los incrementos cuantitativos, la política está incondicionalmente orientada hacia criterios cualitativos externos, cualesquiera que estos sean. En el caso de que se «desregulasen» los mandatos, las prohibiciones y las reglas de la economía de mercado, utilizando para ello a la propia economía de mercado, se promulgarían una y otra vez en la política (y a través de ella) reglas cuyo incumplimiento sería sancionado. Por tanto, globalización y desregulación son dos caras de la misma moneda<sup>1</sup>, de la misma forma que la política nacional estatal, la demarcación de fronteras y la regulación deben entenderse como reverso, aunque de otra moneda. Las fronteras son siempre delimitaciones de lo que es propio, la exclusión del otro y, por tanto, la característica que señala lo común (Bös, 1995).

Los economistas liberales se imaginan plenamente la posibilidad de una economía mundial de mercado desregulada al máximo, en donde el bienestar de todas las personas puede incrementarse siempre que participan en el librecambio y se sometan a sus reglas. Por el contrario, los científicos sociales, que entienden los

efectos del mercado como una actividad social, hacen referencia a los requisitos institucionales de los procesos de intercambio, recordando que sólo pueden desregularse totalmente al precio de la ineficiencia económica y de la crisis social y ecológica. Si la dinámica económica desencadenada por la actuación humana se midiera por la ilimitada y desmesurada ambición «crestomática de ganancia de capital», estaríamos, como expuso Aristóteles, ante una vida miserable, en modo alguno ante una «buena vida». Se trata por tanto de «la medida de las cosas», que no es sencillamente un punto medio equilibrado, sino «pulsación de lo vivo» (Hegel), lo contrario de la entrega del ser a la coacción externa de un mercado globalizado.

Cada sistema tiene una frontera que separa el mundo interior del mundo exterior. Que la competitividad tenga carácter sistémico no es consecuencia solamente de la repercusión compleja de muchos factores en muchos niveles, sino también una consecuencia de la necesaria inclusión de factores positivos y de la exclusión de factores negativos de la competitividad. La frontera también es por eso una línea divisoria entre «nosotros» y «ellos», quizás entre «lo bueno» y «lo malo», lo «productivo» y lo «improductivo». De ahí que sea, *primero*, un lugar de violencia<sup>2</sup>, y *segundo*, lo que motiva la ideología de la frontera, de la *frontier*, que disfruta de una historia mucho más larga que la discusión sobre la globalización (Bös, 1995). Si queremos entendernos en lo que respecta a la globalización, también se ha de hablar de «los límites de la globalización» (Altvater y Mahnkopf, 1996). La existencia de límites no se ha de interpretar, naturalmente, como si no existiera una globalizada anulación de fronteras —y con ello una despolitización de la economía política—; tampoco

como si, debido a la existencia incuestionable de fronteras, la globalización fuera un «fantasma» (Dolata, 1997), un «mito» (Heise y Kühle, 1996; Bairoch y Kozul-Wright, 1996; Burchardt, 1997), una «exageración intelectual» (Friedman, 1996: 353), o la justificación «postmoderna» del capitalismo (Meiksins Wood, 1997: 21 ss.). La globalización sería en esas interpretaciones una «dramatización artificial» (Hengsbach, 1996), el núcleo exagerado de la ideología de la competitividad en cada «emplazamiento económico» (Kratke, 1997), donde las sociedades serían las piezas cazadas en una «competición de poseídos» (Krugman, 1995), sociedades expuestas a la enorme tensión de una política de estabilidad monetaria carente de alternativas (Bourdieu, 1996). Los que hablan del fin de la soberanía estatal no serían sino unos «entusiastas» ajenos al mundo (Mann, 1997).

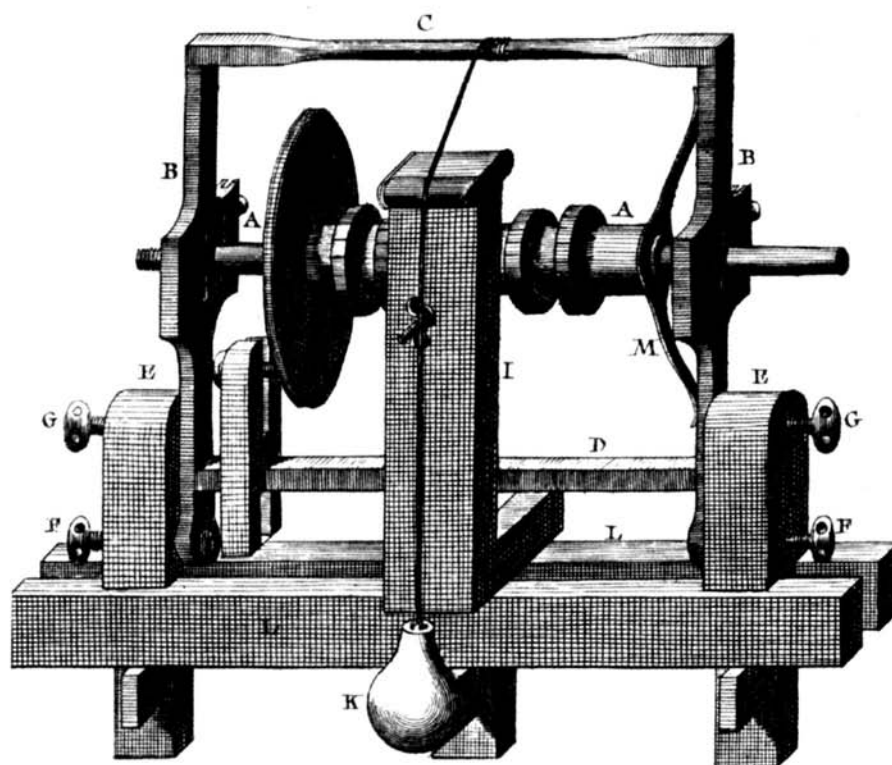
Otros argumentos apuntan lo siguiente: 1) El Estado nacional y la economía nacional de ningún modo habrían desaparecido con la expansión global de las relaciones econó-

<sup>1</sup> En consecuencia, ambas tendencias desembocan en una pérdida de regulación social y política que sólo podrá mantenerse a través de los mecanismos de mercado en interés de la economía. No obstante, esto es una ilusión, como ya constató la Unice en su informe de 1995 sobre «Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform», basado en datos de la OCDE. Según este informe, entre 1980 y 1991, en la era de la desregulación thatcheriana, el número de las reglamentaciones creció un 600% (Unice, 1995: 6). De ahí que la desregulación no sea frecuentemente sino el cambio de unas regulaciones por otras.

<sup>2</sup> Max Weber se refiere en *La política como vocación* a Trotsky, quien durante las negociaciones en Brest-Litowsk con el Imperio alemán hizo la observación de que «todo Estado se fundamenta en la fuerza».



micas. 2) Tampoco se puede decir que la economía esté en todos sus aspectos globalizada; la globalización, contrariamente a lo que, por ejemplo, supone Paul Virilio (1997), no sería ninguna «totalidad»: el mundo estaría demasiado fragmentado como para serlo. Con mayor certeza se tendría que hablar de una «triadización», es decir, de la competencia entre Europa Occidental, América del Norte y Japón. 3) La exagerada y dramatizada tendencia de la globalización no sería tampoco algo tan nuevo. La interdependencia de la economía mundial (a través del comercio, la transferencia de capitales y la migración) ya habría sido antes de la Primera Guerra Mundial de una intensidad semejante a la actual (FMI, 1997: 112 ss.; Burchardt, 1997; Hirst y Thompson, 1996)<sup>3</sup>. Estos tres argumentos resumen la conjetura de que las fronteras a la globalización existentes, desarrolladas históricamente y demarcadas mediante el Estado nacional, han permanecido en última instancia eficaces, y también señalan que las tendencias de la globalización pueden configurarse políticamente. En este trabajo, por el contrario, defenderé que, precisamente las *fronteras tradicionales dadas* se diluyen, superan y perforan, y que por ello el espacio global se estructura de forma novedosa, de manera muy diferente a lo que sugiere el mapa político. Ciertamente esto no significa que la globalización no tenga límites. Pues en el proceso de la globalización se crean *nuevas fronteras* y dentro de ellas nacen nuevas unidades políticas, es decir, bloques económicos regionales supranacionales, así como *industrial districts* subnacionales en los que se organiza una «competitividad sistémica» vinculada a ese espacio. Estas unidades se superponen parcialmente y sus fronteras se entrecruzan. En este nuevo mapa de la globalización también el Estado nacional tiene su lugar. Naturalmente las



instituciones y los actores del sistema político que abarca el Estado nacional no son los únicos sujetos políticos en la arena global. Las nuevas fronteras de los emplazamientos\* «microrregionales» y de los bloques «macrorregionales» son precisamente expresión de la globalización y no su refutación. También los límites de la capacidad de aguante de los ecosistemas de la Tierra crean conciencia y desatan nuevos discursos sobre la regulación del «espacio medioambiental» (Wuppertal Studie, 1996), es decir, de la organización social de las relaciones con la naturaleza. En las fronteras se originan los conflictos sociales, se forman las identidades políticas, tienen lugar disputas por el poder político y se articulan sujetos políticos. Por tanto, a continuación deberemos discutir en primer lugar y de manera breve los argumentos tradicionales contra la anulación de fronteras y contra la globalización (segundo epígrafe), antes de exponer los aspectos más importantes de la

globalización (tercer epígrafe). A continuación (cuarto epígrafe) se describen los intentos de poner límites políticos «localizados» a los retos de la globalización, antes de tratar en el último epígrafe (quinto) indicaciones sobre nuevos límites a la globalización y su manejo político.

<sup>3</sup> «El miedo ante la globalización» (Grün, 1997) estaría fuera de lugar. El argumento de la continuidad de los procesos de globalización no solo puede utilizarse para rechazar la tesis de la globalización en las pasadas décadas, sino también para darle la bendición de la normalidad.

\* La expresión original es *standort*. Puede traducirse literalmente como *emplazamiento o localización*. Ahora bien, se trata de un concepto acuñado que hace referencia a la *viabilidad* económica de un espacio geográfico, haciéndose por lo común referencia a su competitividad. Como más adelante señala Altvater, se trata de un concepto cargado de ideología, algo de lo que, claramente, no da cuenta la traducción literal como emplazamiento o localización. (N. de los T.)



## La globalización, ¿nada nuevo?

Hay tres conocidos argumentos que sirven para que los discursos de las ciencias sociales que tienen al Estado nacional como punto de partida puedan ir más allá de lo que permite la tesis de la globalización: 1) el Estado nacional de ningún modo ha desaparecido con la globalización económica; 2) el mundo globalizado está, además, completamente fragmentado; 3) en cualquier caso, la tendencia de la globalización es tan vieja como la forma de producción capitalista.

### *El Estado nacional y «su» economía nacional*

Según la tradición del derecho internacional, el Estado nacional se define mediante los límites del territorio, del pueblo y del poder estatales. Su soberanía actúa hacia dentro y hacia fuera y se fundamenta en la «soberanía popular». Dado que las tendencias de la globalización van acompañadas de procesos de desregulación y de despolitización, y a la vez los sujetos jurídicos se retiran del sistema de coordinación política, la globalización sólo se puede comprender, según esta forma de pensar, si deriva en la formación de un nuevo sujeto jurídico, un «Estado mundial» con una Constitución global (Knieper, 1991, 1993; para un opinión crítica, Narr y Schubert, 1994). Pero según Hegel:

El Estado tiene una dimensión de su tamaño que, cuando se ve empujado a ir más allá, termina bajo la misma Constitución que con otras proporciones le haría feliz y poderoso, por derrumbarse sin resistencia (Hegel, *Lógica*, cit. en Negt y Kluge, 1992: 31).

Realmente ha de ponerse en duda que pueda darse un «recipiente» (una

Constitución) en el que quepa un Estado mundial. Siendo así, también daríamos por zanjada la suposición acerca de la formación de una «sociedad global» en el camino de la globalización, entendida como el «más abarcador sistema de convivencia humana colectivas (Bornschier). En la teoría del Estado, el Estado nacional, con su sistema institucional, también estará en el futuro en el centro de una reelaboración científica bien razonada.

También a los comprometidos con la tradición keynesiana les une la manera de ver los procesos económicos desde una óptica nacional estatal. El Estado nacional es (económica) y políticamente soberano, en cuanto que intenta crear constelaciones de mercados nacionales y luego influir sobre ellos. Opera como un Estado interventor que puede controlar de forma anticíclica la coyuntura conforme a las metas del «triángulo mágico» (estabilidad de precios, tipos de cambio estables, pleno empleo) en el territorio limitado gracias al alcance de su poder estatal. El pleno empleo, una meta realizable mediante la intervención política, es el fundamento seguro sobre el que se pudo fundar el Estado del bienestar social de la postguerra (en la «edad dorada»). En ese marco, los mercados y, por tanto, la competitividad, son esencialmente nacionales; en consecuencia, la economía es una «economía nacional». La convertibilidad de la moneda está limitada y la transferencia de capitales se puede, por tanto, controlar nacionalmente. De ahí que en la formación de las relaciones laborales (relación de trabajo y salario) no haya que ocuparse demasiado de los competidores de bajo salario «más allá de donde alcanza el campanario del pueblo». En ese marco, también el banco central (nacional-estatal) es una institución que puede estabilizar el valor de las respectivas monedas

nacionales en el tiempo (estabilidad de los precios) y en el espacio (tipos de cambio fijos). Mientras funcionaba el sistema de Bretton Woods, la estabilidad de la moneda estaba asegurada mediante tipos de cambio contractualmente fijos frente a la fluctuación de las cotizaciones más allá de los márgenes permitidos<sup>4</sup>. También la política fiscal del sistema político y administrativo nacional permitiría la persecución de opciones que, bajo el dominio de los criterios del Tratado de Maastricht, se convirtieron posteriormente en inimaginables.

En este sistema de categorías apenas pueden aprovecharse las tendencias de la globalización; aun más, tienen que ser, como hizo don Quijote frente a las aspas del molino, combatidas y rechazadas, pues de lo contrario romperían ese paradigma teórico. Este es uno de los motivos por los que los keynesianos frecuentemente reaccionan de manera desvalida frente a las tendencias de la desregulación que denuncian y frente a la anulación de las capacidades de control político y económico del Estado nacional. Dado que la globalización es el reverso de la desregulación, han de minimizar la importancia de la globalización para poder justificar la crítica a la desregulación, a no ser que se abogue por un keynesianismo «global» (o al menos europeo), que a la vez presupone, por lo menos funcionalmente (cuando no institucionalmente), un Estado mundial. Aquí, sin embargo, nos enfrentamos con el dilema percibido por Hegel: un paradigma político-económico puede funcionar para el Estado nacional, pero no para un

<sup>4</sup> La autonomía de la política monetaria es ciertamente escasa, pero manifiestamente mayor (frente a las expectativas neoclásicas mantenidas en los años setenta) que en un sistema de tipos de cambios flexible.

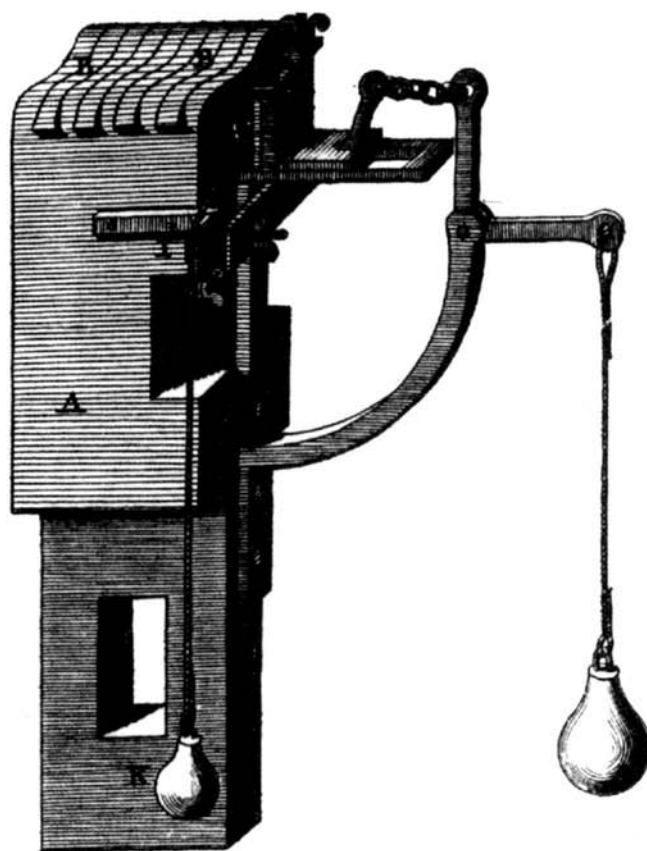


Estado europeo, o incluso mundial, que rebosa su medida.

Al igual que con la definición del Estado nacional, la comprensión de los procesos del mercado y de las intervenciones estatales en la política monetaria y fiscal implica un elemento territorial. De ahí que se pueda definir un «interior», al que le corresponde un «exterior», reflejándose la regulación entre la economía interior y exterior en los saldos de la balanza de pagos. Las múltiples economías interiores forman la economía mundial, pero esta no representa frente a aquellas ninguna cualidad nueva. No es, en esa forma de entender el mundo, más que un resumen de lo que ocurre en las «economías nacionales» y de lo que se salda en las balanzas comerciales. Pero surgen interrogantes si se pregunta en esta interpretación por la determinación de los precios de mercancías, mano de obra y capital. Siguiendo la suposición keynesiana de la «jerarquía de los mercados», los salarios y la ocupación vienen determinados por la oferta y la demanda en los mercados de bienes de consumo y bienes de inversión. Por su parte, las inversiones dependen de los intereses pagados por el capital, mientras que el consumo depende del nivel de ingresos.

Sin embargo, los tipos de interés se forman en los mercados globalizados, y de ningún modo son prefijados por los bancos centrales. Incluso los bancos centrales más poderosos deben seguir para sus políticas de descuento las señales del mercado<sup>5</sup>. El nivel de ocupación y los salarios en la economía nacional están influidos por los procesos de formación de precios en los mercados globales. La política de empleo ya no se puede tramitar con medidas keynesianas de *demandas* que influyan en la política monetaria y fiscal, sino con medidas de acompañamiento de la política del mercado de trabajo y de políticas de

*oferta*. Aquí se aplican, de manera muy distinta, las estrategias neoliberales y la política de competitividad sistémica. Estas son las respuestas estratégicas y conceptuales a la «anulación de fronteras en el mundo de los Estados» (Brock y Albert, 1995) y la pérdida de la capacidad de control macroeconómico del Estado interventor\*. Es verdad que los Estados nacionales no desaparecen del mapa de las relaciones internacionales con la globalización, pero han perdido parte de su soberanía sobre los procesos económicos, y actúan más como moderadores de la competitividad nacional en la competencia global que como «Estados competitivos nacionales» (Hirsch, 1995), es decir, como moderadores entre los mercados globales y las condiciones locales de producción en su «emplazamiento». El lugar de su actividad es menos la macroeconomía que la «mesoeconomía», a no ser que triunfe, según la idea de los neoliberales, la primacía de la economía (más exactamente: de la microeconomía) sobre la política, la cual —según las teorías sobre competitividad sistémica— puede re-



cuperar terreno antes que nada en el nivel «mesoeconómico», es decir, allí donde puede establecer fronteras. En el transcurso de este desplazamiento de poder del sujeto jurídico «Estado nacional» al espacio funcional desregulado y despolitizado del mercado mundial, se originan nuevas fronteras micro y macrorregionales (en microrregiones por debajo del nivel de los Estados nacionales, y por encima del Estado nacional en bloques eco-

<sup>5</sup> De ahí que el Bundesbank alemán en primer lugar averigüe con las operaciones de reporte qué intereses aceptaría el mercado, antes de aceptar como tipo de descuento el marcado «por los mercados».

\* Para una discusión detallada de los procesos económicos que hay detrás de estas transformaciones, puede consultarse en este mismo volumen el trabajo de Moral Santín «Globalización y transformaciones financieras», pp. 167-204. (N. del E.)



nómicos). El resultado de este proceso no es de ningún modo, tal como se imagina el neoliberalismo, ni una economía mundial ni una sociedad mundial uniforme.

### ¿«Triadización» o globalización?

Respecto de la segunda línea argumental señalada, se admitirá que la globalización, contemplada más de cerca, resulta una «triadización» (Seitz, 1992; Bonder, Röttger y Ziebur, 1993; Burchardt, 1997; Krätke, 1997), toda vez que en los años noventa cuatro quintos del comercio mundial, de las inversiones directas o de las transferencias financieras, se llevaron a cabo entre Europa Occidental, América del Norte y el Este asiático (sobre todo Japón). La UE concentra internamente el 70% del comercio exterior de los países de la UE. Con un porcentaje del 45% de las exportaciones mundiales es el bloque económico más importante. El comercio con los servicios financieros se ha concentrado en un 90% en unos pocos países de la «tríada» (Estados Unidos, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Francia). La regionalización y la fragmentación serían, por lo tanto, conceptos más adecuados que el de globalización para el análisis de las tendencias de la economía mundial (Dolata, 1997; Hoffmann, 1997; Heise y Küchle, 1996; Heise, 1996)<sup>6</sup>. Sin duda es cierto que las actividades económicas globales se concentran en las potencias de la «tríada», y que los bloques económicos regionales son la tendencia no sólo en Europa sino en el «nuevo orden mundial». Pero los bloques económicos son precisamente el reverso inevitable de la globalización (Altvater y Mahnkopf, 1996). La regionalización se debe en muchos casos al intento de defenderse de las tendencias de *exclusión* propiciadas

por el mercado mundial formal en el que se crean nuevas unidades de *inclusión*.

En vista del poder de las grandes compañías mundiales, y teniendo en cuenta la importancia de las atractivas posibilidades de inversión para capital a corto plazo en los mercados financieros altamente flexibles, es evidente que la formación de bloques económicos regionales presta diferentes servicios: contribuye a la mejora de la competitividad de unidades económicas territoriales; crea una «comunidad de estabilidad» con tipos de interés atractivos y tipos de cambio estables; hace frente de manera más favorable a los retos de los mercados globales; sirve para la acumulación de poder de negociación en las instituciones y organizaciones de la economía global (OMC, FMI, etc.). De esta forma, los bloques económicos regionales, en vista de la globalización de los mercados, pueden ser valorados como un intento de recuperación, «por encima» del Estado nacional, de una parte del control político de los procesos económicos. Por tanto, los bloques económicos regionales representan el intento de estructurar mediante nuevas fronteras «el mundo sin fronteras de los Estados», para no ceder completamente la soberanía de la política económica y social a los mercados globales. De lo contrario, no sólo se engendraría tensión social, sino que también se reduciría la competitividad. Por lo demás, este hecho conocido se presume detrás del *Libro Blanco* elaborado por la Comisión Europea en 1993, en donde, por un lado, se hablaba en favor de una desregulación continuada en el espacio global, y, por otro, se defendía una política industrial europea «emplazada», intentando matar dos pájaros de un tiro, esto es: 1) la creación de nuevos puestos de trabajo para la atenuación del paro masivo, legitimándose así el proyecto de in-

tegración monetaria de Maastricht; y 2) la mejora de la capacidad competitiva dentro de la «competencia en la tríada» (*Libro Blanco*, 1993; Junne, 1996).

La objeción según la cual la triadización y la formación de bloques hablan en contra de la globalización supone, según la forma de pensamiento neoclásica, que la globalización incluiría de forma homogénea a todas las regiones del mundo (y a todas las naciones, estratos sociales y clases) —y no de manera desigual y a destiempo—. Supondría, pues, que la globalización iría ligada a la convergencia global y que no produciría nuevas divergencias (Hurrell y Woods, 1995). Esta idea se basa en la suposición de que la profundización de la división internacional del trabajo causaría un crecimiento del bienestar. Todos se beneficiarían de la expansión comercial porque la renta *per cápita* aumentaría. La integración económica también llevaría, con el incremento del nivel de ingresos, a un ajuste dentro del espacio de integración<sup>7</sup>. Sin embargo, no se tienen en cuenta en ese análisis al menos tres aspectos que impiden u obstaculizan la convergencia en el espacio global: primero, que la competencia

<sup>6</sup> Por regla general, el concepto de *fragmentación* es utilizado de forma menos precisa que el concepto de *globalización*, siendo a menudo usado como contraconcepto en polémica con aquel. Para este fin, el concepto no es completamente adecuado. Para la diferenciación entre fragmentación, fraccionamiento y fractalización en el proceso de globalización, Altvater y Mahnkopf, 1996: 77-108.

<sup>7</sup> Así argumenta, por ejemplo, el Instituto Alemán de Economía (DIW) en uno de sus análisis sobre los efectos de la integración de los Estados de Europa Central y Oriental en la Unión Europea (Informe Semanal del DIW, 5 de abril de 1997).



monetaria no admite ningún juego *win-win*, sino sólo juegos de suma cero<sup>8</sup>. Todos los bancos emisores están obligados a una «competencia de calidad» (Hesse, 1997: 11) y por ello tienen que asegurar la estabilidad de «su» moneda en relación a otras monedas. En segundo lugar, no se tienen en cuenta las relaciones de capital que producen desestabilización y crean desigualdad. Esas relaciones son independientes de la balanza comercial y suponen el 95% de las transacciones de divisas diarias. Tercero, la división internacional del trabajo es selectiva: mientras que algunas naciones y regiones se han integrado con éxito en el mercado mundial, son excluidas al mismo tiempo regiones y naciones enteras. La exclusión, naturalmente, no significa que esas naciones y regiones se encuentren fuera de la dinámica de la globalización, sino que les afecta de forma negativa y subalterna. Esto se aplica especialmente a los exportadores de materias primas, que con abundantes riquezas del subsuelo pueden infectarse con la «enfermedad holandesa»: la estructura monocultural de la exportación lleva a una revaloración monetaria que mina la competitividad de la industria transformadora. A la estructura monocultural le sigue la monoestructura de la producción. Entonces, los intereses monopolistas instrumentalizan la política para conservar esas estructuras, impidiendo así una diversificación económica y social y una diferenciación que puedan remover los bloqueos en el desarrollo<sup>9</sup>.

### **Ciclo, tendencia y nivel de la globalización**

«Si se tuviera que hablar de globalización, en modo alguno se podría presentar como algo nuevo», reza la tercera objeción señalada. Para las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial se podría demostrar que

la interdependencia económica internacional ha sido casi tan intensiva como lo es hoy en día, al menos si se tienen en cuenta los flujos de las inversiones directas, la interdependencia comercial o las cargas aduaneras del comercio internacional (Paqué, 1995; Hirst y Thompson, 1996; Bairoch y Kozul-Wright, 1996; FMI, 1997). En la «edad dorada» de la llamada *pax británica*, la tasa de crecimiento del PIB ascendió por término medio entre 1870 y 1913 el 2,7% (Maddison, 1995). Tras la Segunda Guerra Mundial, en la época de la denominada *pax americana*, fue mayor: el 4,7% por término medio entre 1950 y 1973. Las exportaciones aumentaron entre 1870 y 1913 a una media del 3,5% anual, y de 1950 a 1973 del 7,2%, más rápidamente que el PIB (por lo demás, lo mismo también es válido a la inversa para la recesión en el periodo de entreguerras). La elasticidad-renta de las exportaciones es, por lo tanto, mayor que 1. Los datos, pues, hablan, a primera vista, a favor de la tesis de que no hay nada nuevo en la globalización. Ahora bien: a) ¿qué hay del *carácter cíclico* de la tendencia?; b) ¿qué importancia tienen los *cambios de nivel* en el transcurso del crecimiento?; c) ¿qué hay, en suma, del problema de la *medida* de las tendencias de la globalización?

### **¿Ciclos de globalización?**

En primer lugar, la tendencia a largo plazo transcurre cíclicamente, en «ondas largas Kondratieff», en «cielos hegemónicos» que abarcan varias décadas (Modelska, 1978; Goidstein, 1988; Bornschier y Suter, 1990). De ahí que no se pueda *a priori* descartar que el empuje de la globalización (tanto a finales del siglo XIX como en la segunda mitad del XX) esté caracterizando no a la *tendencia* larga de la economía mundial, sino solamente a fases comparables

<sup>8</sup> El «mecanismo de los tipos de cambio —según Heise y Küchle (1996: 239)— crea [...] precisamente un espacio para tales divergencias en la política económica, social y salarial nacionales. En otras palabras, todavía existiría el ámbito de la política económica autónoma del Estado nacional a través de los mecanismos de defensa del tipo de cambio. De manera similar argumenta Brücker respecto de la política de intereses. Esta «no se vería perjudicada a través de la globalización de los mercados financieros con tipos de cambio flexibles» (Brücker, 1997). La paternidad de la idea se debe a un devoto deseo criticado a menudo en la bibliografía sobre teoría monetaria. De divergencias reales se deduce una autonomía política, lo que no es lícito afirmar sin mayor justificación.

<sup>9</sup> Un economista holandés, pensando en la fuerte revalorización del *gulden* en relación con el hallazgo de gas natural, exclamó en una ocasión: «Never find a raw material...» (Sievert, 1997: 6). Las materias primas sólo pueden incrementar la riqueza de los países productores de materias primas (y no sólo la riqueza de los países importadores) bajo dos condiciones: bien si el país que exporta las materias primas es muy pequeño, con lo que la renta resultante de las materias primas proporciona, también con un reparto desigual, unos ingresos considerables a todos los ciudadanos. Este es el caso de algunos emiratos del Golfo o de los sultanatos de Brunei y Durassalam. O bien el país exportador de materias primas tiene que emplear la entrada de divisas con la meta de diversificar la producción y las exportaciones, es decir, gestionar igualmente una política de tipos de cambio. Para este caso no hay, sin embargo, ningún ejemplo totalmente exitoso, debido a que la formación de los tipos de cambio bajo las condiciones de convertibilidad monetaria y apertura económica no reside en la competencia política nacional de los gobiernos (pérdida de la soberanía sobre los tipos de cambio y los intereses). Las posibilidades de encontrar una terapia a la «enfermedad holandesa» diagnosticada es decisiva para las perspectivas de desarrollo de grandes países exportadores de materias primas de África, América Latina, y también, más recientemente, de la antigua Unión Soviética (Rusia, Ucrania, Kazajstán).



de un *ciclo* de expansión e integración, y también de contracción y desintegración de la economía mundial. Las fases de expansión de los ciclos largos Kondratieff de 1892-1913 y de 1948-1973 (Bornschier y Suter, 1990: 175-197) son responsables de las semejanzas que encontramos entre los momentos previos a la Primera Guerra Mundial y después de la Segunda. Esto es lo que motiva tanto la idea de que la globalización no sería nada nuevo, como la que afirma que el mismo grado de globalización del año 1913 era el que se había vuelto a alcanzar a mediados de los años setenta (FMI, 1997, 112 ss.).

El indudable empuje globalizador previo a la Primera Guerra Mundial fue sustituido por una fase de contracción y desintegración de la economía mundial en el periodo de entreguerras que, en su momento álgido en los años treinta tras la gran crisis económica mundial, provocó una carrera de devaluaciones e impulsó la conceptualización de una política autárquica orientada netamente en una dirección nacional<sup>10</sup>. No es ninguna casualidad que en los años treinta surgiera el keynesianismo, se desarrollaran los primeros impulsos de la industrialización sustitutiva de importaciones en Latinoamérica y se introdujera en la Unión Soviética el sistema de la planificación central (nacional-estatal). Al empuje globalizador existente hasta la Primera Guerra Mundial le siguió un movimiento anticíclico a través del control nacional-estatal (de la forma «suave» del keynesianismo hasta la «dura» de la planificación central), no como un impulso pendular, sino como resultado de la actividad de las clases políticas y los gobiernos en Europa y Norteamérica, en América Latina y en la Unión Soviética. En aquel tiempo la política se hacía dentro de las fronteras existentes de los Estados nacionales, en parte aseguradas mediante el proteccionismo (las políticas

proteccionistas se incrementaron en forma de un nacionalismo patológico en el fascismo y en el nacionalsocialismo). La cuestión que actualmente nos interesa es, sobre todo, si esos cielos de globalización (y de la peligrosa recaída, como en los años treinta, en el proteccionismo y en la política autárquica) son dominantes en la historia. ¿Es posible a finales del siglo XX el fortalecimiento de las fuerzas neonacionalistas y fundamentalistas contra la globalización? Momentáneamente, estas fuerzas atraviesan como un peligroso remolino la corriente de la globalización, aunque sin poder frenarla, ya que no poseen, en modo alguno, la fuerza para la «contramodernización» (Beck, 1993). De todos modos, quedarían dos preguntas pendientes de respuesta: la posibilidad que tiene el Estado nacional, una vez constatada su erosión, de resucitar como un proyecto político con éxito; y la eventualidad de que hoy, de modo diferente a lo que ocurrió hace sesenta años, los movimientos contra la globalización puedan referirse a otras unidades fundadas en una identidad política, esto es, a etnias, religiones y regiones (véase Barber, 1996).

### *Tendencia y nivel de la globalización*

En la tendencia a largo plazo del desarrollo económico son importantes, sobre todo, los cambios de nivel. El *nivel* de la productividad laboral, de los ingresos y del *stock* de capital se incrementó con el paso del tiempo. Esto se puede cuantificar con unidades de medición monetarias, ya que no tenemos otros índices a disposición si exceptuamos los datos físicos sobre la sobrecarga del «espacio medioambiental» (Wuppertal Studie, 1996). En Europa Occidental la renta *per capita* se incrementó en promedio, entre 1820 y 1913, de US\$ 1.228 a US\$ 3.482, es decir un 183% (casi el doble). Entre 1913 y 1992, el

crecimiento promedio ascendió a US\$ 17.412 *per capita*, un crecimiento, a pesar de las dos devastadoras guerras mundiales, de mucho más del doble (un 401% más alto). Estos valores del dólar son reales (valor base en 1990 y comparable —en la medida en que esto sea realmente posible—; véase Maddison, 1995: 23). De ahí que indiquen la reclamación monetaria de bienes reales que se obtienen mediante la transformación, por lo común industrial, de materias naturales (fuentes de energía y materias primas minerales y agrarias). Por tanto, dicen algo sobre la tendencia del consumo de bienes naturales.

El nivel actual de desgaste de la naturaleza es, por lo tanto, desproporcionadamente mayor que hace cien o doscientos años. Esta diferencia tiene consecuencias considerables para el discurso científico y político, como lo muestra una reflexión que puede parecer de entrada aparentemente banal. De modo diferente a lo que ocurría antes de la Primera Guerra Mundial, no hay al final del siglo XX ningún «territorio virgen en el mapa». Tras las imágenes del «planeta azul» tomadas desde satélites a finales de los años sesenta, podemos imaginarnos, incluso de manera concreta, el fenómeno abstracto de la globalización. La globalización tampoco es ya sólo expansión en tierra firme a través de los cinco continentes; el interés económico se dirige hacia los «nuevos mundos» de las capas polares, de los fondos marítimos, del universo cercano a la tierra y de

<sup>10</sup> En las sociedades industriales dependientes de materias primas, la política autárquica en modo alguno tiende, frente a lo que pensaba Keynes, hacia la *nacional self-sufficiency*, sino a la expansión del poder político y militar. De todos modos, Alemania, Japón e Italia intentaron satisfacer su necesidad de materias primas a través de conquistas militares (Pollock, 1933).

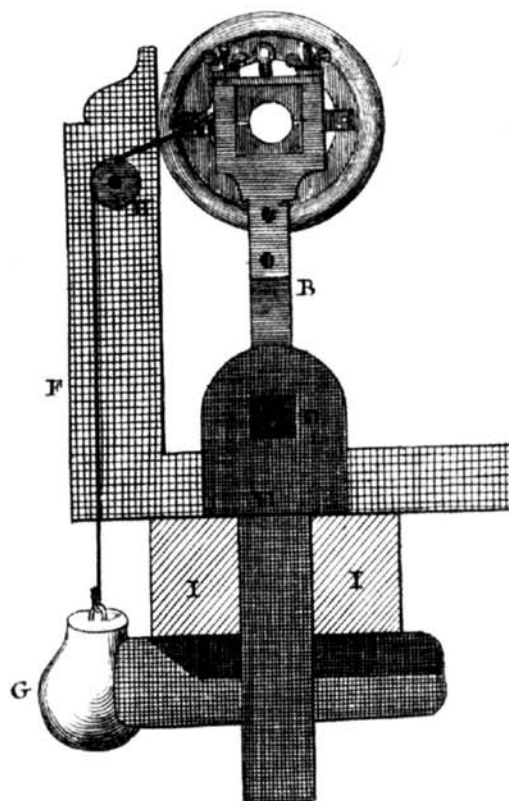


las microestructuras de la vida<sup>11</sup>. Allí donde la expansión espacial de la macro micro y nanosfera (posibilitada con la biotecnología y la tecnología genética) se topa finalmente con límites, continúa, tal y como subraya insistentemente Paul Virilio, como aceleración en el tiempo. En este sentido, la globalización es una etapa del proyecto de la modernidad (quizá la última), que, según Sloeterdijk (1989), se puede interpretar como una «movilización general» para la conquista del mundo a través de la producción de una uniformidad «más moderna» de las maneras de vivir y trabajar.

Esta nueva cualidad de la globalización debida al nivel alcanzado por el proceso económico suele sin más excluirse en aquellos argumentos que sólo comparan datos sobre intercambio económico, inversiones directas y flujos migratorios. Por eso, a tal visión se le escapa el estado de cosas más importante, esto es, que con el nivel de consumo de recursos del planeta Tierra alcanzado hasta la fecha, han crecido también los límites del «espacio medioambiental» (Wuppertal Institut, 1996) o, en otros términos, de la *carrying capacity* de los ecosistemas del planeta, que no habían desempeñado ningún papel mientras el nivel de consumo de la naturaleza era tan bajo como el de, por ejemplo, hace cien años. De los «límites del crecimiento» sólo se empezará a hablar a partir de los años setenta. Mientras que los procesos económicos tienen consecuencias irreversibles, el tiempo histórico está fijado. Por lo tanto la comparación de diferentes fases separadas por cien años sólo tiene sentido si el nivel global del acceso a los recursos se tiene también en cuenta. Cuando estamos acercándonos a los límites del crecimiento, el discurso no puede ser el mismo que cuando estábamos lejos de ese punto. Si se trata de razonar de manera sustancial acerca de las tendencias de la

globalización al final del siglo XX, tiene que hacerse necesariamente bajo la consideración de la «dimensión ecológica». Y es precisamente en el discurso económico donde no puede evitarse esta dimensión sin que pierda por ello precisamente su significación económica (antes que su significación ecológica).

En consecuencia, es difícilmente imaginable que hace cien años se pudiera hablar de globalización tal y como se hace hoy. El discurso de la globalización también depende de las percepciones y de la información, y está descartado en una sociedad como la del siglo XIX cuya representación principal era un senador y una aseada levita. No es casual que no se inicie, como señala el Grupo de Lisboa (1997), antes de comienzos de los años setenta. Hablar de la tradición histórica de la globalización es una *retroproyección* desde el presente. Hace cien años, esa tradición simplemente no hubiera sido posible y por eso no tuvo lugar. Una conferencia mundial sobre los problemas medioambientales como la celebrada en Río de Janeiro en 1992 hubiera sido, por muchos motivos, imposible hace un siglo; y esto también puede aplicarse a las otras conferencias mundiales de los años noventa. La comparación con la «globalización» de hace un siglo para



relativizar la importancia del concepto en el análisis de las tendencias actuales puede justificarse, a lo sumo, con la fascinación que ejercen los

<sup>11</sup> De manera realmente apoteósica ha descrito el astronauta Ulf Merbod ese viaje exploratorio cuya meta es el dominio europeo del mundo: «Supongo que todos recuerdan que hemos cruzado desiertos, que hemos tomado posesión de las regiones árticas del planeta [...]. Nuestros antepasados se han abierto paso a través de las selvas tropicales, hemos buceado hasta la más profunda profundidad de los océanos, ascendido hasta la estratosfera, escalado las más altas montañas. Lo hemos recorrido todo y hemos investigado todo, y hemos hecho así de los más remotos rincones de nuestro planeta una parte integrante de nuestras experiencias [...]. Creo que la astronáutica, junto con otras muchas cosas, debe verse como parte de esa larga tradición». (*Frankfurter Rundschau*, 28 de junio de 1997).



datos históricos, pero no por ello recibe un sentido del que carece.

El concepto al uso a finales del siglo pasado para el análisis de la economía mundial era el del imperialismo, y no es en modo alguno una cuestión semántica que el concepto de globalización fuera desconocido. La expansión capitalista de aquella época se entendía sobre todo como el «afán de cada nación industrial capitalista de someter y anexionarse un terreno agrario cada vez mayor, sin tener en cuenta qué naciones lo habitan» (Kautsky). Lenin se refirió de manera positiva a tal cita (Lenin, 1917, *LW* 22, 272), criticando exclusivamente que Kautsky hablara de territorios agrarios y, por tanto, malinterpretase los motivos económicos de la expansión capitalista, sobre todo la concentración y monopolización, así como el papel del capital financiero. También Hobson observó que el «nuevo imperialismo» se caracterizaba por el deseo de los imperios rivales de expansión política y ventajas comerciales. Rosa Luxemburgo (1913) describe el imperialismo como «la expresión política del proceso de acumulación de capital en su lucha competitiva por los restos aún no incautados del ámbito mundial no capitalista», sosteniendo los Estados nacionales esta lucha competitiva con medios militares. El imperialismo es, pues, un proyecto del capital del que se sirven los Estados nacionales para la superación de las crisis de acumulación y para la expansión espacial de los «territorios vírgenes», es decir, en los «ámbitos no capitalistas». Es inevitable que bajo estas condiciones los Estados nacionales lleguen al conflicto político y, finalmente, militar.

Fernand Braudel (1986a y b) ya diferenció entre imperios mundiales y mercados mundiales en su análisis del origen del sistema capitalista mundial.

Mientras que también existieron imperios mundiales en épocas precapitalistas, no ocurrió lo mismo con el mercado mundial. Éste se forma a partir del «largo siglo XVI» en el transcurso de la *great transformation*, cuyos comienzos sitúa Polanyi (1978) no antes del siglo XVIII. Sin hacer esa distinción ni referirse al presente, Luttwak (1994) ha diferenciado entre el principio de la «geopolítica» y el de la «geoeconomía». Según este autor, se ha creado un espacio en el que los diferentes Estados nacionales no compiten según el principio tradicional del imperialismo, sino como unidades empresariales que concurren dentro de una amplia geoconomía a la búsqueda de la supremacía política y competitiva de sus «emplazamientos». El terreno de operaciones de la política estatal es, de manera creciente el gran mercado mundial, donde desaparece la diferencia entre política exterior y política interior (como expresó el presidente Clinton, la política exterior de los Estados Unidos no es sino política interior mundial). Con ello también ha pasado el tiempo de la lógica binaria de lo político elaborada por Carl Schmitt (1963), según la cual lo político se probaría en la capacidad de poder diferenciar entre el amigo y el enemigo. En la geoconomía hay muchos competidores pero ningún enemigo al que hubiera que combatir en caso de emergencia hasta la «guerra total». Luttwak tiene toda la razón: la competencia admite la competencia pero descarta la guerra<sup>12</sup>. Las racionalidades que han guiado la expansión a finales del siglo XIX y a finales del XX son diferentes, si bien ambas son *racionalidades capitalistas*. El problema que resulta de la tendencia a desplazar el nivel de acceso a los ecosistemas globales no se reducirá en modo alguno.

### *Cómo y dónde se mide la globalización*

Al final de este epígrafe ha de retomarse un problema aparentemente trivial: ¿cómo se mide en realidad la globalización o bien su «fantasma» o su «mito»? ¿con qué datos se puede mensurar de manera razonable?, ¿qué unidad de medida se escoge, en qué lugar se mide y con qué sistema de categorías se interpreta el resultado de la medición? Cuando se miden los flujos comerciales, las inversiones directas y los movimientos de capital dentro de las fronteras nacionales, ya se ha tomado una decisión previa para una argumentación inclinada hacia la economía nacional. Si se diferenciaban las relaciones económicas intraurbanas de las transurbanas en una gran ciudad, se notaría con toda seguridad el importante peso que la producción y el consumo tienen en el circuito intraurbano. Apoyándonos en este resultado, ¿sería lícita la afirmación de que la ciudad X no estaría integrada en la economía nacional del país Y, y que debido a esto esa integración sería un «no concepto», un «fantasma»?<sup>13</sup>. ¿Qué es, bajo ese aspecto, el comercio intra-consorcio que, según datos de la OCDE, ha

<sup>12</sup> De ahí que para él sólo exista la alternativa entre un sistema *geoeconómico* de libre cambio y una guerra económica mundial (Luttwak, 1994).

<sup>13</sup> Ulrich Dolata, para quien la globalización es un fantasma, escribe despreocupadamente: «Si se considerara a Europa Occidental y del Norte como un mercado unitario y como un emplazamiento económico unitario, apenas quedaría, sorprendentemente, nada de la internacionalización del comercio y de la producción de los países participantes. ¿Qué tiene de sorprendente el que, naturalmente, no quede nada de la internacionalización de una economía como la alemana cuando el mundo entero se contempla como un mercado interior?»



aumentado en las últimas décadas y que asciende a un tercio del comercio mundial?<sup>14</sup> ¿Es esto la expresión de una microeconomización (por ejemplo, una *siemensización* o *shellización*)? ¿O acaso de una «megaeconomización», esto es, de una globalización de la economía? Y cuando las inversiones de capital de las multinacionales se concentran espacialmente, ¿ha de interpretarse como prueba del carácter «autóctono» de los consorcios (Krätke, 1997: 222 ss.), o como la toma en consideración de factores de riesgo en la comparación de los rendimientos en los mercados globales? ¿Y qué hay que pensar de aquellas relaciones económicas globales que ni siquiera se pueden medir sino, a lo sumo, estimar toscamente debido a que se desarrollan dentro de la zona oscura de la economía informal (negocios de compensación, comercio recíproco, trueque, etc) y en el submundo criminal (tráfico de drogas, negocio de armas, blanqueo de dinero, etc)? De cualquier forma, globalización también significa que aquellos que no pueden tomar parte en los mercados «formales» son desplazados hacia el submundo «informal», que en ocasiones coincide con el criminal. La respuesta a la pregunta sobre el peso de la globalización ya está predeterminada por el modo de formación de las unidades que se consideran y el lugar de la recogida de datos, y esto sólo puede corregirse mediante una interpretación comprensiva de los mismos. De la arrolladora importancia del comercio intraempresa, por ejemplo, se infiere que las estadísticas que se realizan dentro de las fronteras nacionales son inadecuadas para medir las proporciones de la globalización. A pesar de todas estas dudas sobre una medición estadística de los procesos globales se alegan datos (conocidos) con mucha alegría, es decir, sin suficiente reflexión acerca del método, para contraponer al «mito» de la globalización el «dato duro» del ámbito nacional (es, por

ejemplo, lo que ocurrió en Alemania en el debate entre Krätke, 1997; Burchardt, 1997; Hoffmann, 1997; Dolata, 1997, y otros).

La importancia de la globalización se muestra sobre todo en el hecho de que los parámetros de la actividad económica se forman en los mercados globales, manifestándose menos en el volumen de los flujos de mercancías y capitales que cruzan las fronteras. Los intereses de los créditos hipotecarios de un banco cooperativo en un pueblo bávaro se orientan a los intereses de los mercados financieros globales (teniendo en cuenta las diferencias de riesgo). Los precios del mercado mundial para la cerveza son relevantes para la competitividad de una fábrica cervecera de Frisia, aun cuando principalmente abastezca a su mercado regional. Los estándares globales también tienen efectividad para los productores cuyos bienes fabricados en Leverkusen se venden en esa misma ciudad o en la vecina Colonia. Por lo tanto, no es muy razonable querer medir la globalización con estadísticas del comercio mundial que se realizan con indicadores de medida nacional-estatales. Cuando se obra así puede ocurrir que se verifiquen fronteras y diferencias dentro de ellas (por ejemplo, en la sumamente popular deconstrucción de las variables que forman los costes salariales unitarios), que solo existen porque se han construido con el propio método de medición<sup>15</sup>. Pero, por desgracia, no tienen un significado real más allá de los propios cálculos.

### 3. Globalización como superación de las fronteras

Los argumentos discutidos contra la tesis de la globalización no son, por tanto, convincentes, pues las tendencias esenciales del capitalismo moderno no se toman suficientemen-

te en consideración. El instrumental conceptual se queda prisionero del espacio del Estado nacional. Ahora bien, ¿cuáles son las tendencias que justifican y fuerzan, posiblemente por motivos de claridad conceptual, a hablar de globalización? La competencia como tal está indisolublemente ligada a un modo de vida y de producción que se basa en la propiedad privada de los mercados. Los mercados y, por tanto, la competencia, existen desde el comienzo de la producción de mercancías en el neolítico. La pregunta reza de la siguiente forma: ¿cómo es posible que la competencia, que en los periodos más largos de la historia de la humanidad ha es-

<sup>14</sup> Según datos de la OCDE, el porcentaje del comercio *intra-firm-trade* entre filiales de consorcios transnacionales ha aumentado entre 1982 y 1992 del 31% al 40% en Estados Unidos; del 30% al 33% en Japón; del 40% al 50% en Suecia. Aunque el porcentaje de las empresas transnacionales en el comercio exterior de los Estados Unidos o Suecia ha descendido, y en el caso de Japón ha aumentado solo ligeramente, el porcentaje del comercio *intra-firm-trade* en el total de las exportaciones aumentó en el caso de los Estados Unidos del 22% al 23%; del 22% al 26% en Japón; y del 24% al 26% en el caso de Suecia (OCDE, 1996: 29).

<sup>15</sup> El volumen de ventas mundiales de las empresas transnacionales es, con 5,5 billones de dólares, mayor que el comercio mundial, que en 1993 fue aproximadamente de 3,6 billones de dólares. La diferencia se explica debido a que una parte de las transacciones de esas empresas se efectúa evidentemente dentro de los países respectivos y, por tanto, no aparece en las estadísticas del comercio mundial. Por lo tanto, los estándares globales no dominan solamente la producción que se importa o exporta, sino también una gran parte de la producción «casera». Este estado de cosas aclara una vez más lo dudoso que resulta remitir a la importancia de los mercados nacionales con el fin de etiquetar a la globalización como un «fantasma».



tado limitada local, regional o, a lo más, nacionalmente, posea desde hace décadas alcance global en casi todos los importantes mercados de producción y más que nunca en los mercados financieros y monetarios? ¿Cómo ha podido ser que los límites regionales y nacionales de la competencia hayan desaparecido, logrando así que los estándares de la competencia global se hayan convertido en efectivos en todos los lugares del globo? Si la globalización es la superación de fronteras, hay que preguntarse qué fronteras son esas que se han rebasado en el transcurso de la globalización.

En primer lugar, los «territorios rojos» del mapa mundial han desaparecido, es decir, han desaparecido aquellas aldeas «aldeas galas» que, en cierto modo, eran los custodios de la resistencia. Tras su caída no hay ninguna alternativa a la globalización. En segundo lugar, todas las economías nacionales se han vuelto en las últimas décadas «más abiertas», es decir, están integradas de manera más profunda en la división global del trabajo (FMI, 1997). Tercero, han desaparecido los límites territoriales cuasi-naturales de la competencia que han separado en toda la historia de la humanidad a los mercados entre sí. Cuarto, ha surgido un sistema financiero global que facilita, más que nunca en la historia, la «opciones-exit» de las empresas («huida de capitales», «deslocalización») con el que pueden ser chantajeadas las sociedades<sup>16</sup>. Y en quinto lugar, la crisis medioambiental recuerda entretanto que los límites de la capacidad de resistencia de los ecosistemas globales han sido superados. Sobrepasar las fronteras: dediquémonos brevemente a esta cuestión.

3.1 Después de que los «territorios vírgenes», como ya se ha mencionado, hayan tomado un tinte capitalista, no hay tras la «victoria en la guerra Fría» ningún «territorio rojo» en el «nuevo orden mundial» al final de este «corto siglo XX» que duró de 1917 hasta 1989 (Hobsbawm, 1995). Las alternativas a la sociedad capitalista, con mercados libres y sistemas democráticos (Beetham, 1993; Bealey 1993) no están al alcance de la vista: fin de la historia (cf. Anderson, 1992). La globalización es equivalente al proyecto neoliberal de mercados libres y sus homólogos órdenes políticos. La racionalidad económica realmente se exagera de manera fetichista e imperativa. En la «edad de la economía» los economistas pueden comportarse como una suerte de «grandes sacerdotes» que no admiten ninguna alternativa a sus recetas de política competitiva y de estabilidad. Edward Luttwak ha llamado «centralbanquismo» a esta especie de «fetichización» de una política de estabilidad no política en aras de la globalización. Pierre Bourdieu ha denominado este modelo de pensamiento «el pensamiento Tietmayer», como forma de idolatría a «Sainte Competitivité» (*Le Monde Diplomatique*). En vista de la importancia que tuvo la alternativa socialista en la política mundial tras 1917, todo esto supone una novedad que no puede ser subestimada. En este contexto, es insignificante si era conveniente o no la alternativa del socialismo «realmente existente». Al igual que en la advertencia de Keynes en 1936, el capitalismo ya no necesita ahora preocuparse por el pleno empleo y cuidar del Estado social. Tras el fin de la «alternativa al sistema», los escaparates, el *window dressing*, son un lujo superfluo<sup>17</sup>. Como consecuencia de la reducción de los criterios sociales, que son tan distintos como la propia organización nacional de cada uno de los Estados sociales

y del bienestar, los criterios económicos de la competencia global pasan a ser los válidos. El tiempo y el lugar de la política se disuelven en un mundo neoliberal sin tiempo ni espacio.

3.2 Atendiendo a la falta de alternativa al modelo de mercado, no resulta nada sorprendente que precisamente en las últimas dos décadas se haya producido la apertura al mercado mundial, bajo mayor o menor presión, de todas las economías nacionales. La proporción de las exportaciones y las importaciones respecto del producto interno bruto ha crecido en todos los países desde, aproximadamente, un 20% en los años cincuenta a en torno al 40% en los años noventa. Si la política comercial se ha vuelto más abierta en todo el mundo, queda descartado que un país o una región rehúse esa tendencia sin que provoque intensos conflictos político-comerciales. La apertura, por tanto, no puede limitarse a unos cuantos

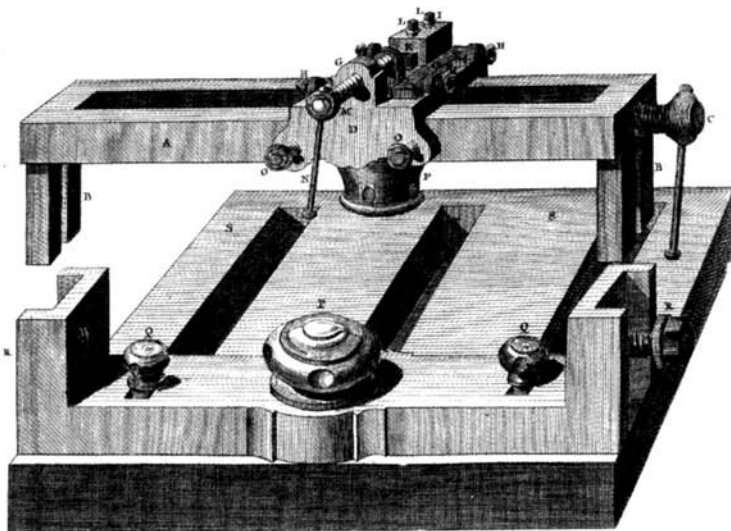
<sup>16</sup> El editoralista del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Hans D. Barbier ha dado expresión a ese chantaje de un modo especialmente primitivo bajo el título «Ahora sólo ayuda una huida veloz» (FAZ, 11 de abril de 1997), donde, entre otras cosas, escribe: «la sujeción al convenio colectivo la suscribe voluntariamente cada empresario. Cualquiera puede rescindirla en cualquier momento. Abandonando las asociaciones [...] los empresarios pueden acelerar el hundimiento de los acuerdos colectivos abandonando masivamente y de manera organizada (?) sus (?) asociaciones empresariales [...]. La fuga concertada de las asociaciones sería aquello que constantemente todos piden: una innovación empresarial».

<sup>17</sup> Concluye en esa dirección Carl Christian von Weizsäcker: «We need to abandon the Welfare State. We need to think what it is that can replace the Welfare State. We need competition of different jurisdictions in the finding of the right solutions. A European Social Policy would be catastrophic» (Weizäcker, 1996).



países o a un grupo de países, sino que se impone políticamente en el sistema global como principio económico. Incluso Japón con su fortaleza económica, que se negó durante mucho tiempo a abrir sus mercados, ha sido forzado en los años noventa a abandonar esa línea (en el transcurso de la Ronda Uruguay del GATT, presionado por los Estados Unidos y Europa Occidental, y como consecuencia de la crisis financiera). América Latina

es igualmente un ejemplo instructivo. La política proteccionista de industrialización sustitutiva de importaciones se hizo insostenible durante la crisis de la deuda en los años ochenta y noventa. La economía nacional, protegida durante décadas, quedó expuesta a la competencia del mercado mundial con el fin de ganar las divisas necesarias para enfrentar el servicio de la deuda. Por regla general, la apertura también es la condición necesaria para obtener los préstamos del FMI y del BM necesarios para la reconversión de la deuda y la adaptación estructural. La apertura, por tanto, forma parte del «Consenso de Washington» (Altwater y Mahnkopf, 1996: 190 ss.). Puesto que la apertura exige el incremento de la competitividad en unos mercados que ya no gozan de la protección del Estado nacional, se transforma en una coacción dirigida a asumir una modernización definida según los criterios prefijados por las economías más avanzadas; definidas por tanto, en consecuencia, por los países de la OCDE. Siguiendo con esos criterios, el atraso de la competitividad en sectores innovadores debe zanjarse de inmediato. Aquellas partes de la economía y de la sociedad que no resisten la presión de la adaptación y que no



son capaces de modernizarse según los estándares del mercado mundial son excluidas y marginadas. De ahí que se explique por qué en el transcurso de la globalización aparezcan simultáneamente la *modernización* de específicas ramas de la economía y la *marginación* de partes de la sociedad. En la globalización hay ganadores y perdedores. Sólo si la apertura de las economías nacionales tiene lugar en momentos de alto índice de crecimiento de la producción y del comercio mundiales, la globalización puede ser entonces un «juego ganador-ganador».

Lo mismo se puede decir para los antiguos países del socialismo real. Estos pudieron planificar su economía de manera centralizada solo porque se aislaron del mercado mundial durante décadas con ayuda del «monopolio del comercio exterior» (rígidas barreras comerciales y no convertibilidad de la moneda). Con la caída del socialismo real y de la planificación nacional-estatal también tuvo lugar en esa región del mundo la apertura al mercado mundial. La transición hacia una economía de mercado en Europa del Este se puede interpretar buscando consolación como un proceso de integración en la eco-

nomía mundial, como un grandioso proceso de adaptación política, económica y social a los estándares de la economía mundial. En los «países en transformación» se ha producido realmente una desregulación y no una mezcla de desregulación y nuevas regulaciones, como ha ocurrido en Europa Occidental. También sus monedas se han vuelto velozmente en pocos años convertibles (FMI, 1997: 76). La apertura se

exige y se fomenta a través de las instituciones de la economía mundial, a través del FMI o de la UE. Es cierto que las sociedades del socialismo real estaban arruinadas internamente, pero la presión de la economía y de la política mundiales ha ayudado eficazmente al colapso del sistema.

Por tanto, las economías que hasta la fecha estaban protegidas se abren al mercado mundial. La adaptación necesaria a los estándares de los respectivos «emplazamientos» que están a la cabeza en los mercados mundiales, exige el incremento de la competitividad. Así se explica el atractivo en todo el mundo, tanto en los países en vías de desarrollo como en las «sociedades en transformación» de Europa Central y Oriental, de conceptos originariamente desarrollados en los países industriales (por ejemplo, el de «competitividad sistémica») (Porter, 1991; Messner, 1995). Todos se dirigen hacia una «carrera sin vencedor», como el asno que no puede dar coces contra el aguijón de la competitividad global, y al que sujetan frente al hocico la zanahoria del modelo de la competitividad sistémica para que vaya ordenadamente al trote. Pero el asno no se convierte en galgo, y todos los asnos tienen una



apetitiva zanahoria delante de sus ojos. Por tanto, la superación de las fronteras en el transcurso de la globalización no es de ninguna manera equivalente a un mundo sin límites. Se agolpan nuevas limitaciones, por ejemplo, aquellas que resultan de la exigencia extrema a que se somete a los «emplazamientos» para producir competitividad sistémica, o límites que se deben a la tensión social y política que se origina cuando las sociedades son obligadas a obedecer un régimen temporal y espacial globales; finalmente, también están las fronteras, que marcan la resistencia de los ecosistemas globales a la actuación económica<sup>18</sup>.

— La apertura real no sería tan pronunciada si no hubieran desaparecido de forma amplia las fronteras tradicionales y territoriales de la competencia. Esto se debe, de un lado, a la «integración negativa», es decir, a la reducción de obstáculos al comercio en el transcurso de diversas rondas arancelarias del GATT; pero por otro lado, es consecuencia de la revolución técnica y logística en el sector de los transportes y las comunicaciones, y del abaratamiento de los transmisores de energía fósiles a pesar de la crisis del petróleo a mediados de los años setenta. Los costes del transporte y de las transacciones son, entre tanto, un obstáculo a no tener en cuenta en la superación del espacio y el acortamiento del tiempo. De esta forma, el globo terráqueo se ha vuelto «espacial y temporalmente compacto» (Fraser), una inaudita innovación en la historia de la humanidad del todo comparable con la creación de la bomba atómica<sup>19</sup>. La expresión económica de esta «des-territorialización» es la abolición de líneas divisorias entre los diversos mercados, que consecuentemente se fusionan y unen entre sí, y que tienden a eliminar todas las diferencias establecidas tradicionalmente. Dado

que ya no hay límites a la competitividad formados cuasi-naturalmente por territorios o erigidos por las barreras comerciales de la política (aduanas, etc.), los precios de las mercancías y los estándares de calidad o de moda se forman en el espacio global. También las condiciones para la producción (técnica, organización del trabajo, salarios) se vuelven directamente comparables. Los productores en cada «emplazamiento» ya sólo pueden comportarse entonces como *price taker*, como *design-imitator* y como *technology-adaptor*. Pueden, por tanto, 1) ajustar los costes y 2) mediante innovaciones intentar influir en los «estándares»<sup>20</sup> para forzar a los competidores a adaptarse, o 3) tienen que dedicarse a la búsqueda de «nichos» que hayan dejado los competidores más potentes en el mercado mundial. Estos son los tres principales modos de reaccionar frente a los desafíos de la competencia en el mercado mundial.

— El proceso de eliminación de fronteras resalta de manera impresionante si observamos la dimensión cuantitativa de los mercados financieros. Incluso aquellos que consideran la globalización como un «mito» no pueden por menos que nombrar las «coacciones que parten de los mercados financieros: la subordinación de la política monetaria, financiera y de tipo de cambio a las ventajas de los países con monedas de referencia; la desestabilización de los sistemas regionales de tipos de cambio fijos; la adaptación a las transformaciones estructurales de la posición de la moneda en la jerarquía de los mercados financieros internacionales» (Heise y Küchle, 1996: 941)<sup>21</sup>. Diariamente se negocian más de 1,2 billones de dólares en los mercados de divisas, de los cuales menos del 2% sirven de medio de circulación (en un volumen mundial de negocio que no llega a cuatro billones de dólares al año), sirviendo

<sup>18</sup> Aquí puede aplicarse la crítica de Heiner Geissler [ex secretario general de la conservadora CDU, la Unión Demócrata Cristiana alemana] a la forma de reaccionar frente a la globalización: «Sólo los ilusos pueden creer que se puede excluir de manera creciente a cada vez más personas, dejándolas sin trabajo, sin pagar por ello algún día un precio político. En democracia ninguna persona es superflua. Todos tienen un voto y van a hacer uso de él. Cuando los empresarios no hacen justicia a las demandas de los trabajadores, sus ventajas sólo lo son a corto plazo. A largo plazo, están serrando la rama sobre la que están sentados. Esto significa que ese radicalismo alternativo —grandes ganancias y cada vez menos empleados— es mortal para el consenso de la economía social de mercado. Esto no va a ser aceptado por las personas, quienes apuntarán contra la economía» (*Die Woche*, 11 de abril de 1997).

<sup>19</sup> Un técnico del taller de aviones Boeing que ha participado en el desarrollo de un avión comercial que alcanza una velocidad tres veces superior a la del sonido, planteaba que aviones mucho más rápidos no tenían ningún sentido, ya que el globo sería demasiado pequeño (*Der Spiegel*, 26 de mayo de 1997).

<sup>20</sup> La estrategia de la Comisión Europea en su *Libro Blanco* de 1993 termina, consiguiendo, en la fijación de los estándares para los competidores dentro de la «tríada», es decir, la determinación de las reglas sobre las que debe basarse el desarrollo del «juego» de la competencia global. La política de la competencia se convierte crecientemente, en tiempos de la globalización, en una política de *standards setting*. De ahí resulta que cada uno de los emplazamientos, países o bloques regionales tenga un éxito diferente. La capacidad de establecer los estándares depende del nivel científico-técnico ya alcanzado dentro de una línea dominante. Y aquí es muy difícil lograr ventajas ya alcanzadas.

<sup>21</sup> Esta argumentación es sorprendente. No es compatible con la tesis de la globalización como mito, puesto que la pérdida constatada de la soberanía sobre los intereses y los tipos de cambio también incluye la pérdida general de capacidad de control en otros ámbitos de la política. Por tanto, los autores serpentean entre la constatación de que la globalización financiera es una «coacción» total, y el deseo de que existen már-



el enorme resto (más del 95%) de medio de pago (Altwater, 1997). Las existencias de los denominados instrumentos financieros derivados ascienden a más de 40 billones de dólares<sup>22</sup>. Pero las cantidades de las finanzas globales son menos importantes que sus nuevas cualidades, es decir, el incremento de la flexibilidad y movilidad del capital en los mercados mundiales mediante los nuevos instrumentos financieros. Las innovaciones financieras se han concebido precisamente para aumentar la movilidad y la flexibilidad del dinero y del capital, facilitando la transferencia entre monedas e inversiones que poseen plazos y tipos de interés distintos (todo ello en tiempo casi real y, por tanto, con costes de transacción mínimos), e, igualmente, para hacer negociables los riesgos. El dinero y el capital pueden transferirse más fácilmente de un «emplazamiento» a otro, de una moneda a otra, en inversiones de capital con otro tipo de plazo u otro tipo de interés. Esto es válido incluso en los medios de producción para el capital fijo, dado que éste se deja saldar con más facilidad que nunca con los «nuevos instrumentos financieros». La transformación que se ha producido en la historia del capitalismo aparece en toda su extensión si nos acordamos de la argumentación de Ricardo acerca de la necesidad y ventajas del comercio internacional, según la cual un capitalista, por regla general, no llevaría su capital de un país a otro. El capital era autóctono y por ello había de comerciarse con mercancías para incrementar «el bienestar de las naciones»<sup>23</sup>. Pero esos tiempos hace mucho que pasaron. La competencia en el mercado mundial entre países y regiones se ha vuelto más dura y enconada por las fáciles y evidentes posibilidades de transferencia del capital. La globalización ha entregado al capital y a sus actores (los empresarios) un aumento de las «opciones-exit». Que no siempre se

perciban no es en modo alguno prueba de que tanto esas opciones como la globalización no existan. Este equivocado camino en el debate sobre la globalización lo siguen no pocas personas (por ejemplo, Krätke, 1997), la mayoría de las veces armadas con datos empíricos que responden exactamente a lo que los autores les han querido preguntar (Hirst y Thompson, 1996). Pero si se formulase la pregunta de otra manera también serían otros los resultados que se obtendrían.

Los accionistas, los *shareholders* que en primera línea tienen intereses financieros en la empresa y que apenas son ya capaces de percibir su actividad como un acto social, comparan en todo el mundo los réditos de sus inversiones de capital y someten a la presión del éxito a corto plazo al respectivo *management* local de las empresas. Con la comparación a nivel global de los rendimientos de las inversiones financieras se produce realmente *como tendencia* un cierto equilibrio de los índices de beneficio en los diversos sectores y regiones mundiales. Si se parte de la base de que los rendimientos de las inversiones financieras son el termómetro, y que tampoco pueden quedar de manera duradera por debajo de los índices de beneficio obtenidos en la producción real, entonces se podría interpretar este aspecto de la globalización como una tendencia para la formación de un capital conjunto global<sup>24</sup>. La producción de tasas reales de beneficio que sean comparables es posible sólo si a la vez se establecen técnicas que sean igualmente comparables y se ajustan en las sociedades en competición las formas de la organización social de los procesos de producción (régimen laboral y salarial). Si hubiera un índice del beneficio medio a nivel global, podríamos partir realmente de que, al menos en la tendencia económica, podría darse una sociedad mundial (en cualquier caso en lo que respecta a

sus requisitos económicos). En el ámbito monetario se pueden comparar a nivel global los tipos de interés (es decir, se pueden diferenciar según el respectivo diferencial de riesgo). En la economía real, sin embargo, su existencia global ciertamente responde, a lo más, a una tendencia, y esta se ve quebrada repetidamente. Esta es una de las razones por las que la sociedad del dinero y la sociedad de los trabajadores, esto es, dos formas de socialización complementarias, resultan contradictorias en el ámbito mundial (Altwater y Mahnkopf, 1996: 150 ss.). La sociedad mundial sería una sociedad donde faltaría la sociabilidad; en otras palabras, un «absurdo» (Tudyka, 1989).

Por ello no es sorprendente que al criterio de la comparación, no le basten todos los «emplazamientos». Hay una «primera liga» de la globalización; y hay una «segunda y tercera

genes importantes de actuación para la política económica nacional. Esta manera de proceder, por desgracia nada reflexiva metodológicamente, es muy común en el debate sobre la globalización. Por un lado, no habría globalización; por otro, habría que movilizar los potenciales modernizadores e innovadores en los «emplazamientos». No se les ocurre a muchos autores que los estándares de la modernización y de la política de innovación están preformados por las expectativas de beneficios globales (cf. Hoffmann, 1997; Heise y Küchle, 1996; Dolata, 1997; Kern, 1996; etc.).

<sup>22</sup> Es imposible encontrar aquí valores comparativos que tengan sentido. El producto social de los Estados Unidos (a precios de mercado) supuso en 1995 alrededor de 6,2 billones (españoles) de dólares, tratándose de una dimensión fluctuante y no de una dimensión estable.

<sup>23</sup> Fritz Berg, un rudo miembro de la clase media alemana que fue presidente de la patronal en tiempos de Adenauer y Erhard, dijo en una ocasión: «un empresario alemán nunca se iría con su empresa a Argentina» (cit. en Sievert, 1997: 7).

<sup>24</sup> Éste sería lugar, de no haber problemas de espacio, para detenernos en la teoría de la tasa media de beneficio de Marx.



liga», formada por aquellas regiones y sectores que no pueden participar y que, por tanto, quedan excluidas y marginadas; y también hay equipos que ascienden, los «países en el umbral», y hay equipos que descienden, los perdedores de la globalización. El mencionado comercio de derivados tiene lugar casi exclusivamente en la «tríada», es decir, entre Europa Occidental, América del Norte y Asia Oriental, y es ahí también donde se concentra el comercio con otros servicios financieros (OCDE, 1996)<sup>25</sup>. De esta forma de globalización quedan en gran parte excluidas como socios activos el resto de las regiones del mundo, lo que no significa que no se vean afectadas por ello. La tendencia al acompasamiento no es ningún proceso hacia un equilibrio de mercado neoclásico. La convergencia de los «emplazamientos» no se produce.

La globalización, como comunicó lacónicamente el Grupo de Lisboa, «ya no es ningún concepto abstracto [...], sino un riguroso hecho» (Grupo de Lisboa, 1997: 29). Las consecuencias que pueden extraerse de esta constatación son, sin embargo, sumamente distintas. Es exagerada la conclusión de que la globalización traiga consigo una «sociedad mundial» (Luhmann, 1987) o incluso una «comunidad mundial» (Forschungsgruppe Weltgesellschaft, 1996) y que tuviera como resultado *one world* y *one humanity* (Archer, 1991: 133 ss.). Tiene aquí razón el escepticismo de Kurt Tudyka acerca de la supuesta creación de una «comunidad mundial» (Tudyka, 1989). Pero también es una apreciación errónea definir la globalización como un simple fantasma y calificar el debate sobre la misma como mera ideología. La globalización es un proceso de superación de fronteras políticas, sociales y económicas. Debe entenderse el cambio de significado del Estado nacional y de su so-

beranía sin pretender que en ese proceso el Estado nacional desaparece. Como ya se ha mencionado, se levantan nuevas fronteras: los límites de la globalización y una nueva organización de la relación entre la política y la economía. Sobre esto tratará el siguiente apartado.

#### 4. Competitividad en las fronteras de las localizaciones

##### *Producción local y circulación global*

Es indudable que los valores de uso concretos se producen *in situ* bajo condiciones organizativas sociales, económicas y políticas. Por tanto, también puede influirse sobre los costes de producción de los valores de uso. Sin embargo los valores de uso concretos circulan en los mercados como parte integrante de una mercancía que es genérica en los mercados globales. Por tanto, se comparan con los concretos valores de uso de otras regiones del mundo. De ahí que tengan que cumplir con los estándares de la competencia global, es decir, que tengan que ser competitivos en precio, diseño y calidad. Además, los empresarios, que lanzan al mercado los concretos valores de uso como mercancías (por ejemplo, coches), han de obtener, bajo la presión de los *skareholders*, un rédito de capital invertido que se ha de orientar por los réditos de los mercados financieros globales. Por lo tanto, la producción tiene que organizarse para ser *in situ* altamente competitiva (con la vista puesta en los mercados globales de mercancías) y producir beneficios (con la vista puesta en los mercados globales de capital). Esto también es válido para aquellas empresas que presuntamente se sustraen a la com-

petencia de los mercados globales de mercancías ocupando nichos con sus productos, ya que no pueden sustraerse a la comparación de los réditos si las monedas son totalmente convertibles y el sistema bancario internacional procura una alta movilidad del capital.

Mientras que la globalización de la *competencia* va acompañada de la pérdida de significación del Estado nacional, el mantenimiento y fomento de la *competitividad in situ* exige control político, regulación. Esta contradicción entre desregulación y regulación, entre competencia global y competitividad local\* es característica del discurso de la globalización. Se trata aquí de una contradicción, no de un contraste externo. Por ello no se puede obtener lo uno —la globalización— sin lo otro —la localización de la producción y de la regulación—, y viceversa. Y más aun: cuanto más comprima la globalización de las relaciones económicas al mundo, formando una «aldea global» con la ayuda de las modernas tecnologías de los transportes y las comunicaciones, más coincidentes serán *globus* y *locus*, si bien las consecuencias serán dramáticas. La enorme diversidad mundial de los emplazamientos y de los regímenes y ritmos temporales se re-

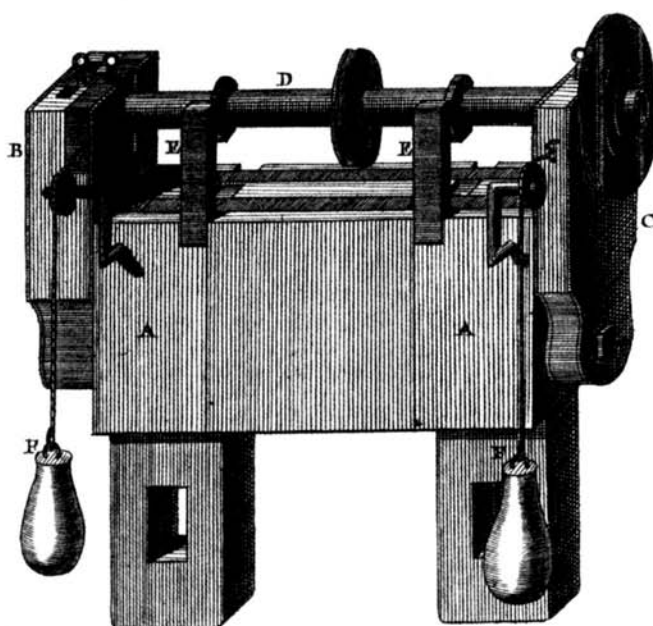
<sup>25</sup> Esto se muestra claramente con el ejemplo de las inversiones directas de Alemania, que han ido a parar mayoritariamente en los últimos años a servicios financieros y de seguros de países industriales (Informes mensuales del *Bundesbank*, mayo de 1997).

\* Esta doble condición de, por un lado, la competencia global y, de otro, la competitividad local, puede denominarse «globalización» (Altvater y Mahnkopf, 1996: 27 ss.). El concepto también es utilizado en otros sentidos, por ejemplo por Zygmunt Baumann (1996). [Véase el artículo de Roland Robertson en este mismo volumen, pp. 261-283. N. del E.]



duce con la simplificación de un espacio-tiempo dominante. En el transcurso de la anulación de fronteras, esta reducción de la diversidad a un modo de producción, de trabajo y de vida dominantes (es decir, «occidental») implica la exclusión de una parte importante de la población mundial. Esto, sin embargo, no es un indicio de la resistencia de la diversidad de culturas, sino más bien señal del contraste entre el orden de los sistemas sociales en las regiones ricas y el precio del desorden en el resto del mundo (Altwater, 1992; PNUD, 1994).

La anulación de límites en la economía trae consigo, además de la exclusión, otras consecuencias. La desterritorialización de los mercados (y del mundo de los Estados) en el transcurso de la globalización también ha provocado la *formación de nuevos límites*. ¿Cómo se ponen los límites que conferirían en tiempos de la globalización una estructura al sistema internacional, cuando las fronteras nacional-estatales establecidas han dejado de servir en muchos aspectos y se ha originado, mediante la desregulación, un mercado mundial amorfo? Por un lado, se crean bloques económicos regionales en forma de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones monetarias. Las tendencias de los flujos comerciales y las relaciones de capital son ciertamente relevantes para la formación de bloques económicos regionales, es decir, son inducidas por el mercado. Pero, con mucha anterioridad, hay elementos que, inducidos por la política, desempeñan también un papel: el aumento del peso político en las rondas aduaneras internacionales; la apertura de



opciones macrorregionales contra la coacción de la globalización; la mejora de las oportunidades en mercados disputados; o el retorno a recursos comunes en defensa de la estabilidad monetaria. No sorprende, por tanto, que desde mediados de los años ochenta se dibuje una «segunda oleada» de formación de bloques regionales (Anderson y Blackhurst, 1993), que parecen tener más éxito que la «primera oleada» en los años sesenta. Es precisamente por la globalización y por su capacidad para minar la soberanía nacional-estatal por lo que los bloques económicos están en alza. Esta evolución tiene para el Estado nacional graves consecuencias. Los límites territoriales del Estado referidos al ámbito geográfico, a la población y al poder del Estado ciertamente no desaparecen, pero han perdido importancia frente a límites supranacionales tales como las fronteras aduaneras, los límites reguladores y, probablemente, incluso a las fronteras monetarias supranacionales (como en el caso de la UE). La unión monetaria es justamente la negación de la nacionalidad, puesto

que en tiempos de globalización económica la soberanía es, sobre todo, soberanía monetaria, y en la unión monetaria esta se transmite del Estado a la institución supranacional.

Por otro lado, más bien se originan fronteras «invisibles» en *industrial districts* subnacionales o infranacionales, que crecen de forma natural. Esto es debido a que la competencia en el espacio global exige, por supuesto, la adaptación en los emplazamientos locales. Algunos «emplazamientos» tienen éxito en esa adaptación —en el sentido

de los estándares de la competencia global—, mientras que otros no. El concepto de «emplazamiento» tiene realmente una<sup>26</sup> carga ideológica. Pero también tienen sentido si se descartan dos cosas: primero, que sean las fronteras nacional-estatales las que definan los «emplazamientos» y las que circunden a las unidades de

<sup>26</sup> Y esta carga ideológica tiene lugar de forma contradictoria. Por un lado se presenta lo ilimitado de la globalización y, por tanto, la rotunda competencia de «los otros» como una coacción sin salida ni alternativa a la que hay que tener en cuenta. Los «mercados» son elevados a la categoría de cuasi-sujetos que exigen a los individuos, a las organizaciones y a las sociedades que se adapten a ellos. Todas las metas sociales y políticas se subordinan. Por otro lado, se establecen nuevos límites en los «emplazamientos». Estas fronteras se marcan a través de mandatos y de prohibiciones que marcan un «interior» y un «exterior», una pertenencia y una exclusión. La desaparición de límites a través de los procesos mercantiles globales, así como la delimitación en el «emplazamiento», fundamentan la dominación y estructuran la comunidad a través de la exclusión.



la competitividad en el espacio global. List\* todavía podía en 1841 atribuir esto a una economía nacional (que debía ser el fundamento estable del Estado nacional) en el marco de su teoría de «las fuerzas productivas» (List, 1841-1982)<sup>27</sup>. Pero los emplazamientos, como unidades de competitividad bajo la presión de la competencia global, raramente son congruentes con las fronteras del Estado nacional, siendo más bien «distritos» subnacionales («microrregiones») o poseyendo extensión supranacional («macrorregiones»). De ahí que al concepto de «emplazamiento» le falte claridad.

En segundo lugar, enfrentando a la teoría del mercado el concepto de «emplazamiento» parece meridiano que no son sólo «desnudas» unidades o empresas microeconómicas las que actúan en los mercados como oferentes y demandantes, sino que aquellas están arropadas por las relaciones sociales, con redes económicas y políticas en un espacio territorial y en un tiempo histórico. Por tanto, como actores del mercado, las empresas cuentan siempre con las redes existentes fuera del mercado. Una empresa, por tanto, es más que la unidad capitalista definida por el derecho de propiedad<sup>28</sup>. Para la competitividad local en el marco de la competencia global son relevantes, por tanto, los *industrial districts*, los *clusters* de empresas<sup>29</sup>. Su competitividad no solo depende de estrategias de adaptación microeconómicas (tal y como supone la teoría pura del mercado) o de la política nacional (como subraya el debate tradicional sobre la dirección política), sino también (y sobre todo) de las relaciones de interacción dentro de «redes» (Messner, 1995) que están formadas por actores muy diferentes que compiten y cooperan entre sí. Esto ya fue señalado por Alfred Marshall (1890-1986), al re-

conocer la importancia para el éxito de las empresas de los *externas effects* no formados en el mercado: por ejemplo, el efecto positivo de la infraestructura material privada o pública, la formación de la mano de obra o las relaciones de confianza que abaratan los «costes de transacción» de los actores del mercado y desatan efectos de sinergia. Es cierto que Marshall también vio los efectos negativos externos (*external diseconomies*), pero no les prestó la atención que hoy es necesaria para poder analizar las relaciones externas al mercado en el tiempo y el espacio.

El tema de las relaciones externas al mercado entre actores mercantiles (empresas) se ha retomado de nuevo en los años ochenta para poder explicar el éxito económico de las microrregiones de la «tercera Italia» en la Emilia Romagna, o en Friuli y en el Véneto, en el Silicon Valley en California, en Baden-Württemberg, en Jundlandia o en Ontario del Sur en Canadá (Storper y Scott, 1992; Gordon, 1995), después de que el control político-económico del Estado (keynesianismo) fuera sustituido por la confianza neoliberal en la ingeniosa regulación a través del mercado. Sin embargo, si miramos más de cerca, podemos ver cómo tanto la eficiencia microeconómica como el establecimiento de un marco estatal macroeconómico han de cooperar con las redes no formadas mercantilmente si se quiere que surja un sistema productivo eficiente en el *locus* dentro de la competencia del *globus*. Esto expresa, por un lado, que la competencia global y la competitividad local responden a principios diferentes: la competencia global en los mercados se basa en relaciones de equivalencia entre dinero y prestaciones. Estas relaciones son objeto de la teoría liberal. La competitividad, sin embargo, depende de procesos sociales de cooperación en base a relaciones de

reciprocidad (Mahnkopf, 1994). La competencia global tiene lugar en el espacio «etéreo», desterritorializado e intemporal de mecanismos de funcionamiento económicos. La competitividad, por el contrario, no puede asegurarse, ni siquiera mejorarse en el tiempo histórico, sin ligadura territorial ni anclaje local. Esto también es una razón por la que la convergencia a través de la integración económica, esperada por algunos teóricos del mercado, brilla por su ausencia. En el antagonismo entre los principios de competencia y equivalencia por un lado, y los de competitividad y reciprocidad por otro, se crea una distribución espacial de los «emplazamientos» que no es fácil de pronosticar porque siguen «las leyes» de la desigualdad y de la falta de sincronía del

\* Friedrich List (1789-1946) fue un economista y político alemán, fundador de la economía política alemana y decidido defensor de la unidad económica de Alemania. [N. de los T.].

<sup>27</sup> También Max Weber en su temprano ensayo «El Estado nacional y la política económica» de 1895 parte con total naturalidad del Estado nacional y de los elementos nacionales (Weber, 1895-1971: 1-15).

<sup>28</sup> De ahí que la privatización de empresas tenga frecuentemente como consecuencia una pérdida de eficiencia y productividad, ya que las redes externas a la empresa no se pueden privatizar. Esto se experimentó en los *nuevoslander* de la antigua RDA y en otros países de Europa Central y Oriental.

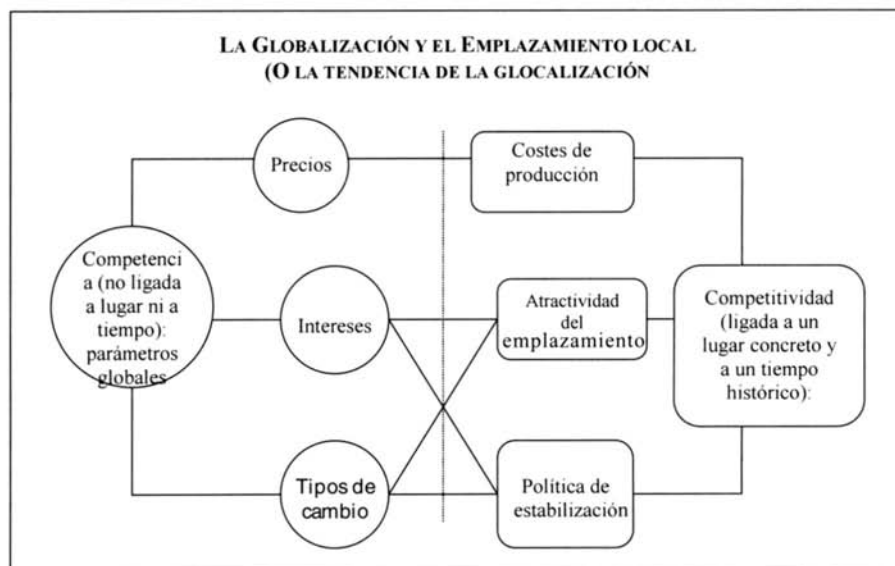
<sup>29</sup> No es posible diferenciar aquí adecuadamente los dos tipos de redes que son comunes en la competencia global: redes que se establecen en los «emplazamientos» entre empresas, administración y organizaciones de la sociedad civil con el fin de mejorar la competitividad del emplazamiento; y las propias redes de las empresas en la competencia global, en las que se crean alianzas de cooperación, pero de las que, en modo alguno, se elimina la competencia. Mientras que el primer tipo de redes están ligadas al espacio, las segundas son independientes del mismo.



desarrollo. De ello resulta que en una sucesión relativamente rápida los emplazamientos atractivos pierden su capacidad de atracción y son sustituidos por otros «emplazamientos». Sólo en los mercados financieros funciona de otra manera. Allí los emplazamientos de los bancos que operan globalmente son relativa y fácilmente intercambiables, pues para el desarrollo del negocio es suficiente con una roca que sobresalga temporalmente por encima del agua cuando la marea esté baja, que no reclame impuestos y que no regule los negocios bancarios (Couvrat y Pless, 1993: 135). Por el contrario, las decisiones de las zonas bancarias libres sobre las inversiones de capital se dejan guiar por el atractivo (comparado) de posibles réditos, y por ello la volatilidad es grande, como mostró la crisis de México en 1994-1995.

#### 4.1 Estrategias de la disminución de los costes de producción

La ya mencionada «globalización» es, en cierto modo, la expresión de una doble estructura de las modernas economías: cada proceso productivo está ligado material y socialmente a un territorio, a un emplazamiento. Pero a la vez se trata de valores y de dinero que son independientes de la especificidad de las condiciones de *producción* en los emplazamientos, y sólo cuando no quedan por debajo de las normas globales «valen» algo en la *circulación* de mercancías y capital en el espacio global. Esas normas globales son las que marcan los valores límite de costes y precios, por cuya fijación y cumplimiento, como se ha señalado, se ha desatado una violenta lucha<sup>30</sup>. A pesar de toda la «virtualización» en la circulación global, la producción continúa ligada al territorio y tiene lugar bajo condiciones sociales y técnicas reales. También el descenso de los costes que



exige la competitividad en el emplazamiento puede efectuarse solamente de manera real y no virtual. La cuestión es, desde luego, cuáles son los costes que han de descender y cómo se pone en marcha la reducción de los mismos (véase diagrama)

Los costes salariales unitarios se definen como la relación entre los costes salariales por unidad de trabajo (por ejemplo salarios y sueldos, incluidos los costes adicionales del salario, por hora de trabajo) y el producto interior bruto por unidad de trabajo (productividad laboral). Partamos de la base de que los complicados problemas metodológicos de la medición están resueltos y abstraigámonos de momento de las influencias del tipo de cambio. Resulta entonces evidente que la «política del emplazamiento» (*standortpolitik*) puede aplicarse o bien en los salarios, o bien en la productividad, o bien en ambas<sup>31</sup>, en aras de ajustar los costes de producción al precio en circulación prescrito (en los mercados mundiales). Los representantes empresariales piensan en primer lugar en un descenso de los costes salariales (salarios y costes adicionales) cuando hablan de asegurar el emplazamiento mediante la limitación de los costes

<sup>30</sup> El gerente de Volkswagen, López de Arriortúa, enfrentaba la reducción de costes de manera casi ideal bajo la divisa «Nombre el precio y yo organizaré los costes de tal manera que ofertaremos un precio mejor».

<sup>31</sup> Muchos de aquellos que piensan que la globalización es un «fantasma» tienen presente, en primer lugar y por regla general, el «emplazamiento alemán». Pero este no estaría en peligro por la globalización. Como prueba, en efecto, se pueden aducir los altos superávits en la balanza comercial y la fortaleza del marco alemán, que hablan en favor de la alta capacidad competitiva de la economía alemana y que presentan el discurso de la necesidad del descenso de los costes para la mejora de la capacidad competitiva como un pretexto, como mera ideología. También atendiendo al incremento de los costes salariales unitarios, que es la medida corriente de la competitividad internacional, se pone fin a la alarma en el caso alemán: contrariamente a lo que propagan los empresarios, no han crecido extraordinariamente. Pero estos argumentos, que son totalmente ciertos, no pueden utilizarse contra las tendencias de la globalización. La balanza comercial positiva de Alemania se desbarata debido al saldo negativo de la balanza de servicios (especialmente el turismo); y en segundo lugar, esos déficits son equivalentes con los de otros países que no pueden evitar las adaptaciones para mejorar la competitividad de «su emplazamiento». Igualmente, la fortaleza del marco alemán, sobrevalorado por causa



salariales unitarios. Con ello no dudan de la variabilidad a corto plazo de los salarios en relación a la producción, y de este modo hacen muy fácil la política del emplazamiento. Reducen su complejidad a medidas de política laboral y de política salarial, toda vez que los difíciles, costosos y lentos ajustes estructurales de la economía y de la sociedad se pueden evitar o aplazar. No obstante, el precio a pagar es alto, ya que la supresión de servicios sociales estatales no sólo tiene como consecuencia un descenso de los costes, sino también siempre una limitación de los derechos sociales de los ciudadanos<sup>32</sup>.

También las «racionalizaciones sin inversiones» (como en Italia en los años sesenta, antes de estallar la revuelta del *autunno caldo* en 1969) sirven a la causa del descenso de los costes laborales sin ninguna compensación para la mano de obra. Tiene lugar un incremento de la intensidad laboral a través de la flexibilización de la jornada laboral y de las relaciones laborales (tiempo parcial, pluriempleo, trabajo domiciliario, trabajo autónomo pero dependiente, etc.) y de la restricción de derechos protegidos (protección del menor, cobro del salario en caso de enfermedad, etc.). La disminución de los costes salariales unitarios tiene dos consecuencias. En primer lugar, la unidad de producto contiene menos porcentaje de salario. En consecuencia, incremento de la porción de ganancia e intereses. Dado que los intereses están fijados en los mercados internacionales, el descenso de los costes salariales unitarios supone un incremento de las ganancias. Sin embargo, esta subida de ningún modo es un requisito suficiente para las inversiones, puesto que los intereses no están afectados por ello. Por lo tanto, a consecuencia del incremento de la intensidad y productividad laborales, se produce una re-

distribución de los ingresos en beneficio del capital, pero que no ha de traer consigo puestos de trabajo adicionales.

En segundo lugar, se libera fuerza de trabajo *per saldo*, toda vez que el volumen de producción no compensa la liberación realizada en aras de la racionalización e intensificación laboral, ya que hay menos trabajo «vivo» por unidad de producto. Con la promesa de puestos de trabajo seguros, alcanzables mediante la mejora de la competitividad que se lograría con el descenso (comparativo) de los costes salariales unitarios, se destruyen en definitiva puestos de trabajo. Si realmente llegara a incrementarse la producción y, como en el caso de la RFA, ese incremento fuera a la exportación, entonces la destrucción de puestos de trabajo tendría lugar en «emplazamientos» que compiten entre sí. Es imposible que se puedan crear puestos de trabajo *per saldo* con el descenso de la participación directa e indirecta de los salarios con el fin de racionalizar e intensificar el trabajo.

Un efecto semejante tienen los incrementos de la productividad. Si estos superan el crecimiento de la producción, se libera en cualquier caso mano de obra. Los éxitos exportadores de ciertos «emplazamientos» debido a su alta capacidad competitiva confirman la regla. No obstante los aumentos de la productividad no pueden obtenerse sin inversiones de capital, que probablemente sólo se compensan a largo plazo, y de ahí que sean en principio costosas y sobrecarguen al «emplazamiento», sobre todo cuando en vistas a la globalización financiera de mercados monetarios y de capital, las inversiones financieras en marcha prometen rápidos y altos réditos que apenas pueden alcanzarse *in situ*. Esto es especialmente válido para inversiones a largo plazo en infraestructuras y en formación, para investigación básica

y también, sin duda, para el desarrollo de nuevas líneas de productos. En términos normativos e ideales habría de indicarse cómo podría incrementarse la productividad en el emplazamiento y, en consecuencia, también la «competitividad sistémica» (Porter, 1991; Messner, 1995). Sin embargo, los respectivos intereses microeconómicos no se interpretan siempre así, ni las instancias macroeconómicas cuentan con las competencias, ni las redes sociales crean tales efectos de sinergia para que la norma se cumpla. Y si este fuera el caso, entonces de ningún modo es seguro que con el aumento de la productividad también se incrementase la competitividad, pues todos los «emplazamientos» se encuentran en esa carrera que no crea cien vencedores, sino que aúpa a tres al podio y deja noventa y siete tristes perdedores.

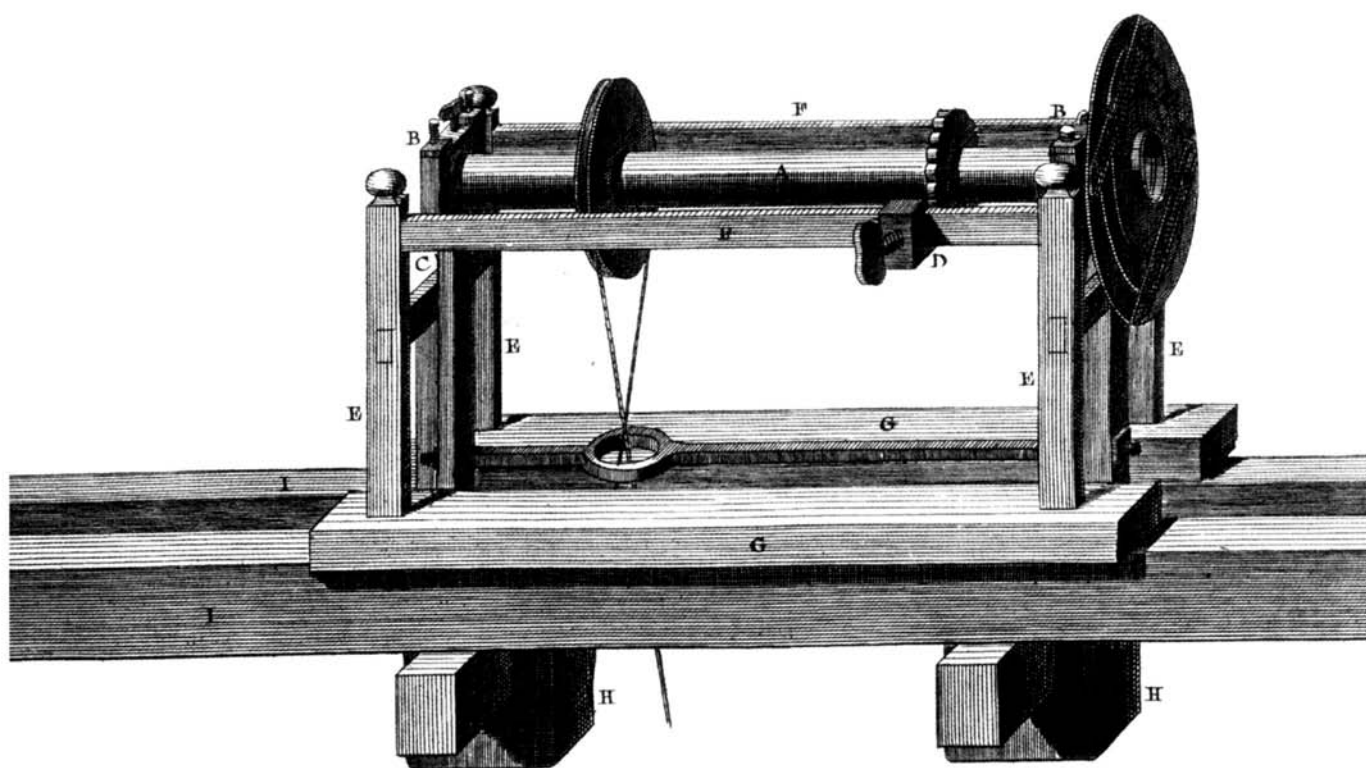
Es lógico que en esa situación tenga utilidad decir que «vamos todos juntos» en el mismo barco, al igual que

---

de un aumento de la productividad laboral, condiciona la debilidad de otras monedas (la tendencia a su devaluación). La globalización, como hemos indicado al comienzo, no elimina un desarrollo desequilibrado y temporalmente desigual en las sociedades capitalistas. Los distintos países y monedas quedan afectados de manera desigual, pero quedan afectados. Las tensiones que surgen de ello se descargan en crisis que, de ningún modo, pasan sin dejar huella en el «emplazamiento Alemania», tal y como han mostrado y muestran las crisis del sistema monetario.

<sup>32</sup> Esta reflexión ha inducido a Ralf Dahrendorf a advertir sobre la socavación de la democracia social, ya que de ese modo se pondría también en peligro el orden democrático formal (Dahrendorf, 1995). Claus Koch (1995) ha intentado resumir analíticamente los efectos de la reducción del presupuesto estatal haciendo una importante distinción entre Estado social y Estado del bienestar.





intentar transformar las luchas en los «emplazamientos» en una búsqueda del consenso. Han de aunarse los esfuerzos en todos los niveles y en todas las organizaciones para asegurar la competitividad. Los incrementos en la productividad encierran cambios en los puestos de trabajo (también su destrucción), así como en las cualificaciones exigidas y en las habilidades sociales. La adaptación a estos cambios se consigue sólo si esto sucede de manera consensuada, y no si ha de forzarse en conflictos que minan las energías. Este es el motivo por el cual los observadores de estos procesos, sobre todo los sociólogos industriales, toman en consideración la importancia del «capital de confianza» para asegurar el emplazamiento (Kern, 1996). La conservación del emplazamiento exige ciertas prestaciones en orden a moderar el conflicto entre trabajo y capital. En el caso especial de Alemania, se trataría del cuidado de las instituciones bási-

cas del sistema de relaciones industriales, incluso contra los *hardliner* de la política del emplazamiento que olfatean la oportunidad de recortar todos los lazos sociales (las relaciones de reciprocidad) que obstaculizan la globalización económica (relaciones de equivalencia). Ciertamente, la globalización es sinónimo de desregulación, flexibilización y privatización. Por supuesto que esta política de la *eliminación de límites* puede ir demasiado lejos y se destruyan en cada lugar *delimitado* los recursos sociales y las instituciones políticas generadores de consenso que hasta la fecha habían mantenido representados los «costes de transacción» de la economía<sup>33</sup>. El principio de la competencia en los mercados mundiales mina los lazos de la cooperación local que se precisan justamente *in situ* para poder subsistir a largo plazo en la competencia de los mercados mundiales<sup>34</sup>.

Hay una contradicción entre la competencia ilimitada, que lo es porque no está ligada a un lugar y porque niega el tiempo histórico, y la cooperación, esencialmente limitada debido a su vinculación a un territorio y a un tiempo históricos.

<sup>33</sup> Contra esa miopía se apela a la comprensión de los empresarios y sus altos sacerdotes para que calculen las constantes desventajas de una política competitiva brutal que busca el éxito en el corto plazo (Hoffmann, 1997) y para que no fuercen en exceso la curva de descenso de los costes. Esto es cierto, pero se subestima la coerción de la globalización y se malinterpretan las contradicciones de la «glocalización».

<sup>34</sup> En las microrregiones, por de pronto, se responde a los desafíos de la globalización con estrategias de mejora de la competitividad. ¿Pero qué ocurre cuando estas estrategias son inútiles o fracasan? Bien puede suceder entonces que la competitividad se mejore a través de la exclusión: a través de la externalización política y mediam-



Esto llega tan lejos que la meta de la competitividad ahorma a todas las demás metas estatales y constitucionales, nada sorprendente cuando incluso se exige la adaptación de la Constitución a las condiciones de los mercados globales (es lo que ha pedido en Alemania Rüdiger Pohl, presidente del Instituto para la Investigación Económica de Halle). Los procedimientos democráticos cuestan demasiado tiempo, en un momento en el que han de seguirse rápidamente las señales del mercado. La globalización expulsa del «continente», como planteamos al comienzo, a las sociedades «constituidas», dejándolas desconcertadas y sin constitución, y en manos de los poderes «no constituidos» de la economía global. Ahora bien, ¿puede constituirse algo nuevo en el tiempo y en el espacio?

## 5. Conclusión: la política en los límites de la globalización

Las tendencias de la anulación de fronteras desembocan a su vez en una multitud de límites. Esas tendencias fuerzan la división de las sociedades y disuelven, bajo la presión de la competencia, las reservas de cooperación y solidaridad, que vuelven de nuevo a movilizarse en los «pactos para el empleo» y los «contratos sociales» (Grupo de Lisboa, 1997). También socavan la democracia, ya que con la desaparición de la soberanía nacional de un Estado sobre un territorio desaparece el lugar de la participación democrática. Con el sustancial estrechamiento de los espacios y tiempos de la cooperación queda también afectada negativamente la propia democracia formal (Huber, Ruescherneyer y Stephens, 1997: 323 ss.).

Las tendencias de la globalización desencadenarían menos temo-

res si, al menos, trajeran consigo la disminución de la propensión a las crisis económicas. Pero más bien se ha de suponer que esta se traslada del nivel nacional al global. En todo caso, se trata de que en los mercados financieros globales altamente inestables «se plantee el problema del riesgo sistémico. La repentina salida fuera del mercado de un participante importante, puede conducir al estrangulamiento de la liquidez de otros participantes, y acarrear dificultades en otros segmentos del mercado. Con ello puede peligrar la estabilidad de todo el sistema financiero» (Meister, 1996: 9 ss.). Las crisis financieras tienen repercusiones sociales y económicas reales así como graves consecuencias políticas (como prueba la crisis financiera mexicana de 1994-1995). Por lo tanto, no es suficiente reaccionar con «políticas de emplazamiento» frente a los retos de la globalización. No se trata sólo de que sea posible el fracaso en el emplazamiento singular, sino que en modo alguno se considera la posibilidad de una crisis global. Las tendencias de la sobreacumulación de capital no quedan eliminadas por la globalización. Las crisis económicas y sociales no son visiones de un pasado ya superado. La racionalidad de la política del emplazamiento está expuesta básicamente al mismo dilema que la racionalidad microeconómica del empresario: las decisiones justificadas racionalmente se acumulan como irracionalidad macroeconómica e incluso global. A la búsqueda de un rendimiento del capital individual lo más alto posible desciende precisamente el nivel del rendimiento del capital total<sup>35</sup>.

Las dimensiones de esta irracionalidad global, consecuencia de decisiones que son racionales en el «emplazamiento», se muestran co-

mo particularmente dramáticas si observamos el medio ambiente. En los límites del espacio medioambiental los bienes medioambientales necesarios para la producción y el consumo son «bienes oligárquicos» (Harrod, 1958), o «bienes posicionales» (Hirsch, 1980). Si han de funcionar los mercados competitivos en vistas a una asignación y distribución óptimas, los bienes que en ellos se comercializan tienen que ser reproducibles. Esta condición no la cumplen los bienes posicionales. Estos no son escasos solo económicamente (en relación a la restricción monetaria del presupuesto), sino que también se dispone de ellos limitadamente por razones ecológicas y sociales<sup>36</sup>. En consecuencia, están re-

biental de los costes ecológicos y mediante la limitación regresiva frente a los «extranjeros», competidores que son, además de excluidos, declarados, siguiendo de manera tradicional a Carl Schmitt (1963), como enemigos. Por tanto, la globalización y la lógica del emplazamiento serían en esos casos responsables de que se creen nuevos regionalismos, como ocurre en Italia, Canadá, Francia y otros lugares, o de que se produzcan limpiezas étnicas como en Yugoslavia, en muchos países africanos y en la Europa Oriental. También lo sería de que surgieran nuevos fundamentalismos contra «McWorld» (Barber, 1996), o de que la xenofobia palpita en el telón de fondo de las tendencias de atrincheramiento de los mercados laborales aún controlables nacionalmente, como ocurre con la legislación europea (y alemana) sobre asilo. Estos ejemplos muestran el drama y el peligro de la delimitación regresiva de fronteras frente a las exigencias de la globalización. Sólo superficialmente se originaría una sociedad civil mundial abierta, mientras que en lo profundo prosperaría la mentalidad regresiva «amigo-enemigo».

<sup>35</sup> Aquí se deberían, de mediar espacio, explicar y demostrar empíricamente las reflexiones teóricas acerca de las crisis.

<sup>36</sup> De ahí la distinción entre «escasez» económica y «carencia» natural (Altvater, 1991: 82).

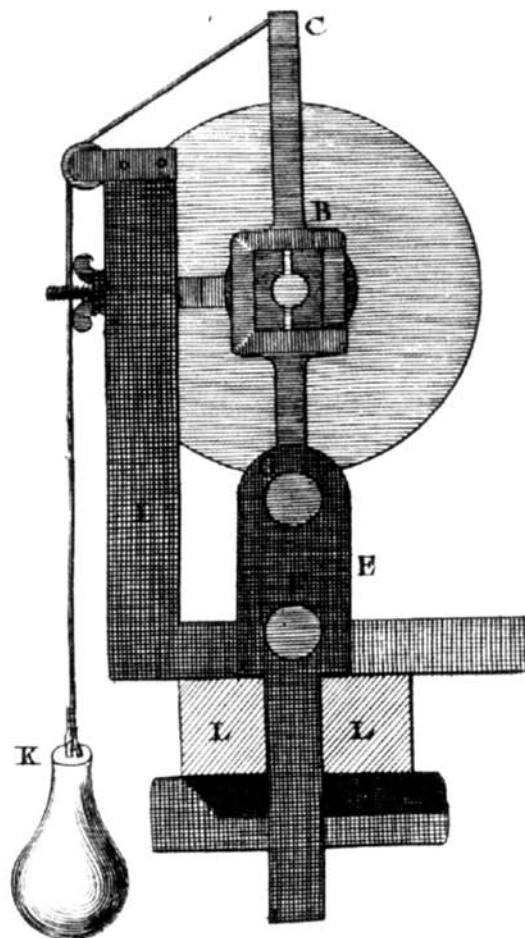


servados para una oligarquía del dinero —de ahí el atributo de «oligárquicos»— que asegura su acceso a los recursos con medios monetarios y puede excluir a todos los que no disponen de medios monetarios de compra. En contra de las leyes económicas, el mercado no puede crecer cuando el valor de uso de los bienes posicionales debe asegurarse. Esto es debido a que la oferta de la naturaleza es necesariamente limitada. En consecuencia, la demanda del mercado no puede aumentar según la racionalidad económica sin desencadenar una devaluación inflacionista de la demanda o/y producir desigualdad económica además de desigualdad social y política. Por añadidura, la desigualdad económica es altamente inestable, ya que las exigencias monetarias no sólo excluyen a aquellos que no disponen del capital correspondiente. Las propias exigencias se devalúan a sí mismas, dado que el capital aumenta con los intereses, sin que esté a disposición la oferta de los bienes de la naturaleza no reproducibles que correspondería al crecimiento monetario.

Los bienes posicionales sólo pueden ser distribuidos y emplazados políticamente. Los mecanismos económicos del mercado no son apropiados para ello. A causa del desgaste de la naturaleza del planeta Tierra se desencadena una crisis medioambiental global que fuerza a la limitación del consumo de la naturaleza<sup>37</sup>. ¿Cuáles son los límites que han de demarcarse políticamente? ¿Qué sujetos políticos son los que pueden llevar a cabo la tarea delimitadora frente a las tendencias a la anulación de límites? Las preguntas ya son de por sí difíciles de contestar porque la anterior claridad acerca de los límites ha desaparecido. La amplia congruencia del Estado nacional y de la economía nacional o la expansión paralela de capital nacional y poder estatal en la época del imperialismo, son historia. Las fronteras se im-

plantan, como hemos visto, de manera supranacional en bloques regionales. Por debajo del nivel nacional-estatal se forman «emplazamientos» microrregionales que también intentan delimitarse incluyendo todos los factores que incrementan la competitividad, y excluyendo lo más ampliamente posible los factores que la obstaculizan. Puesto que ni para los factores positivos ni para los negativos pueden darse criterios «objetivos», son evidentes las adscripciones ideológicas. Así se explica que la política del emplazamiento trabaje “tiempos modernos” con ideologizaciones y adscripciones que en parte provienen de tiempos premodernos: calificaciones étnicas, raciales, religiosas, etc., para tener a mano criterios de inclusión y exclusión.

La identidad ciudadana ligada al Estado nacional tradicional se ha quebrado de múltiples formas a causa de la globalización. Las identidades en las unidades mayores (la UE, por ejemplo) o en las unidades menores de los emplazamientos se trocan en una amalgama en la que, por supuesto, está contenida la identidad nacional. Pues, como ya se ha mencionado repetidamente, el Estado nacional no desaparece en el transcurso de la globalización, sino que cambia su carácter. Desde el punto de vista formal aún son los Estados nacionales los que



ofrecen el espacio de la participación democrática. En el mundo de los Estados nacionales son los gobiernos y los partidos políticos los que están ligados al territorio (siendo este nacional, incluso dentro de la Europa que se está unificando). Son la expresión de la inadecuación de la política que no es capaz de intervenir entre los niveles micro y macrorregionales por

<sup>37</sup> A ello responden las reglamentaciones medioambientales, desde el Acuerdo CITES de protección de especies, al régimen sobre el ozono (Protocolo de Montreal y Viena), de la Convención de Basilea sobre Residuos a la Convención Climática y la Agenda 21 de Río de Janeiro.



encima o por debajo del Estado nacional.

Las circunstancias son aun más complicadas, ya que los límites del espacio medioambiental están marcados políticamente. Los «nuevos movimientos sociales» activos en la política medioambiental y las «organizaciones no gubernamentales» se han adaptado a la crisis medioambiental global. Lo singular y temporal de la destrucción del medio ambiente, que antaño estaba limitada territorialmente, se ha convertido en apariciones ubicuas de carácter permanente, con la consecuencia de que los movimientos e iniciativas ciudadanas comprometidas con *single-issues*, que antes eran locales y temporales, se han transformado, por un lado, en movimientos sociales permanentes y en partidos, y, por otro, en organizaciones no gubernamentales (ONG), en este caso no referidas al Estado nacional. Estas últimas pueden ser más directas y flexibles que los partidos a la hora de representar determinados intereses sociales (sobre todo los de la conservación de la naturaleza) y movilizar la solidaridad frente a la miseria social.

¿Sirve todo esto para crear una sociedad mundial, una «sociedad civil» internacional? El propio concepto tiene una larga tradición (Haug, 1997). Designa el espacio de la convivencia social (*società civile*) no constituido estatalmente, pero tampoco constituido económicamente por los mecanismos del mercado (por tanto, en oposición a *società politica* o a los «aparatos del Estado ideológicos y represivos»). También el concepto de la sociedad civil, al margen de que nos refiramos a la tradición hegeliana, a la estadounidense o a la gramsciana, tiene ante todo una dimensión territorial que esencialmente coincide con el Estado nacional. El contenido de la «sociedad civil» se

transforma con la expansión global de los mercados, es decir, con la globalización de los intereses económicos, con la socavación de la soberanía y con el cambio de significado de la *società politica* que va ligado a ello. Su horizonte se extiende más allá de las fronteras nacionales. Los procesos económicos de globalización y los políticos de anulación de fronteras provocan así un acuerdo acerca de los nuevos límites. Estos no pueden marcarse tan claramente como fue el caso de los Estados nacionales definidos territorialmente en el mundo de los Estados. Las consecuencias que produce la multiplicidad de límites entrecruzados en la formación de identidades ciudadanas estatales son descritas como «ciudadanía estatal fragmentada» (Prokla, 105; Wiener, 1996). También las soberanías están en cierto modo fragmentadas, por lo que, a partir de ahora, surgirá de los nuevos límites provocados por la globalización la necesidad de una regulación diferente y de otros modelos de regulación. Por ejemplo, de las relaciones industriales cada vez tiene más y más dimensiones regionales, nacionales y supranacionales. Las distancias, es decir, el tiempo y el espacio, o los obstáculos comerciales nacional-estatales (sobre todo aduanas) y la limitación de la convertibilidad (para el capital) ya no son fronteras protectoras de la competencia tras de las cuales se pueda desarrollar la especificidad de las relaciones industriales que diferencie el modelo alemán del italiano o el francés del británico, y que se ha convertido en preciado objeto de los esfuerzos comparativos de los sociólogos industriales.

Como ya hemos señalado, las fronteras territoriales han caído en el transcurso de las rondas de reducción aduanera del GATT/OMC; a través de una amplia desregulación de las relaciones laborales en el sector de

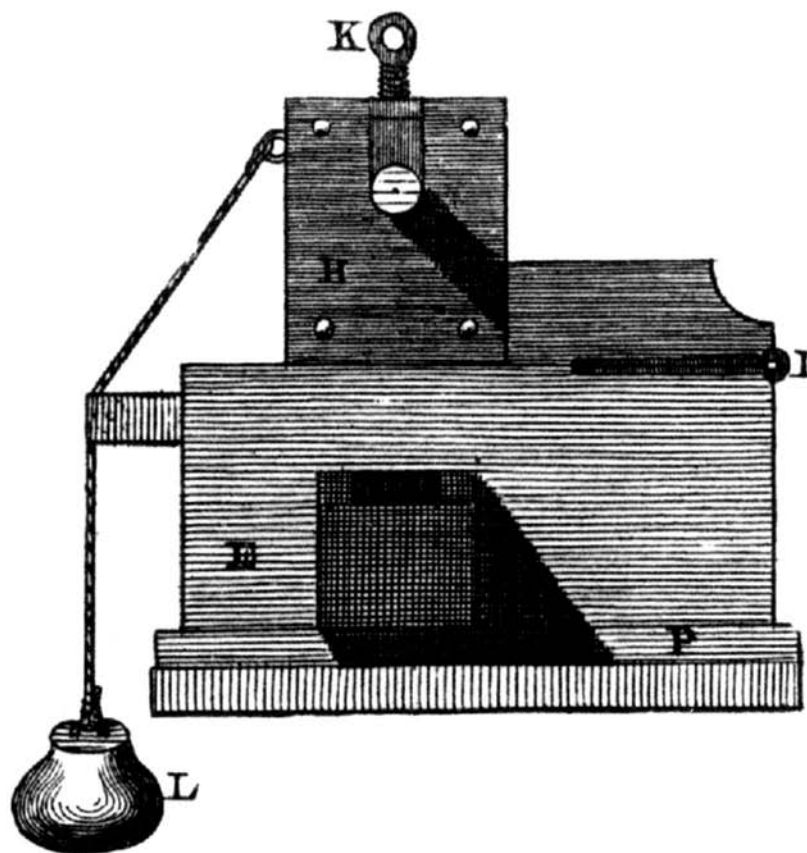
los transportes (retirada del pabellón, segunda matriculación de los barcos); mediante la política de precios bajos de la energía; y como consecuencia del progreso técnico en el sector de los transportes y las comunicaciones (Altvater y Mahnkopf, 1996: 217 ss.). De esta forma, el transporte de las mercancías que compiten «en un emplazamiento» está cuasi-subservencionado. La presión sobre el ajuste de las condiciones salariales y laborales se incrementa. Una subida de los precios de la energía causada por un impuesto energético, una mejora de las condiciones laborales en el sector de los transportes y un impuesto sobre movimientos de capital a corto plazo (tasa Tobin) podrían guiar a la globalización salvaje por caminos algo más regulados. Y esta regulación tiene sentido sobre todo supranacionalmente.

En direcciones semejantes actúan las cláusulas ecológicas y sociales del comercio mundial. Con ellas puede echarse un cerrojo a la tendencia de los mercados a remunerar a los proveedores de los productos más baratos, y entre ellos, precisamente, a aquellos que siguen los estándares sociales y ecológicos más bajos. Estas cláusulas son, sin duda alguna, proteccionistas y de ahí que reciban críticas no sólo de los libre-cambistas. Pero con ellas no se trata de proteger a las economías nacionales (mediante aranceles proteccionistas y fronteras educativas) sino de proteger a las relaciones sociales y al medio ambiente de las tensiones generadas por la globalización en todas las sociedades que participan del comercio mundial. Ésta es una diferencia fundamental entre el «viejo» y el «nuevo» proteccionismo. El nuevo proteccionismo remite a una tendencia de la necesidad de regulación en el nivel macrorregional y global tras



décadas de desregulación de los espacios nacional-estatales.

Los procesos de la globalización, que han adquirido un fuerte impulso por la desregulación política en los últimos años, justifican —paradójicamente— la necesidad de la regulación (opinión que sostiene, incluso, el BM en sus últimos informes sobre el desarrollo mundial) en todos los niveles, es decir, en los «emplazamientos», en el espacio nacional, en el sistema internacional y en el nivel global. Los límites de la globalización no sólo hacen necesaria la regulación, sino también posible. Las soberanías están fragmentadas y las identidades de los sujetos políticos de la regulación no se dejan deducir tan fácilmente de la «nacionalidad» del Estado nacional. El gran problema actual es la desigualdad en tiempos y espacios de los procesos económicos, sociales y políticos, por no hablar de los naturales. La competencia es global, y los agentes de la desregulación sólo exigen a la política la creación de condiciones óptimas para la competencia económica. Los políticos de los emplazamientos se limitan al ámbito donde alcanza su influencia política, y esta se limita temporal y espacialmente a donde alcanza políticamente la torre de su iglesia. La política en tiempos de la globalización ha de intentar superar la incompatibilidad de tiempos y espacios, es decir, debe también establecer límites regulando los procesos económicos que pretendan exceder toda medida. «El problema central del presente consiste en encontrar formas de organización política que hagan justicia a las relaciones globales» (Narr y Schubert, 1994: 15). Desde luego que ya no entra en consideración en exclusiva o en primera línea el inequívoco control jerárquico nacional estatal (a través de los medios del derecho, el poder



y el dinero), sino una especie de «regulación reticular» entre instancias e instituciones en los diversos niveles (desde el local hasta el global) incluyendo las diferentes formas y sujetos de la regulación. Sería ciertamente ingenuo suponer que esta «regulación reticular» daría expresión alegremente a una «sociedad civil» transnacional. La «sociedad civil» es propiamente «*an arena of power [y es]... manifestly wrong to believe that the forces within transnational civil society pull only in one direction. Many actions and actors within transnational civil society are profoundly illiberal and destructive, involving, for example, the privatisation of violence, transnational criminal activity, private trade in weapons, and the increasingly thin line between*

*criminal and social violence...*» (Hurrell y Woods, 1995: 467). Como sabemos por el debate sobre el funcionalismo en la teoría política, no se crean sin más formas y sujetos de la regulación porque sean necesarios económica, política, social y ecológicamente. Los nuevos límites de la globalización marcan una arena en donde ha de tener lugar la discusión entre actores estatales y no estatales y entre intereses económicos y ecológicos en pro de más igualdad y más libertad. También en el futuro la «sociedad civil» transnacional va a significar sobre todo conflicto. Se trata de aprender a encaminar ese conflicto de tal manera que acabe de forma productiva y no destructiva.



Óscar Arcos Palma, Economista,  
Profesor Maestría en Ciencias Económicas,  
Universidad Santo Tomás

# Empleo y salarios:

## *aspectos funcionales de bajo perfil*

Óscar Arcos Palma

El bajo perfil ha caracterizado durante mucho tiempo a la sociedad y la economía colombianas. Ha sido funcional a la cultura política y a la economía. En la primera, se ha expresado en una democracia de pocos y un déficit enorme de participación ciudadana; en la segunda, en equilibrios económicos y sociales basados en mercados poco competitivos, estructuras de monopolio y bajos niveles de bienestar. Puede no existir discusión en torno a las afirmaciones de la democracia colombiana como la más antigua y más estable de América Latina y de su economía como una de las más sólidas y estables de la región. No obstante, tales equilibrios estables de democracia y economía son de bajo nivel.

El empleo, en concordancia con la idea expresada, tiene características de bajo perfil: ha sido, por fuerza, funcional a una economía que, en el concierto internacional, bien puede soportar el símil de una economía de provincia. Bajos salarios significan baja calidad del empleo; baja calidad del empleo traduce débiles sistemas de producción y de intercambio; estos expresan mercados sin dinámica y sin competencia. Pero funcionan, es cierto, y también es cierto que alcanzan y sostienen sus mediocres equilibrios estables. No auguran hacia el futuro señales deseables de desarrollo económico y social. Anuncian, en cambio, nuevos equilibrios estables de una economía y una sociedad polarizada entre la riqueza de unos pocos y la miseria generalizada. No es difícil observar la evidencia: el viejo problema de mantener un rit-

mo sostenido de ganancias del capital en virtud de la disminución de los salarios continúa siendo el mayor problema en nuestros días. Las características de la economía colombiana, más rentista que productiva, no hacen viable las transformaciones que requiere el país para alcanzar situaciones deseables de desarrollo y bienestar.

Este artículo expone algunas ideas sobre la situación del salario mínimo desde 1991, en la perspectiva de las ideas de equilibrios de bajo perfil.

### Calidad del empleo

Los ingresos revelan la calidad del empleo y el nivel de vida que una sociedad puede tener en un momento determinado. En los últimos ocho años, aparte de las situaciones críticas de desempleo (alcanzó el 20% en 1999), el país vio decaer en forma palmaria la calidad del empleo. En 1996, la proporción del empleo con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos mensuales legales (smml) era de 53.9%, el Gini de concentración de ingresos laborales de 0.426 y la población en situación de pobreza se estimó en 52.8% (Cuadro 1).

Desde entonces, la proporción de trabajadores con menos de dos smml ha venido aumentando sin interrupción, hasta alcanzar en 1993 el 69.3% del total del empleo. Un análisis simple indica que la otra proporción de empleados concentra la mayor parte de





**Cuadro 1****Proporción del empleo con < de 2 smml**

Total Nacional

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total empleo (1)	14,725	15,174	15,388	15,319	16,321	16,382	16,415	17,319
Empleo en = o < 2 smml (1)	7,940	8,686	9,437	9,762	10,794	11,156	11,195	12,002
% (2)	53.9	57.2	61.3	63.7	66.1	68.1	68.2	69.3
Gini de ingresos laborales	0.426	0.468	0.472	0.496	0.518	0.502	0.506	0.518
Pobreza	52.80	50.30	51.47	56.30	59.77	61.75	62.45	62.87

(1) En miles

(2) Fuente: Encuesta Nacional de Hogares y ECH hasta 2003. 2004 se estima con la tendencia

las remuneraciones: el índice de Gini es de 0.518. La consecuencia natural de esta relación es un aumento de la pobreza: en los ocho años se incrementó en diez puntos. Una economía en crisis que procura su recuperación con bajos salarios no tiene futuro.

**Expropiación en los salarios**

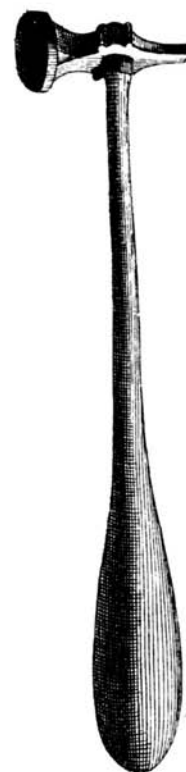
Después del auge artificial que propició la apertura a la actividad económica en Colombia durante la primera mitad de los años noventa, esta cayó en crisis. No se ha recuperado del todo y tampoco se espera para los próximos años que el PIB mejore sus tasas de crecimiento.

Se afirma que el empleo es fuente de ingreso de los hogares y factor importante para el desarrollo económico y el bienestar de la población. En las condiciones de precariedad extrema a las que ha llegado la calidad del empleo, no puede afirmarse lo mismo. Una expresión de la precariedad es la magnitud del salario mínimo mensual legal (Cuadro 2 y Gráfico 1): la evolución del índice del salario mínimo establecido por decreto gubernamental muestra un descenso sin interrupción, de 126 en 1991 a 106 en 2003.

El índice de precios al consumidor (IPC), que mide la evolución de los precios de la canasta de consumo de bienes básicos de los hogares, es el referente sobre el cual los empresarios, los trabajadores y el gobierno discuten al finalizar cada año los incrementos salariales del año siguiente. Desde 1991,

el IPC ha disminuido en forma considerable y en los últimos años se ha estabilizado entre el 7% y el 8%. El problema de las negociaciones de los incrementos salariales es que se hace con base en la inflación esperada. Casi siempre la inflación real ha resultado ser más alta que la inflación esperada. La diferencia entre la inflación causada en un año determinado frente a la inflación esperada que ha resultado menor a fin de cuentas es la magnitud que expresa pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios. La razón es simple: el costo de bienes de la canasta de consumo se han incrementado en todo caso; menores ingresos significa menores posibilidades de acceso a tales bienes.

En un supuesto velo de ignorancia, el año de 1990 podría considerarse el punto de partida de las negociaciones en los incrementos salariales. El criterio de negociación de incrementos salariales con base en la inflación esperada comienza a mostrar las diferencias a partir de 1991 (Cuadro 2): la diferencia que perdieron los trabajadores por el incremento menor de sus salarios frente a la inflación, fue de 1.2% (\$620): el smml ese año fue \$51.716. Con la inflación real debió ser \$52.336. Aumentos menores en el tiempo significan pérdidas mayores acumuladas. En 2003, el salario mínimo fue pactado en \$309 mil pesos; según el comportamiento del IPC, el salario debió ser de \$742 mil pesos. La diferencia perdida es de 126.8%. Aquí se expresa una relación desigual en la negociación de los salarios. La situación de los trabajadores es a todas luces desventajosa









## Cuadro 3

## Remuneración, consumo final de los hogares, PIB

Millones de pesos corrientes

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Remuneración a los asalariados.	23,780,889	29,558,594	37,367,054	45,299,536	52,104,528	56,482,120	60,718,279
% del PIB	35	35	37	37	37	36	36
Gastos de consumo final - Hogares	44,419,256	55,350,381	65,834,599	79,037,154	92,317,668	97,436,291	111,977,146
% del PIB	66	66	65	65	66	64	64
PIB	67,532,862	84,439,109	100,711,389	121,707,501	140,483,322	151,565,005	173,729,806

Fuente: DANE

## Sobre el consumo de los hogares y la reactivación económica

Las cuentas nacionales muestran cómo desde 1998 las remuneraciones a los asalariados y el gasto de consumo final de los hogares registraron disminuciones en su participación frente al PIB: en 1 punto las remuneraciones y en 2 el consumo final de los hogares (Cuadro 3). Al observar que la capacidad adquisitiva de los salarios ha venido en caída ininterrumpida y al contrastar esta observación con el comportamiento de las remuneraciones y del consumo de los hogares, puede inferirse que la relativa estabilidad de estos últimos se debe más a la concentración del ingreso.

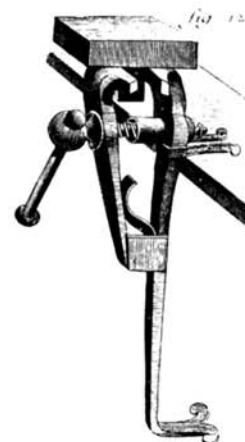
El deterioro de la calidad del empleo asalariado no favorece en nada la ampliación de coberturas de la salud y seguridad social. En el mediano plazo, los efectos sobre los trabajadores cuyas edades se aproximan a la edad de jubilación se traducirán en un distanciamiento mayor de la brecha de desigualdad e inequidad.

En estas condiciones, el consumo de los hogares no saldrá del estancamiento al que

lo ha llevado el bajo perfil del crecimiento de la economía durante los años noventa. Una baja capacidad de consumo afecta por fuerza la demanda agregada. En consecuencia, la reducción ininterrumpida de los salarios es un elemento más en la coyuntura actual para las argumentaciones que han de justificar la incapacidad de reactivación de la economía colombiana.

## Algunas conclusiones

La expropiación que se ha venido haciendo a los trabajadores por parte de los empresarios en connivencia con los gobiernos de turno, en porciones significativas de sus ingresos salariales, explica en cierta forma los equilibrios estables de bajo perfil de la economía. Hay actores sociales con capital que pueden afirmar con soltura que la economía muestra importantes signos de recuperación y que la fortuna les ha sido propicia para sobrevivir a la crisis y para mantenerse a flote ante los embates del mercado. En perspectiva histórica, esta situación no es viable para nadie.





Orlando Fals Borda,  
Fundación Nueva República, Bogotá

# Hacia la II Gran Colombia: *Función integradora de cuencas y naciones indígenas binacionales\**

Orlando Fals Borda

Voy a concretar mi contribución en la presente mesa de discusión a algunos aspectos de la vida fronteriza común de Colombia y Venezuela que, en mi opinión, no han recibido la suficiente atención que hoy merecen. He escogido a estos dos países por las obvias razones de que son más por nacimiento y adopción; pero las observaciones ofrecidas pueden también ser aplicadas a otras parejas de países.

La importancia de esta discusión radica en las formas que nos vemos compelidos a adoptar para prefigurar naciones y regiones en el novedoso contexto de la actual revolución globalizante y postmoderna. El siglo XX con sus revoluciones y guerras mundiales produjo una significativa reconceptualización del Estado-nación que abrió un campo para formas distintas de ver a las regiones y pautar nuevas agrupaciones internacionales en lo económico y político. Una buena expresión de los cambios aludidos es la Unión Europea, con su herética redefinición de los conceptos y funciones de “frontera” y “soberanía”. Las definiciones ortodoxas de la geografía política clásica están quedando atrás.

Aunque parezcamos seguirle otra vez los pasos al Viejo Mundo en la conformación de nuestras instituciones —experiencia de colonos intelectuales no siempre positiva para nosotros los del Sur, por no respetar los entornos socioecológicos e históricos espe-

cíficos (Mora y Fals, 2002)—, creo pertinente reenfocar el concepto de “región” que está emergiendo, e incluir en él desarrollos binacionales geográficos y etnoculturales, como los ligados a las zonas limítrofes de Colombia y Venezuela. Me parece que así descubrimos algunas fórmulas eficaces para llegar a las dinámicas metas de la integración suprarregional y acceder al bien común, que propusieron los Libertadores en el Congreso de Angostura al constituir la República de Colombia, la Grande, el 17 de diciembre de 1819, cuya nueva capital debía ser, precisamente, en la frontera virreinal, en la Villa del Rosario de Cúcuta.

Estimo que estas viejas metas geopolíticas, tan trascendentales como incumplidas, tienen ahora una mayor vigencia que en el siglo antepasado cuando primero se expusieron. Sin desconocer lo que se ha venido haciendo por las Comisiones Presidenciales de Negociación y de Fronteras a partir de la Declaración de Ureña de 1989, por las Cámaras de Comercio de ambos países en materia de intercambio comercial y mercados integrados, cuyo monto se multiplicó desde entonces (Lanceta, 1997; Obregón y Nasi, 1990), y construyendo sobre estos impor-

---

\* Ponencia presentada al IV Encuentro para la promoción y difusión del patrimonio de los países Andinos, Lima, 19 de noviembre de 2003.





Corrida de ganado en los Llanos. Tomado de *América pintoresca*.

tantes logros, creo que debemos retomar ahora el reto del Congreso de Angostura. Hay que trabajarlo ideológica y técnicamente para formar mejor y cultivar la necesaria voluntad política del cambio en gobernantes y gobernados. Debe ser hoy más fácil llegar a aquella meta supranacional. Porque esta es también la mejor manera de responder, al mismo nivel de complejidad, al reto de la globalización capitalista que nos viene arrinconando y haciéndonos perder nuestra identidad, nuestras riquezas y nuestra autonomía como pueblos (cf. Area, 2000; Torrijos, 1998). Debemos sobreponernos a estos graves peligros si queremos ser coherentes con nuestros recorridos de naciones modernas, así nos vean todavía como “subdesarrollados”.

### La ocupación de la frontera viva

Recordemos primero, rápidamente, cómo ha sido el proceso de ocupación de la zona fronteriza que nos interesa.

Desde cuando los gobiernos venezolano y colombiano firmaron el extraordinario y completo Tratado de Límites de 1941 que arregló los detalles de la frontera terrestre de

2.260 kilómetros desde Castilletes al norte hasta la Piedra del Cocuy al sur, en las respectivas capitales y a ambos lados de la frontera se empezó a hablar nuevamente de la “integración” de Colombia y Venezuela. Llegar a este punto no fue fácil: tomó un siglo durante el cual, de todos modos y aún sin tratados, se fueron fusionando y fundando pueblos fronterizos. En realidad los límites nacionales que se han mostrado en mapas oficiales eran y siguen siendo simples ficciones. El matrimonio de las comunidades ocupantes se expresó en muchas formas a partir de mediados del siglo XIX: por los “camino verdes” de la migración campesina (especialmente costeña); por las haciendas cuyos potreros se acaballaron sobre los supuestos límites; por las alianzas entre familias de cada lado y por los compadrazgos; por el asilo político que mutuamente se concedió a perdedores de conflictos internos (cf. Gaviria, 1994; Polanco, 1995).

No obstante, hubo una movilización mayor de occidente a oriente y no al revés, es decir, de colombianos que marcharon a vivir y trabajar dentro del borde venezolano de la frontera. Así surgieron poblamientos colombo-venezolanos compartidos por el



común interés económico y social, como San Antonio del Táchira, Rubio, Santa Ana, Ureña, La Jabonera, Novillero y otros alrededor del café y del ganado. Más al sur ocurrió igual, por los llanos de Apure y San Fernando, Guasdalito y Elorza (El Viento) con la quina y el algodón. Aparecieron pueblos hermanados cercanos como Puerto Páez y Puerto Carreño o La Victoria y Arauquita o más tarde Casuarito y Puerto Ayacucho. Los pioneros venezolanos acudieron a estos sitios vacíos de gente sumándose a pequeños grupos de inmigrantes italianos, alemanes, libaneses y españoles (Cunill, 1992: 28-39). Misioneros católicos también llegaron.

En lo concerniente a los colonos colombo-venezolanos de entonces, cabe señalar no sólo su pobreza relativa sino también su valerosa espontaneidad y su estructura de valores y actitudes precapitalistas. Tendían a trabajar con formas solidarias, en colectivos de autogobierno independientes de poderes centrales. Salían de sus comunidades originarias costeñas y andinas muchas veces huyendo del paso de ejércitos y caudillos partidistas enfrentados, pero los más quitándose los grilletes de la explotación latifundista, buscando la felicidad y el progreso de sus familias en recovecos marginales y escondidos dónde reconstruir sus formas de vida. Nada mejor para ello que ir a esa zona de nadie colocada en la frontera común casi desconocida por las autoridades. Por eso mismo, allí se logró construir una sociedad nueva de índole prosocialista, muy lejana de los modelos europeos de socialismo que, según parece, no fueron conocidos por allí. Con excepción de los extranjeros, que por regla general se dedicaron al comercio y explotación de recursos naturales y a veces hicieron enclaves capitalistas, estas gentes comunes provenían del campesinado antiseñorial heredado de España, o eran descendientes de negros o mulatos cimarrones o de artesanos pueblerinos, que todavía no habían sido contagiados o victimados por el capitalismo salvaje que entonces se introducía desde Europa por las clases dominantes y ciudadinas de ambos países en la forma del libre cambio. Pero ya en

el siglo XX, esta creadora ocupación binacional del espacio fronterizo, al empezar a expandirse, tuvo una víctima: ella fue la población aborigen que había venido habitando las mismas tierras desde tiempos precolombinos. Los grupos indígenas fueron en gran parte explotados y diezmados, a veces en crueles "guajibidas" o por despiadados arrasamientos misionales, en lo que ha sido un proceso despilfarrador de la riqueza humana y natural disponible, ya que en ello se ha jugado malamente con la biodiversidad y con la rica autenticidad de los pueblos.

Nunca es tarde para corregir. Esta mezcla racial y cultural resultó infinitamente imaginativa y audaz, como se ha empezado a descubrir en recientes estudios (cf. Ramírez y Cadenas, 1999). En las zonas fronterizas que nos interesan, y en muchas otras partes, son la base real sobre la cual podría organizarse una nueva y más constructiva etapa de integración geopolítica con sus grandes y positivos visos culturales y económicos, que puedan hermanar mejor a Colombia y Venezuela. Sería como la construcción, en los umbrales comunes de ambas naciones, de una gran bisagra humana e ideológica de carácter socialista raizal y humanista que permita impulsar una suma de fuerzas democráticas hacia otra Gran Colombia capaz de frenar los avances destructores del neoliberalismo globalizante. Por fortuna no parece que en esta gran tarea nos quedáramos solos, porque viene subiendo una ola de transformación de esta índole desde el sur del hemisferio, que ha encontrado ya vanguardias luchadoras en países como Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. A este punto me referiré otra vez más adelante.

### **Función integradora de las cuencas**

Para realizar este gran objetivo de fusión binacional, es necesario localizarlo por lo menos en dos modalidades de trabajo: una geográfica humana y otra etnocultural. El proyecto geográfico humano es aquel que enfocaría las cuencas fluviales como ecosistemas que ocupan porciones de los dos países,

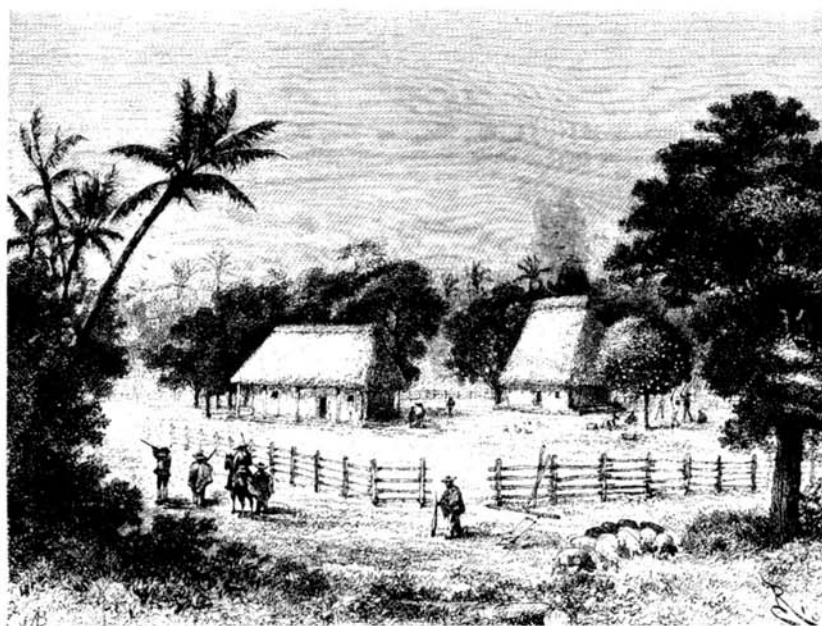


hoy amenazados por catástrofes ambientales producidas por actividades explotadoras capitalistas, por la miseria diaria y otras consecuencias locales del injusto manejo de situaciones estructurales. Tres de tales cuencas son total o parcialmente aptas para esta política: la de Carraipía-Paraguachón, la de Catatumbo-Zulia y la de Arauca-Orinoco (Area y Márquez, 1994).

La cuenca del río Carraipía-Paraguachón, con ecosistema en la península de La Guajira, nos ofrece un ejemplo de buena integración inicial. Gracias a un acuerdo firmado en 1989 que dio origen a un Comité Técnico Binacional, se hizo un estudio y luego un desarrollo social concreto que ha permitido suplir los déficits de agua de la zona y evitar los conflictos inherentes a la sequía. Ello ha beneficiado el consumo humano, de riego y abrevadero, y mejorado el acueducto de Maicao, y en el servicio de hospitales que atienden ahora a colombianos y venezolanos indistintamente (Fals, 1994: 196).

La cuenca de los ríos Catatumbo, Zulia y Pamplonita presenta, como en los otros casos, el sensible problema del curso de aguas que se originan en montañas colombianas y corren abajo a territorio venezolano. El terrible problema de contaminación en su ecosistema no puede resolverse sólo por Venezuela, envuelve a Colombia desde su origen y por el mal uso de las riberas. Cúcuta también sufre de este problema, que persiste de manera absurda por la vieja mentalidad nacionalista que hay que corregir. Aquí podría proponerse la creación de una región o corporación autónoma binacional según las nuevas leyes del ordenamiento territorial en ambos países.

La cuenca de los ríos Arauca, Meta y Orinoco, que cubre una inmensa porción del territorio de ambas naciones —incluyendo los Llanos y la selva húmeda del norte de la Amazonia—, lleva implícita la necesidad de cumplir con los tratados sobre libre navegación de dichos ríos comunes. Esta política tiene una proyección económica formidable, pero falta voluntad en los gobernantes y una más seria intención de mejorar los niveles



Hacienda de Cumaral, tomado de *América Pintoresca*

de vida de la población regional. Aquí también se repite la modalidad del origen de las aguas en los Andes colombianos para llegar contaminadas y malolientes a las tierras venezolanas. Es necesario ser mejores hermanos. Y no sobra recordar las posibilidades de apertura del comercio venezolano por estos ríos y moverlo hacia Colombia, para llegar por fin al océano Pacífico, ese viejo sueño de los caraqueños.

### Función integradora de las naciones indígenas

El otro proyecto para acceder a esta binacionalidad real y funcional como primera etapa de las bisagras políticas que propongo, es el etnocultural. Ello invita a volver los ojos con respeto y preocupación hacia lo indígena y ancestral, a nuestros orígenes como pueblos americanos, así como hacia el entorno natural tropical que es el nuestro desde que el mundo es mundo. Estos grupos indígenas y sus resguardos de tierras pueden estructurarse, de manera congruente con actuales necesidades. Para decidirlo no es sólo pertinente el factor cuantitativo del tamaño de la población —que es relativamente baja en cada país aunque ocupen grandes extensiones— sino ante todo los factores cosmológicos,



simbólicos y de ciencia popular que condicionan e impulsan la identidad nacional y regional y la defensa de la biodiversidad. Pueden ser naciones con suficiente autonomía aplicando disposiciones constitucionales y legales que ya existen en Colombia y Venezuela. En Colombia estas nuevas formas han tomado el nombre de Entidades Territoriales Indígenas, ETIS.

La primera nación indígena de esta categoría en las porciones fronterizas, sería la gran ETI wayúu, que tradicionalmente incluye las dos terceras partes de La Guajira y el territorio del norte del estado Zulia hasta Sinamaica. Sobre el particular hay muchos estudios antropológicos y recomendaciones a los cuales me remito. Los wayúu hicieron bien en resistirse a tener sólo la cédula de identidad colombiana, y hoy tienen también la venezolana, de allí que sus corrientes de mercado y comercio sean flexibles e ignoren las divisiones impuestas a su territorio por el laudo arbitral de la reina de España de 1891.

Recorriendo la frontera formal al sur de la nación wayúu, nos encontramos con las posibles ETIS binacionales de la serranía del Perijá y sur del lago de Maracaibo. Aquí habitan los restos de los yucpa, bari y añú, en general la nación motilona y, más al sur, en el Sarare, el pueblo U'Wa, de tan saliente papel ante invasores. Afectados por petroleros, carboneros, narcotraficantes, guerrillas, ganaderos, terratenientes y colonos, estos pueblos bien merecen una suerte mejor en el contexto contemporáneo, y pueden aportar todavía al progreso colectivo.

La siguiente zona de Táchira-Norte de Santander quiebra esta continuidad de territorios indígenas y constituye el espacio fronterizo más “desarrollado” y más “dinámico y capitalista” de ambos países y de toda América del Sur (Ramírez y Cadenas, 1999: 283-286). Pero es también —no nos sorprendamos—, donde hay más contaminación ambiental, corrupción administrativa, guerra, narcotráfico, paramilitares, delincuencia común, desplazados y pobreza. Es zona

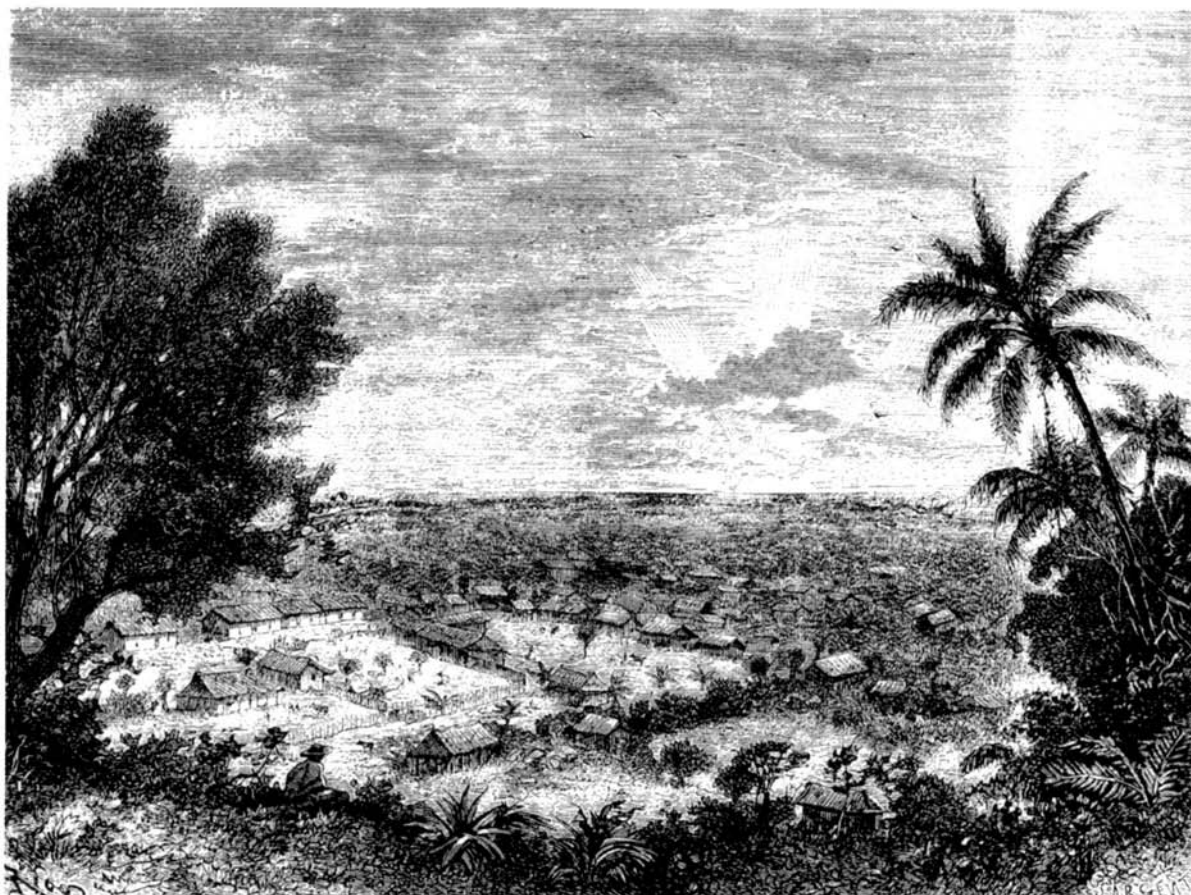
conurbana con dos grandes ciudades (Cúcuta y San Cristóbal) que han capitaneado un intercambio comercial y agroindustrial importante. Habrá que buscar maneras de que estos potentados no perjudiquen o afecten a las naciones indígenas vecinas, sino que también aprendan de estas a respetar vida y naturaleza.

Ya en las cuencas de Apure-Arauca y Vichada-Guainía con el Orinoco, se encuentran los grupos de guajibos, yaruros, cuibas, curripacos, baré, ñengatú y yabiteros, también diezmados por petroleros, guerrillas, paramilitares, agricultores, misioneros, ganaderos y mineros. Son las naciones más lejanas y aisladas y donde las ETIS binacionales, todas muy grandes, son indispensables para defenderlas de tantos ataques a su vida y sus culturas (*cf.* Comisión Presidencial, 1992). Se han resistido a desaparecer por varios siglos, lo que es valioso porque siguen vigilando una de las zonas más importantes de reserva biológica del mundo. Los necesitamos sentipensantes y activos.

## Conclusiones

Tanto las cuencas hidrográficas como las naciones indígenas convertidas en ETIS o Corporaciones Ambientales colombo-venezolanas, si se organizan y orientan como servicio público y no siguen cayendo en las tentaciones burocráticas y en las del valor dinero y alcoholismo, pueden ser piedras miliare para construir las nuevas formas del gobierno propio que necesitamos inventar para complementar y suplantarlo a las naciones-Estado actuales. Cuencas y naciones indígenas concebidas como aquí se propone, se necesitan para afirmar las búsquedas alternas. Como he tratado de argumentar, para ello existen bases ecológicas y raíces biológicas, históricas y culturales representadas en un socialismo autóctono, libertario y humanista, distinto del que vimos en acción en Europa y otras partes durante el siglo XX. Se trata de una fuente socialista propia que responde mejor a la idiosincrasia híbrida de nues-





Villavicencio y los llanos, tomado de América Pintoresca

tras gentes, porque de ellas proviene telúricamente, y porque refleja las características e impulsos vitales de nuestros trópicos (Fals, Gantiva y Sánchez, 2003).

Necesitamos volver a regar y cuidar las raíces ancestrales que estos grupos vernáculos han venido creando desde antes de 1492, que por fortuna no las han perdido del todo. Podemos enorgullecernos por tantas de las cosas que las civilizaciones indígenas realizaron a este lado del océano Atlántico, que son equiparables a las más promocionadas del llamado Viejo Mundo. Por eso los indígenas no estarán solos en esta revaloración: al contrario, suministran la matriz cultural fundamental en la que las otras tradiciones de base (palenques negros, artesanos, campesinos autonomistas y antiseñoriales) han encajado desde hace siglos. Con todos ellos y con sus descendientes mestizados, y contando con sus especiales conocimientos, se pueden completar y activar los planes existentes de intercambio cultural, técnico y científico entre

nuestras instituciones, como los que se han iniciado en nuestras universidades con la Cátedra Libre Bolivariana en la Nacional de Bogotá y la Central de Caracas; con los encuentros de música popular, joropos y vallenatos como los organizados por Cristóbal Jiménez y Rafael Escalona en 1993, y en Arauca y en Barinas. Así, que resuenen las voces múltiples y sonoras de la “raza cósmica” de Vasconcelos, para tan bella causa.

Esta extraordinaria tarea implica a su vez el reclutamiento masivo y la preparación idónea en técnicas de investigación-acción participativa de científicos sociales de alta motivación política —en especial geógrafos humanos y antropólogos sociales— capaces de entender y trascender las realidades tropicales en que vivimos. Implica igualmente trabajar en el frente cultural de la protesta y la propuesta para crear las redes de trabajo necesarias en Colombia y Venezuela para desplazar a los malos gobernantes, y alimentar la lucha por la justicia en todas partes (Fals Borda, 2003).



Retomemos, pues, de la matriz autóctona, el sabor y el temple de la nueva estructura socioeconómica postcapitalista que se necesita, y que puede concretarse en dos propuestas geopolíticas corrientes: la de la República Regional Unitaria en Colombia, y la de la República Bolivariana de Venezuela, hermanadas por ese socialismo raizal que puede conformar el cemento ideológico para tal esfuerzo. Comprendamos también las dificultades de estas transiciones. Han comenzado a ser penosas, peligrosas y atacadas por el Imperio neoliberal y capitalista del Norte, el del Gran Explotador que es cada vez más el *Gran Hermano* de la profética novela de Orwell. Creo que no merecemos esta triste suerte como subordinados de los intereses del Imperio y de sus leoninos tratados bilaterales que nos quieren imponer a través de sus comodines colonizados en nuestros gobiernos. Para ello contamos con culturas venerables que son más fuertes de lo que parecen. Si somos cuidadosos, con estas formas de vida alterna podemos equilibrar las inevitables crisis entrópicas del capitalismo, y aprovechar todavía de aquel singular tesoro vernáculo propio, para que construyamos aquí y ahora un mundo mejor. Tal es el valor de la sobrevivencia cultural y de la identidad colectiva que representa esta propuesta que he querido traer a la mesa de discusión.

Como lo sugerí en un estudio que hice en 1994: "El progreso de pueblos marginales y periféricos es y será la mejor prueba del éxito de nuestros gobiernos. La frontera colombo-venezolana que hoy existe formalmente, se convertiría en un perfecto escenario para comprender las repercusiones resultantes de las políticas que apliquemos para construir Estados regionales binacionales". Este sería el "tercer país" al que se refirió, en feliz ocasión, el eminente político y escritor venezolano, Arturo Usler Pietri, el "tercer país" como el del umbral-bisagra de la gran República Unitaria y supranacional a tono con necesidades postmodernas: la República de la Gran Colombia de nuestros Libertadores colombo-venezolanos, los hermanos que resultaron ser más visionarios que nosotros.

## Fuentes Bibliográficas

Area, Leandro (2000), *¿Cómo negociar con los países vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Area, Leandro y Pompeyo Márquez (1994), *Venezuela y Colombia: política e integración*, Caracas, Editorial Panapo.

Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos colombo-venezolanos (1992), *Amazonas: diagnóstico y estrategia de desarrollo fronterizo*, Caracas, República de Venezuela.

Cunill Grau, Pedro (1992), *Política de organización territorial y ocupación del espacio fronterizo occidental venezolano*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, pp. 18-39.

Fals Borda, Orlando (1994), *Repercusiones sociales y regionales de la integración regional en zonas de frontera: la experiencia colombo-venezolana*, Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, pp. 191-202.

Fals Borda, Orlando (2003), *Ante la crisis del país: ideas-acción para el cambio*, Bogotá, Áncora Editores y Panamericana Editorial.

Fals Borda, Orlando; Jorge Gantiva y Ricardo Sánchez (2003), *¿Por qué el socialismo ahora?*, Bogotá, Fundación Nueva República.

Gaviria L., Enrique (1994), *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá, Editorial Gustavo Ibáñez.

Lanceta M., Mónica, Coord., (1997), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana*, Bogotá, Tercer Mundo/Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana.

Mora Osejo, Luis E. y Orlando Fals Borda (2002), *La superación del eurocentrismo*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Obregón T., Liliana y Carlo Nasi L., (1990), *Colombia-Venezuela: Conflicto e integración*, Bogotá, FESCOL/ Uniandes.

Polanco A., Tomás, ed. (1995), *Los límites entre Venezuela y Colombia: Documentos oficiales*, Caracas, Academia Nacional de la Historia.

Ramírez, Socorro y José M. Cadenas (1999), *Colombia-Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Iepri, Tercer Mundo.

Torrijos Q., Fabio (1998), *Colombia y los procesos de microintegración fronteriza*, Bogotá, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.



# 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 Teléfono 2838548 2835982 Fax 2861299  
Correo electrónico foro@etb.net.co

## **Foro Costa Atlántica**

Blas Zubiría -Director- Barranquilla  
Calle 76 No. 47-36 Piso 2º. Teléfono 3603301 foro@metrotel.net.co

## **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 6139000- 610960

# Suscribase a la Revista Foro

**Colombia: Un año \$25.000; Dos años \$50.000 (Incluidos porte de correo)**

**Internacional: Un año para América: US\$50 dólares. Para Europa: US\$75 dólares**

Nombre \_\_\_\_\_ C .C. o NIT \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

De la revista No. \_\_\_\_\_ hasta la revista 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 2861299  
o a la Carrera 4ª No. 27-62, Teléfono 2822550 Bogotá-Colombia.



# **Revista Foro**

**1986-2003**

**Muchos años en la brega por construir  
un pensamiento y una cultura democrática  
para todos los colombianos**



**Ediciones Foro Nacional por Colombia**