

# Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 50

Junio de 2004

Valor \$10.000

## Colombia hoy 50 números después



ISSN 0121-2559



9 770121255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia  
No. 50      \$ 10.000      Junio 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), Cándido  
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,  
María Teresa Muñoz, Blas Zubiría Mutis.

**Carátula**  
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** Colombia... 50 números después

## Colombia hoy: 50 números después

**3** Las urgencias del Referendo pasaron a un segundo plano  
*Jorge Iván González*

**13** Colombia hoy: la crisis de la política

*Pedro Santana Rodríguez*

**25** La guerra y la paz en Colombia

*Medófilo Medina*

**37** Apabullados, pero no derrotados

*Mauricio Archila N.*

**48** La justicia colombiana en la encrucijada

*Rodrigo Uprimny*

**59** La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?

*Fabio E. Velásquez C.*

**73** La cuestión rural, un fantasma que nos persigue

*Absalón Machado C.*

**85** Paramilitarismo y resistencia civil armada en Colombia

*Javier Guerrero B.*

**91** Una agenda de comunicación

*Jesús Martín-Barbero*

**100** La Comunicación hoy

*Ana María Miralles C.*

**108** Carta a Pedro Santana

*Orlando Fals Borda*

**Esta revista es miembro de la  
Asociación de Revistas Culturales Colombianas**



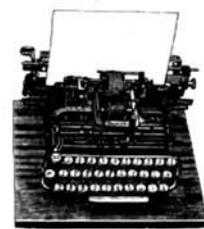
## Editorial

### Colombia... cincuenta números después

Hemos llegado al número cincuenta de la **Revista Foro**. El primero vio la luz, con no pocos dolores de parto, en el mes de septiembre de 1986, es decir, hace ya cerca de dieciocho años. La **Revista Foro** surgió, es bueno recordarlo ahora, con dos propósitos muy claros y bien definidos que siguen siendo aún su orientación, su guía básica.

En el editorial del primer número se dijo: "hemos defendido la importancia del conocimiento de nuestra realidad y la necesidad imperiosa de una reforma intelectual y moral en el país como parte de la lucha por una nueva hegemonía y por una nueva sociedad...el papel de la teoría y del conocimiento, y obviamente el papel de la intelectualidad en el proceso de transformación de nuestra sociedad, es, a nuestro modo de ver, fundamental. Una teoría expresada en un lenguaje accesible aunque no por ello populista. Una teoría que plantea interrogantes, que formule hipótesis explicativas, que critique y proponga alternativas. Una teoría que renueve el contenido del pensamiento democrático y que lo proyecte socialmente en el seno de las organizaciones populares, académicas, en una palabra, en la sociedad civil, para ir construyendo un nuevo consenso social en busca de un orden social enteramente renovado, forjado con el esfuerzo y la creatividad de las nuevas mayorías del país. Esta disquisición sobre la teoría y sobre su papel en la lucha por la transformación de nuestra sociedad viene a propósito de la **Revista Foro**, cuyo primer número damos hoy a luz, con no pocos dolores y traumas propios del parto. Es parte del esfuerzo institucional de la Fundación Foro Nacional por Colombia y se ubica claramente en el campo de la sociedad civil y el pensamiento democrático".

Nuestro compromiso ayer como hoy sigue expresado en esos dos enunciados contenidos en el editorial del número uno de la revista. El primero es un compromiso con la democracia tan amenazada entonces, tan incipiente, tan poco profunda, tan poco social, tan poco económica y tan poco participativa. Es obvio que desde entonces el orden democrático y sobre todo la conciencia democrática ha avanzado en medio de una violencia profunda, degradada, dirigida principalmente contra la sociedad civil, quien ha puesto la mayoría de los muertos de esta fratricida e inútil guerra. Hemos participado durante estos años del encanto del proceso constituyente de 1991, un encanto pues por primera vez en la historia de Colombia, los ciudadanos a través de la elección de una Constituyente y de innumerables mesas de trabajo y eventos públicos, pudimos participar en el debate y en la formulación de nuestra Carta Magna, de nuestro pacto social, de nuestra Constitución. La **Revista Foro** acompañó este proceso así como el debate y la puesta en marcha de la descentralización y la democracia local en el año de 1986 y luego su profundización política con la elección de alcaldes mediante el sufragio popular en el año de 1988. Por las páginas de la **Revista Foro** han circulado muchas críticas al proyecto neoliberal sobre el cual advertimos y seguimos advirtiendo que es y será una desgracia para el mundo y para el país, y por sobre todo para las gentes de menores recursos y para los países con pocos o escasos recursos naturales. Desde estas páginas hemos criticado la violencia tanto de la extrema derecha incrustada en el Estado como en organismos paramilitares que siempre hemos condenado. Desde estas páginas hemos dicho que una de las peores desgracias del país ha tenido que ver con la recurrencia de las clases dominantes a la violencia paraestatal, de la cual el paramilitarismo es su expresión más reciente, para mantener sus privilegios y para acallar a la oposición política. La impunidad tiene que ser doblegada para construir realmente un Estado democrático en donde la ley sea igual para todos.



*Hemos defendido la necesidad de un orden democrático en que el Estado tenga el monopolio exclusivo en el uso de la fuerza. En que esa fuerza esté bajo la dirección del poder civil. Hemos defendido y seguiremos defendiendo que este orden democrático debe tener como fin último la garantía, la salvaguardia, de las más amplias libertades civiles y políticas de los cuales deben disfrutar los ciudadanos y las ciudadanas colombianas. En el centro de la democracia debe estar la defensa y el respeto de los derechos humanos. Por ello a lo largo de estos años la Revista Foro ha defendido estas libertades de los abusos tanto de la extrema derecha como de la extrema izquierda. Hemos condenado la violencia de las guerrillas sin desconocer su origen social ni sus raíces históricas. No hemos compartido el uso de las armas con fines políticos y consideramos degradante que para financiar la guerra los distintos actores de la misma hayan recurrido al narcotráfico y que las guerrillas recurran al secuestro, delito que viola las más elementales normas del derecho internacional y es sin duda ninguna un delito de lesa humanidad. Hemos defendido y lo seguiremos haciendo, la negociación política como la vía menos dolorosa para salir de la guerra.*

*Desde estas páginas hemos defendido la necesidad de construir un sector público realmente democrático y al servicio del bien común. Colombia requiere doblegar el patrimonialismo, el uso privado de los recursos públicos. Sin un sector público democrático que realmente ponga el Estado al servicio de las mayorías no podremos salir del nivel de subdesarrollo y pobreza en que nos encontramos. Para ello se requiere reconstruir, refundar la política y los partidos políticos, que deben ser verdaderas escuelas de democracia y de defensa de lo público democrático. Seguimos con mucha esperanza los nuevos gobiernos locales y regionales que han ido construyendo un nuevo sentido de la política, de la refundación de lo público al servicio del bien común.*

*Finalmente, desde estas páginas hemos apostado por los más débiles, por los pobres, por los excluidos. Colombia requiere de políticas sociales inclusivas y no excluyentes. Una de las mayores debilidades de esta frágil democracia la constituye la exclusión en todos los órdenes: no es posible construir una democracia vigorosa con más del 60% de la población en situación de pobreza, con los irritantes niveles de exclusión de las mujeres y de discriminación racial contra los indígenas y la población afrocolombiana. El país debe incluir a todos estos sectores y la democracia nuestra tiene que ser mestiza y pluricultural como lo es nuestra nación en la profundidad de sus entrañas. El papel de la Revista Foro seguirá fiel a estos principios orientadores. Seguiremos en la brega por construir una cultura y un discurso democrático para todos los colombianos y las colombianas.*

*Quisiera como director de la Revista Foro agradecer tanto a nuestros lectores, que han hecho posible que lleguemos a la mayoría de edad, ésta de los cincuenta números, como también a todos los colaboradores, puesto que sin ellos esta publicación y el éxito que significa llegar hasta donde estamos no sería posible. Recordar que esta es una publicación institucional de la Fundación Foro Nacional por Colombia, sin cuyo respaldo y sacrificio tampoco sería posible esta aventura editorial.*

*En este número hemos querido dar un vistazo a la Colombia de hoy, desde los más diversos ángulos de análisis. Es nuestra contribución al conocimiento de nuestra realidad y al compromiso con la construcción de un discurso democrático.*

*Muchas gracias a todos y a todas,*

*El Director*

*Mayo de 2004*



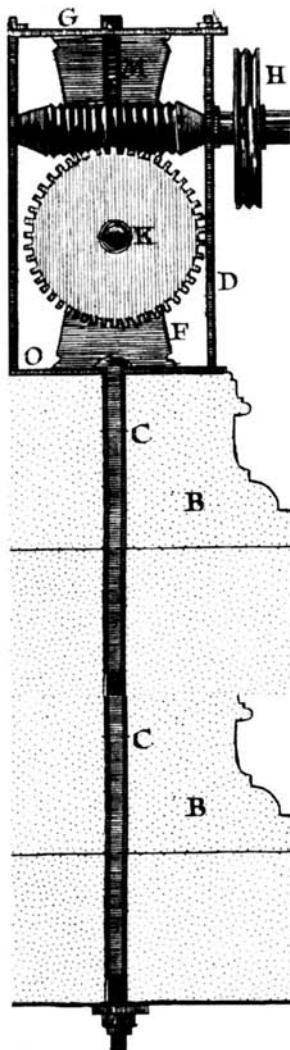
Jorge Iván González  
Profesor e Investigador de la  
Universidad Nacional de Colombia

# Las urgencias del referendo pasaron a un segundo plano

Jorge Iván González

Como por arte de magia han desaparecido las urgencias que motivaron las preguntas económicas del referendo. Los afanes ahora giran en torno a la reelección del presidente Uribe. Antes del referendo los mensajes del ministro de Hacienda eran apocalípticos. En cambio, hoy están llenos de optimismo. Incluso, los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) que nos visitaron en estos días compartieron la confianza y los buenos augurios de las autoridades económicas. Con sus felicitaciones al equipo económico, el FMI también se suma a la cruzada por la reelección.

No es la primera vez que los indicadores económicos se utilizan para defender un principio ideológico o un interés político. La economía nunca ha sido, ni podrá ser, una ciencia neutra. Nos recuerda Friedman (1976) en la lectura que hace cuando recibe el premio Nobel de Economía, que ni las ciencias sociales, ni las ciencias naturales son neutras. La dimensión valorativa permea todas las disciplinas. No es extraño, entonces, que el Gobierno y el Ministerio de Hacienda reinterpretan la realidad en función de intereses normativos y políticos. Pero es inaceptable que dos discursos, antes del

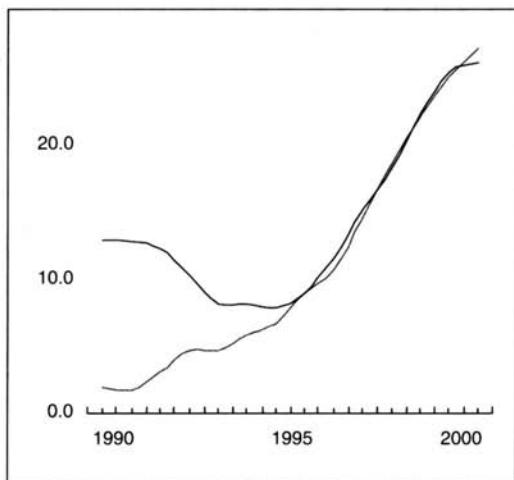


referendo y ahora, que son diametralmente diferentes, se presenten como científicamente puros. Antes del referendo no estábamos tan mal como decía el Gobierno. Y el referendo no era la solución a los problemas económicos que se diagnosticaron el año pasado (González, 2003). Ahora, después del referendo y en plena discusión sobre la reelección del presidente, no estamos tan bien como dice el Gobierno.

Los problemas estructurales de la economía colombiana siguen sin resolverse. Las finanzas del Gobierno Central Nacional continúan deteriorándose. La deuda pública sigue creciendo. Entre 1997 y 2003, según la encuesta de calidad de vida, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza subió de 55% a 66%. El desempleo no disminuye. El balance de la cuenta corriente de la balanza de pagos es deficitario, así que las exportaciones colombianas son menores que las importaciones. En los dos últimos años el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se ha mantenido alrededor de US\$ -1.500 millones. Éste es un signo de que la competitividad de la industria nacional no ha mejorado.

## **1. El balance del Gobierno Nacional Central y la deuda pública**

**Figura 1**  
**Saldo de la deuda externa e interna,  
 como porcentaje del PIB Gobierno  
 Nacional**



La línea negra superior corresponde a la deuda interna, y la línea negra inferior a la deuda externa. Fuente: Cálculos del autor a partir del Banco de la República.

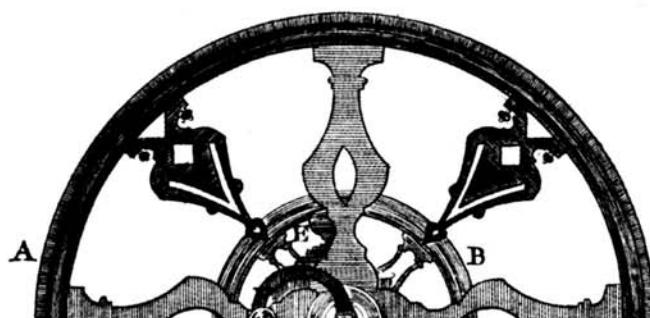
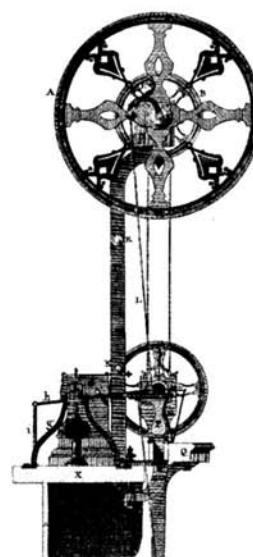
La deuda, interna y externa, del Gobierno Nacional Central, sigue creciendo a ritmos exponenciales (Figura 1). Desde la segunda mitad de los años noventa el aumento es continuo. La evolución de ambos tipos de deuda es muy similar. Apenas en los últimos meses ha comenzado a atenuarse la curva correspondiente a la deuda externa. En el 2003 la línea negra muestra una disminución de la pendiente. La deuda externa ha suavizado su dinámica de crecimiento por dos razones: la disminución de la tasa de interés que se ha presentado en el mercado internacional, y la revaluación del peso. Esta situación es coyuntural. Greenspan, el director de la Reserva Federal de los Estados Unidos, ya está dando señales que apuntan hacia un aumento de las tasas de interés y ello se traducirá en una devaluación del peso. A pesar de que todos sabemos que la revaluación no se mantendrá, el Gobierno y Crédito Público

han leído con excesivo optimismo la menor pendiente de la curva.

La dinámica creciente de la deuda lleva a hacer dos tipos de consideraciones de carácter general. La primera tiene que ver con las modalidades de financiación del Gobierno. Y la segunda con el impacto del endeudamiento. Estas reflexiones deben realizarse teniendo presente que el tema fundamental en la discusión sobre la deuda es la estabilidad estructural de las finanzas públicas. Mientras que este problema no se asuma de manera juiciosa, permanecerán las dificultades originadas por la deuda. Y la solución de largo plazo tiene que pasar por una recomposición equitativa de los ingresos, y por un mejoramiento de la eficiencia en el manejo del gasto público.

En la literatura fiscal siempre se ha contrapuesto la financiación del Gobierno por la vía de la deuda, o por la vía de los impuestos<sup>1</sup>. En Colombia el aumento de la deuda indica que otras formas de financiación han ido perdiendo importancia en términos relativos. Los ingresos corrientes y, en especial, los impuestos se han ido rezagando. La sociedad colombiana ha ido posponiendo la

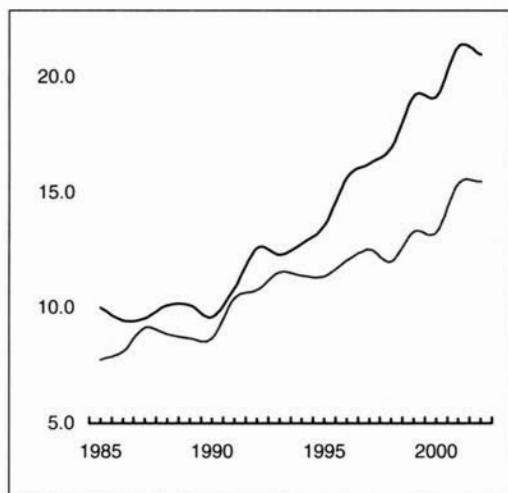
<sup>1</sup> Barro (1974, 1976) abre la discusión. De acuerdo con el autor, cuando se cumplen ciertos supuestos (mercado de capitales perfecto, arbitraje transparente, estructura de población estable, tasa de desempleo igual a la tasa "natural", homogeneidad de la tasa de preferencia intertemporal entre generaciones, información perfecta, sustitución plena de activos), es indiferente que el Gobierno se financie a través de deuda o de impuestos.



agenda distributiva por la vía de los impuestos *progresivos*. No se trata de hacer una nueva reforma tributaria. Queda un amplio espacio para maniobrar siempre y cuando las tarifas nominales existentes efectivamente se apliquen. Hay un margen de acción muy importante por el lado de los prediales, las plusvalías y los impuestos a la tierra<sup>2</sup>. El déficit de las finanzas públicas continúa siendo estructural porque la evolución de los gastos es considerablemente mayor que la de los ingresos (Figura 2).

**Figura 2**

**Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central, porcentaje del PIB**



La línea negra superior son los gastos. La línea negra inferior son los ingresos.

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Contraloría General de la República

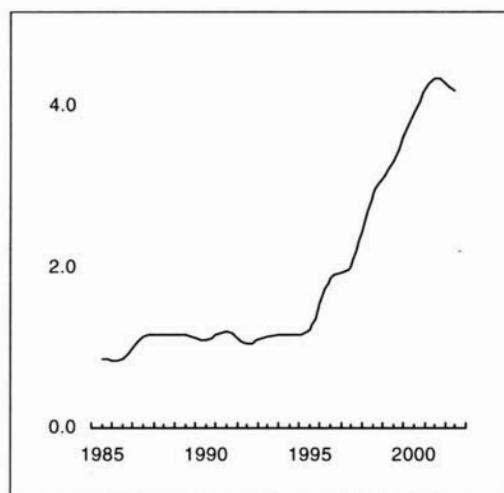
La forma de financiación a través del crédito ha tenido un impacto notable en la estabilidad macro. Las modalidades de financiación del déficit no son neutras, ni siquiera en el largo plazo. Las fluctuaciones de corto plazo generan procesos inestables que son irreversibles. Menciono algunos.

- Se ha ido consolidando un círculo vicioso: deuda-déficit-deuda-déficit. El aumento de la deuda incrementa el déficit. Y el mayor déficit conlleva una deuda más elevada. El círculo se rompe si los nuevos cré-

ditos no se destinan exclusivamente a pagar los viejos créditos. La diferencia entre el déficit y el déficit primario (que es el déficit sin incluir los intereses) continúa ampliándose (figura 3). Los intereses de la deuda tienen un ritmo creciente que cada día reduce la disponibilidad de recursos para financiar la inversión pública y el gasto social. En el 2003, el Gobierno Nacional Central pagó por intereses de la deuda interna unos \$ 8 billones. Ello significa que la cifra mensual es de \$713.000 millones.

**Figura 3**

**Diferencia entre el déficit y el déficit primario del Gobierno Nacional Central, porcentaje del PIB**



La curva es resultado de la diferencia entre el déficit y el déficit primario.

Fuente: Cálculos del autor a partir del Banco de la República

- Los movimientos de la deuda en el mercado financiero estimulan la volatilidad. Primero, porque crean en los agentes económicos la sensación de que hay un aumento de la riqueza neta. Segundo, porque elevan las expectativas de gasto. Las entidades gubernamentales tenedoras de bonos de deuda

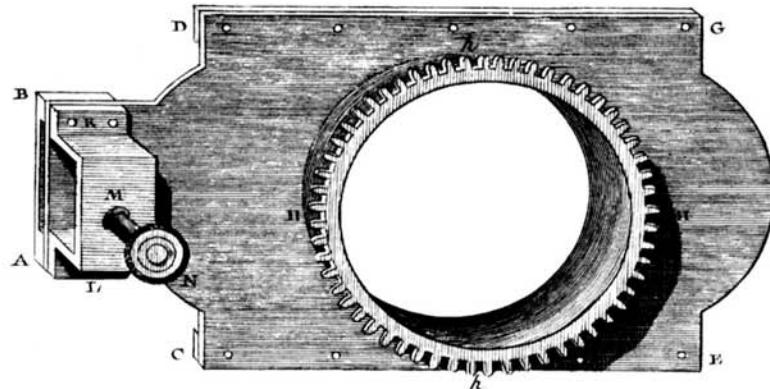
<sup>2</sup> De acuerdo con el último *Informe sobre desarrollo humano*, el recaudo efectivo del predial en el campo apenas llega al 2.4 por mil (PNUD 2003, p. 355).

interna (TES) están recibiendo ingresos significativos. Tercero, porque la volatilidad financiera termina expresándose en volatilidad real. No solo se ha incrementado la varianza de los indicadores financieros. También se observa una mayor inestabilidad de las variables reales (empleo, producto, etc.).

- La mayor deuda no ha estado acompañada de un aumento de la tasa de interés, sino de una disminución. Esta relación inversa, que va en contra de los postulados de los libros de texto, muestra que el margen de maniobra de la política monetaria es relativamente amplio. Las menores tasas de interés han contribuido a la reactivación de la cartera de los bancos pero, al mismo tiempo, la banca se ha convertido en la principal tenedora de TES. Casi la mitad de estos papeles están en manos de las instituciones financieras. Así que en lugar de prestarle a los particulares, los bancos prefieren prestarle al Gobierno. Esta prelación que los bancos le han dado a los TES termina reflejándose en una sustitución perversa de la cartera. Los intermediarios financieros compran TES porque son los papeles de más alto rendimiento y de menor riesgo. Y en la práctica esta opción termina reduciendo la cartera de los bancos con los particulares y con las empresas privadas.

- Los intereses que paga el Gobierno Nacional Central equivalen a una transferencia de recursos fiscales en favor de los tenedores de sus bonos. Como el sistema financiero colombiano es muy concentrado (Bilbao Viscaya, Santander, Citigroup, Sindicato Antioqueño, Sarmiento), las ganancias que obtienen los bancos y los fondos de pensiones por invertir en TES, se convierten en una transferencia inequitativa, que a la poste favorece la concentración de la riqueza. El ahorro financiero de los fondos de pensiones oscila en alrededor de los \$ 26 billones. En el país todavía no se discute seriamente cómo se podrían utilizar estos recursos de manera productiva, con el fin de que no se queden dando vueltas en el mercado financiero y contribuyendo a inflar las burbujas especulativas.

- El prepago de deuda externa utilizando las reservas debería considerarse más seriamente. La economía colombiana sigue gozando de una excelente bonanza de dólares. Las



reservas llegan a los US\$ 11.500 millones. Es un *boom* en medio de la pobreza. Las estimaciones recientes que ha realizado el Banco de la República (2004) sobre el nivel óptimo de reservas deben ser discutidas. En opinión del banco las reservas no pueden utilizarse porque su monto es muy cercano al ideal, que sería de unos US\$ 10.500 millones. La fórmula financiera que utiliza el banco es muy discutible, y bien valdría la pena replantear los cálculos. En contra de lo que piensa, el nivel óptimo de reservas podría ser de US\$ 7.000 millones. Queda, entonces, un campo muy amplio para prepagar deuda externa.

- La deuda interna podría reducirse recurriendo a tres mecanismos. El primero consistiría en una renegociación de la rentabilidad de los TES convenidos y forzosos. A finales de los años noventa se emitieron TES a diez años con una rentabilidad muy elevada, y que hoy puede ser del 20% real anual. En Estados Unidos la tasa real es del orden del 2%-3%. El segundo, que ya se está utilizando, es la compra de TES en el mercado secundario por parte del Banco de la República. Y el tercero consiste en emitir los nuevos TES a una tasa ligeramente superior a la de los depósitos a término fijo.

## 2. El presupuesto y la participación comunitaria

La pregunta 4 del referendo, que modifica el art. 346 de la Constitución de 1991, tenía que ver con la forma de elaboración y aprobación del presupuesto. Los aspectos mencionados eran: i) La participación comu-

### Cuadro 1

Balance fiscal (total y primario) de caja del Gobierno Central Nacional

Porcentaje del PIB

Año	Ingresos					Gastos					Balance fiscal		Deuda
	Total	Tributarios	Rendimient. financieros	Resto no tributarios	Total	Funciona- miento	Intereses	Inversión	Préstamo neto	Reestruct. financiera	Total	Primario	Saldo final
2001	14,65	13,26	0,26	1,13	21,55	14,52	4,01	1,55	0,79	0,68	-6,90	-3,15	45,2
2002	14,73	13,37	0,44	0,91	21,02	14,30	4,37	1,15	0,73	0,48	-6,30	-2,38	47,5
2003	14,42	12,91	0,44	1,06	21,39	14,59	4,33	1,15	0,73	0,59	-6,98	-3,09	49,9
2004	14,55	13,02	0,44	1,08	21,57	14,69	4,50	1,15	0,73	0,50	-7,02	-2,97	54,6
2005	14,60	13,04	0,44	1,11	21,89	14,69	4,90	1,15	0,73	0,42	-7,29	-2,84	57,7
2006	14,62	13,10	0,44	1,08	22,27	14,81	5,22	1,15	0,73	0,36	-7,65	-2,87	61,8
2007	14,73	13,22	0,44	1,06	22,71	14,85	5,69	1,15	0,73	0,29	-7,98	-2,73	68,9
2008	14,97	13,46	0,44	1,06	23,41	14,98	6,31	1,15	0,73	0,24	-8,45	-2,58	75,4
2009	15,19	13,68	0,44	1,06	23,92	15,01	6,86	1,15	0,73	0,18	-8,73	-2,32	81,7
2010	15,28	13,77	0,44	1,06	24,50	15,12	7,40	1,15	0,73	0,10	-9,22	-2,27	87,4

Fuente: Confis-MHCP

Nota: Los rendimientos financieros e intereses se discriminan para mostrar el cálculo del balance primario.

nitaria en la definición del monto y la distribución de los *gastos de inversión*. ii) La exclusión de las partidas globales. iii) La participación activa del Congreso en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos. iv) El control a las asignaciones presupuestales a favor de algún funcionario público. De acuerdo con el referendo, en el proceso de elaboración del presupuesto deberían hacerse “audiencias públicas consultivas” que ayuden a determinar las prioridades de inversión de las comunidades.

La participación, tal y como la concebia el referendo, es restringida. No cubre todo el presupuesto sino que se limita a los *gastos de inversión*. Tal y como se observa en el Cuadro 1, el peso de la inversión es reducido y en el futuro tiende a decrecer (CGR, 2002). En el 2001 el monto de la inversión del Gobierno Nacional Central apenas fue el 1,55% del PIB, mientras que el porcentaje correspondiente a los gastos fue de 21,55%.

Actualmente se discute en el Congreso una reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto. Gran parte del articulado está pensado en función del equilibrio fiscal. Nuevamente se desconoce que el déficit y el superávit fiscal son instrumentos de la política económica. No son fines en sí mismos. En algunas coyunturas es importante que el déficit aumente. En otras no es conveniente.

Los problemas que existen en la elaboración del presupuesto son de una naturaleza más compleja. De acuerdo con las proyecciones del Cuadro 1, el peso de los intereses de la deuda seguirá aumentando, y al final de la década el valor de los intereses será siete veces superior al monto de la inversión. Las implicaciones monetarias y fiscales del manejo de la deuda deberían discutirse con mayor profundidad en el Congreso. Y desde esta perspectiva sí es pertinente que el Congreso ejerza un mayor control sobre los ingresos y los egresos públicos. En el presupuesto deberían incluirse de manera explícita los impactos que tiene de política monetaria en el frente fiscal y en el ingreso y el empleo.

Y en las discusiones sobre los fines y los medios de la política económica es fundamental la participación, que sólo tiene sentido si existe planeación global y de largo plazo. Sin esta visión estratégica las urgencias locales no pueden ser ponderadas de manera adecuada. El Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (Presidencia y DNP, 2002) no es un proyecto estructurado. Allí no se hacen explícitos los encadenamientos intersectoriales, ni las interrelaciones macro básicas. La política económica sigue presa de las prioridades del corto plazo. Y sin brújula no hay forma de ordenar las prioridades de las comunidades locales. No es claro de qué manera se “recogerá” el “re-

sultado de audiencias públicas consultivas. Sin un proyecto macro que articule, la planeación que comienza desde las regiones no pasará de ser una enorme lista de quejas locales. Y si el presupuesto únicamente tiene sentido para conseguir el equilibrio fiscal, la participación no tiene sentido.

El afán que muestra el Gobierno por la participación comunitaria contrasta con la forma como se han desconocido las propuestas del Consejo Nacional de Planeación. Ya existen los mecanismos institucionales para que la planeación recoja las iniciativas locales. Es importante analizar por qué el Consejo no ha logrado generar una dinámica de la planeación que comience desde abajo. El proceso de articulación de las iniciativas locales no ha sido exitoso<sup>3</sup>.

### 3. Las pensiones

Hasta la visita que hizo el FMI el mes pasado, la reforma a las pensiones siempre se había considerado prioritaria. Y éste era el sentido de la pregunta 8 del referendo. Allí se mencionaron los siguientes puntos: i) La pensión máxima debe ser de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes. ii) La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expira el 31 de diciembre de 2007. iii) La edad mínima para pensionarse es de 55 años. iv) A partir del primero de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementan los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

Después del referendo y antes de que se discutiera la reelección, el ministro de Hacienda propuso reducir la pensión mínima con el fin de aliviar la carga financiera del Gobierno. No se le ocurre al ministro crear mecanismos para obtener los recursos de las personas y empresas que sí tienen riqueza.

Por ejemplo, el Ministro debe proponer alternativas progresivas como un aumento del recaudo predial efectivo. El Pnud (2003) considera que el cobro del predial rural debería ser responsabilidad de la Dian, teniendo como referencia los avalúos actualizados. El cobro no puede continuar en manos de los concejales y de los alcaldes, especialmente en los municipios pequeños, porque no tienen ninguna capacidad de exigirle a los terratenientes locales.

En general, el tema de las pensiones debe analizarse desde dos perspectivas: la imparcialidad y la reducción del gasto. Sin duda, es conveniente buscar una mayor imparcialidad en la reglamentación de las pensiones. Desde hace varios años se han cuestionado los regímenes especiales porque desde la óptica de la justicia como imparcialidad son inaceptables. En este tema el referendo apuntaba en la buena dirección.<sup>4</sup> Pero a renglón seguido, renunciaba a la imparcialidad. La propuesta estaba viciada: a quienes tienen los privilegios se les conservarían hasta el 31 de diciembre del 2007. Los parlamentarios aprobaron el referendo cuidándose de que a ellos no les desmejorara su situación. El principio de legislar para los otros riñe con la equiprobabilidad<sup>5</sup>. Los altos mandos de las fuerzas militares con-

<sup>3</sup> El Consejo Nacional de Planeación (1998, 1999, 1999 b) se ha comprometido seriamente con la planeación participativa. Pero en reiteradas ocasiones, los miembros del Consejo se han quejado de falta de apoyo gubernamental para realizar adecuadamente su tarea. La *casa de la diversidad* expresa muy bien las dificultades que se presentan cuando se busca articular las demandas de las distintas comunidades. En la segunda parte de la *Casa de la Diversidad* el Consejo Nacional de Planeación (1999) transcribe las actas de las reuniones locales. La variedad de los temas y los diferentes niveles de análisis llevan a dudar de la representatividad que pueda tener cualquier intento que se haga por articular semejante *bricolage*.

<sup>4</sup> Varios estudios recientes han mostrado la conveniencia de unificar los regímenes pensionales. Ver, por ejemplo, Comisión de Racionalización del Gasto (1997), Acosta y Ayala (1998, 2001), Acosta y González (1998).

<sup>5</sup> Sobre la equiprobabilidad, ver Vickrey (1945), Harsanyi (1953, 1955).

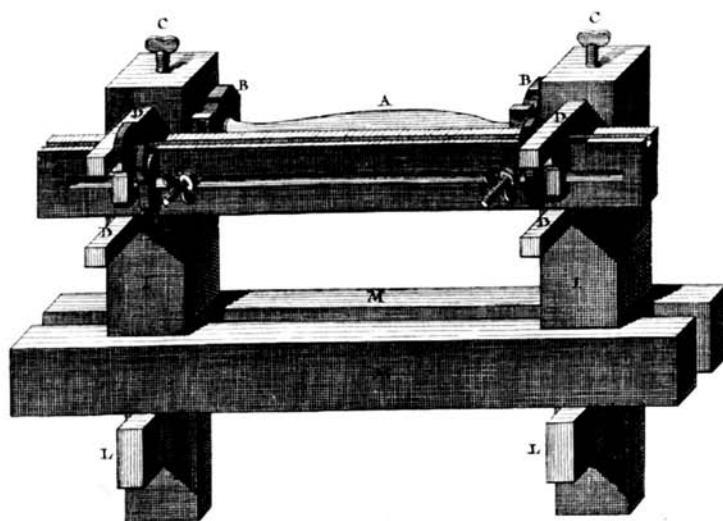
servan todos los privilegios pensionales. La justicia como imparcialidad supone que todos tenemos la misma probabilidad de ser afectados por la ley. Y este postulado esencial no lo respeta el referendo.

La congelación de las pensiones en 25 salarios mínimos es una medida positiva porque favorece la equidad. Pero al mismo tiempo se presenta como una forma de reducción del gasto. Desde la mirada agregada el impacto fiscal es insignificante si se compara, por ejemplo, con el costo de los intereses de la deuda pública interna. De acuerdo con la Comisión de Racionalización del Gasto (1997 b), el valor de todos los salarios (incluyendo prestaciones) y de las pensiones de los funcionarios del Gobierno Nacional Central es relativamente bajo. Equivale al 2,48% del PIB. Y el valor de los intereses solamente de la deuda interna del Gobierno Nacional Central ya pasa del 5% del PIB. En el referendo el Gobierno reitera su convicción de que el problema fiscal tiene su origen en los funcionarios públicos. Pero la dinámica de los salarios de los empleados públicos, como porcentaje de los gastos totales del Estado, es decreciente. El peso de las remuneraciones está disminuyendo.

El referendo proponía que nadie se pensionara antes de 55 años. Sin duda, esta medida ayuda a reducir el déficit pensional. Pero el Gobierno sigue insistiendo en la lógica financiera de la Ley 100 de 1993. La norma pretende financiar el sistema de seguridad social y garantizar cobertura universal con los recursos que genera el propio sistema. Los recursos a la seguridad social tienen que provenir de la riqueza de la sociedad. Y una de esas fuentes es la tributación a la propiedad de la tierra<sup>6</sup>.

#### 4. El destino de las regalías

El referendo proponía que “los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley”. Y de manera más específica, el



referendo distribuía así los fondos: “56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca”.

Como se ha demostrado ex post, la distribución propuesta no requería de referendo. En este tema todavía no se captan los problemas claves de la descentralización y, más específicamente, del manejo de las regalías. El Fondo Nacional de Regalías se concibió a principios de los años noventa con una perspectiva equivocada. Por aquellos días se pensaba que los excedentes petroleros traerían los males propios de la *enfermedad holandesa*. Las estimaciones que se realizaron en ese momento fueron erróneas<sup>7</sup>, ya que el ingreso de dólares *no petroleros*

<sup>6</sup> Echevarría (2003), que siempre se ha declarado uribista, reitera su tesis sobre la necesidad de que en Colombia la tierra debe pagar impuestos. La guerra, dice, debe ser contra la pobreza. Ver, igualmente, Echavarría (1996), PNUD (2003).

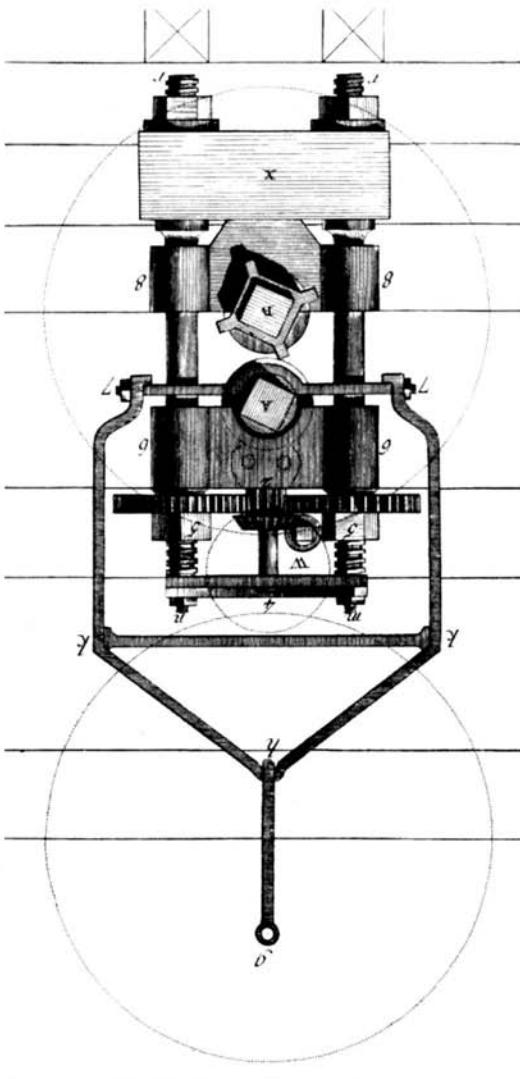
<sup>7</sup> El texto de Montenegro y Kiguel (1994) reúne artículos muy ilustrativos del temor que se tenía a la *enfermedad holandesa*.

superó todas las expectativas. Mucho antes de que los pozos estuvieran en plena explotación, la revaluación del peso ya era significativa. La política monetaria de principios de los noventa fue la que generó fenómenos propios de enfermedad holandesa, años antes de que los pozos estuvieran en plena producción. Incluso, en la segunda mitad de los noventa, en el momento de mayor rentabilidad de los pozos, en lugar de revaluación tuvimos devolución. Los temores cambiarios ocasionaron un mal manejo del Fondo de Regalías. Los recursos no se utilizaron para estimular proyectos de desarrollo regional.

La precisión que buscaba el referendo en la asignación de las regalías no es conveniente. Las regalías deben ser administradas de manera discrecional por el Gobierno para grandes proyectos de inversión y de desarrollo económico local. La segmentación de los recursos que propone el referendo no es buena. La descentralización no se ha reflejado en la consolidación de polos regionales de desarrollo porque la segmentación de los recursos ha sido excesiva. Los recursos provenientes del petróleo deberían utilizarse para generar círculos virtuosos de crecimiento regional. Es necesario volver a creer en las potencialidades del mercado interno. Ésta es la discusión de fondo y no si los excedentes que genera el petróleo deben ir a educación y a saneamiento básico.

## 5. La congelación del gasto

El referendo busca congelar los gastos de funcionamiento, incluyendo los salarios y las pensiones superiores a dos salarios mínimos. La congelación del gasto no afecta de la misma manera a todas las instituciones. No puede homogeneizarse, comenzando porque el peso que tiene el gasto de funcionamiento es muy distinto según el tipo de entidad. Simplemente con el propósito



de ilustrar, menciono la relación entre servicios personales (GP) y gastos de funcionamiento (GF). La relación (GP/GF) no puede ser mayor que uno porque los gastos de personal son parte de los gastos de funcionamiento. Si la relación (GP/GF) es cercana a uno, la congelación de los salarios termina expresándose en estabilidad nominal de los gastos de funcionamiento. En estas entidades el usuario no se perjudica si los funcionarios aceptan la adversidad y siguen trabajando con el ánimo de siempre. Pero si la relación (GP/GF) es considerablemente menor que uno, es probable que los más perjudicados no sean los funcionarios sino los usuarios, ya que es muy factible que la congelación de los gastos de funcionamiento termine reflejándose en un entorpecimiento de la operación.

El espíritu que animaba el referendo en este punto es el mismo que ha guiado la política económica de los dos últimos gobiernos: la recesión se corrige con menor gasto público. Este postulado es equivocado. No favorece el crecimiento económico. Olvida que el déficit también puede cerrarse por el lado de los ingresos: si la economía crece la tributación aumenta. Este principio simple es el que anima la política económica norteamericana. No se trata de aumentar irresponsablemente el gasto, pero sí de mantener el actual déficit primario (sin intereses). Es inútil seguir pretendiendo que la recuperación llega por la vía de mayores tributos y menor gasto. Esta fórmula no es conveniente.

## 6. Conclusión

El referendo no era el único camino para evitar el caos apocalíptico del que se nos habló. No hubo referendo y el fin no llegó. Y en contra de las catástrofes que se anunciaron, la economía presenta algunos signos de recuperación. Ojalá que el crecimiento no sea de naturaleza especulativa.

El país ha salido de la recesión, entre otras razones, porque el gasto público sigue aumentando. Y esta relación de causalidad es completamente diferente a la planteada en el referendo. Allí se suponía que el menor gasto público es una condición necesaria para crecer. Los hechos están mostrando lo contrario. El diagnóstico que subyace al referendo era equivocado. La raíz de los males de la economía colombiana no está en el gasto público. Y el equilibrio fiscal no se consigue, como pretendía el referendo, con menor gasto. Todo lo contrario. La base tributaria se amplía si el ambiente de los negocios mejora.

Antes del referendo la economía no estaba tan mal como decía el Gobierno. Y ahora, cuando se avanza en el proyecto de reelección, la economía no está tan bien, como afirma el presidente-candidato. Ni lo uno, ni lo otro. Para sorpresa del ministro de Hacienda, las medidas keynesianas contracíclicas (mayor gasto público, menor tasa de interés, emisión o compra de títulos en el mercado secundario, liquidez, etc.) sí están operando.

La deuda pública continúa siendo un problema grave. Para reducirla debe actuarse en cuatro frentes. Primero, renegociar los TES. Segundo, prepagar deuda externa utilizando las reservas. Tercero, aumentar los tributos, exigiéndole a quienes pueden pagar más que lo hagan. Debe hacerse especial énfasis en los prediales, en las plusvalías y en los impuestos a la tierra. Cuarto, mejorar la eficiencia del gasto.

## 7. Referencias bibliográficas

ACOSTA Olga, AYALA, Ulpiano, "Ajuste del sistema pensional del sector público en Colombia", Fedesarrollo, Bogotá, mimeo, 1998.

\_\_\_\_\_, *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 116, Santiago, 2001.

ACOSTA Olga, GONZALEZ Jorge, "Propuesta para el pago de las pensiones de

la Universidad Nacional", Universidad Nacional, Bogotá, mimeo, 1998.

BANCO DE LA REPÚBLICA, *Análisis del nivel adecuado de reservas internacionales*, Banco de la República, Bogotá, 2004.

BARRO, Robert, "Are Government Bonds Net Wealth?", en *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6, nov.-dec., pp. 1.095-1.117, 1974.

\_\_\_\_\_, "Perceived Wealth in Bonds and Social Security and the Ricardian Equivalence Theorem: Reply to Feldstein and Buchanan", en *Journal of Political Economy*, vol. 84, No. 2, Apr., pp. 343-350, 1976.

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema I. Diagnóstico y principales recomendaciones*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1997.

\_\_\_\_\_, b. "Empleo y salarios del sector público colombiano", en *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema II. Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, pp. 117-176, 1997,

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Trocha nacional ciudadana*, Intergráficas, Bogotá, 1998.

\_\_\_\_\_, *La Casa de la Diversidad. Una Sociedad Plural Interpela al Plan Cambio para Construir la Paz*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

\_\_\_\_\_, 1999. b. *Planeación Participativa y Ordenamiento Territorial*, CNP, Bogotá.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *La situación de la deuda pública. Informe 2001*, CGR, Bogotá, 2002.

ECHAVARRÍA, Hernán, *La tenencia de la tierra y el desarrollo económico y social*, Guadalupe, Bogotá, 1996.

\_\_\_\_\_, "Hernán Echavarría propone que los empresarios den mucho más",

entrevista realizada por Rodríguez Mauricio, Lecturas Dominicales de *El Tiempo*, Oct. 5, pp. 4-5, 2003.

FRIEDMAN, Milton, "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment", en *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, Jun., 1977, pp. 451-472. Reproducido como "Lectura Nobel: inflación y desempleo", en *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 313-341, 1976.

GONZÁLEZ, Jorge, "El referendo no favorece la recuperación de la actividad económica", Viva la Ciudadanía, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo, 2003.

HARSANYI, John, "Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-Taking", en *Journal of Political Economy*, Vol. 61, No. 5, Oct., pp. 434-435, 1953.

\_\_\_\_\_, "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility", en *Journal of Political Economy*, vol. 63, no. 4, aug., pp. 309-321. Reproducido en Arrow Kenneth.,

Scitovsky Tibor, 1969, (Eds. *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 64-82, 1955.

MONTENEGRO, Armando; KIGUEL, Miguel, (Coords). *Cusiana. Un reto de política económica*, Tercer Mundo, DNP, Banco Mundial, Bogotá, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Hacia un Estado Comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, DNP, Bogotá, 2002.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*, PNUD, Bogotá, 2003.

VICKREY, William, "Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk", en *Econometrica*, Vol. 13, No. 4, Oct., pp. 319-333. Reproducido en Arnott Richard, Arrow, Kenneth, Atkinson Anthony; Dreze, Jacques, (Eds.) en *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 15-28, 1945.



**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  
980015503  
FAX 283 33 45

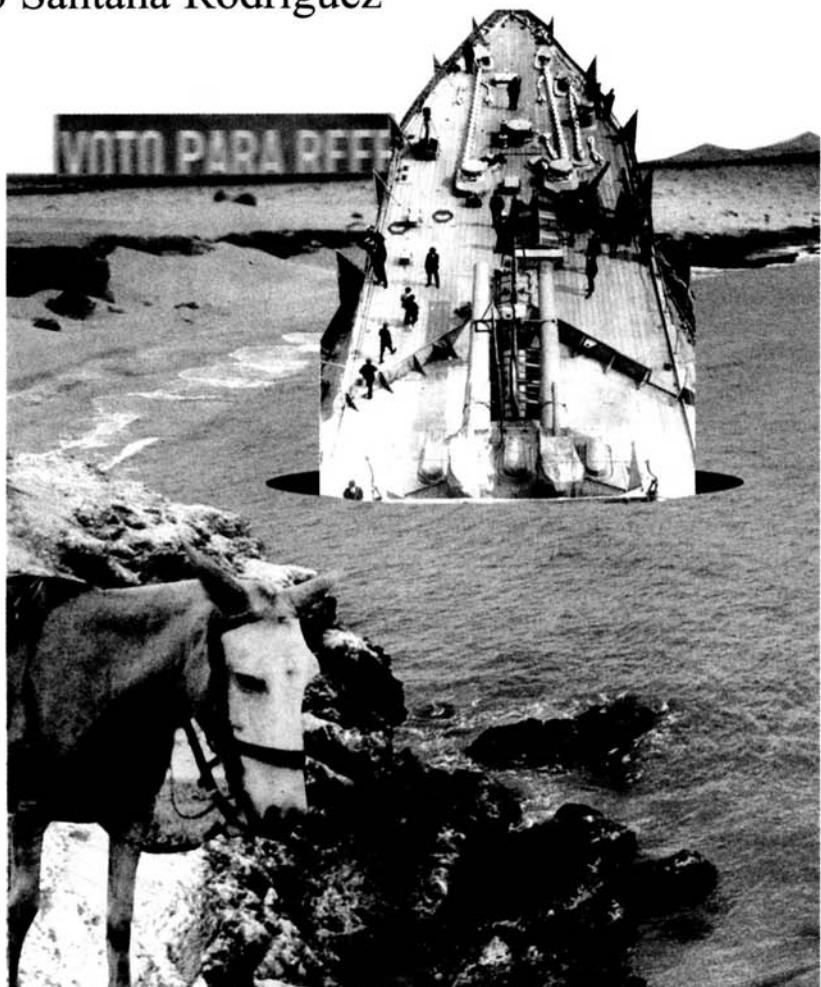
Pedro Santana Rodríguez  
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía  
Director *Revista Foro*

# Colombia hoy: La crisis de la política

Pedro Santana Rodríguez

Desde el punto de vista formal las instituciones políticas colombianas son de las más estables de la región. En los últimos 150 años sólo ha habido un golpe militar, o golpe de opinión como eufemísticamente se llama en los círculos dominantes, al golpe militar propiciado por Gustavo Rojas Pinilla, en los años cincuenta del siglo XX. Éste fue un golpe de corta duración propiciado para salir de la guerra civil del medio siglo en que los partidos tradicionales liberal y conservador se habían trenzado en una aguda confrontación militar que cubrió, en su fase más devastadora, unos tres lustros, a raíz del asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán, nefasto hecho ocurrido el 9 de abril del año de 1948. Con este asesinato se frustró, en buena medida, un conjunto de reformas que buscaban la construcción de una sociedad más moderna y más democrática, y que introdujeron transformaciones para la construcción de un proyecto ligado a la modernidad en la vida social, política, económica y cultural del país.

Para intentar salir de la virtual guerra civil, las élites primero se pusieron de acuerdo en un golpe militar, que una vez conjurado el peligro de generalización de la confrontación armada, sirvió también para un segundo pacto **sui generis**, que se denominó Frente Nacional, por medio del cual los partidos tradicionales se repartieron el poder del Estado de manera exclusiva por un término de dieciséis años pero que fue prolongado y en la práctica tuvo una vigencia de veintiocho años. Por medio de este pac-



to, los partidos liberal y conservador se abrogaron, en un exabrupto antidemocrático, el exclusivo derecho de gobernar y de ocupar los cargos públicos y repartirse el presupuesto. Este pacto reafirmó las características más estructurales de nuestro régimen político, que en términos generales son ras-

gos comunes al conjunto de la región latinoamericana en general y a la región andina en particular.

Estos rasgos estructurales constituyen en parte los grandes obstáculos al proceso de construcción de sociedades modernas, democráticas e incluyentes, pujantes, con modernos sistemas políticos y con necesidades básicas satisfechas para la mayoría de su población. El problema viene de muy atrás, viene desde la Colonia, en la cual se instauraron sistemas políticos y estructuras estatales nacidas en otras latitudes, las cuales apenas muy lentamente se fueron adaptando a la realidad de nuestros países, en que la mayoría de la población es mestiza, y la cual, durante más de un siglo, hasta mediados del siglo XX, seguía siendo predominantemente rural. Esas estructuras estatales en estricto sentido existieron antes que las naciones, antes que los mercados, antes que las mentalidades de esos pobladores mestizos se conectaran con las nociones de libertad, igualdad y solidaridad nacidas de las revoluciones norteamericana y francesa. Muy pocos en las élites criollas y menos en los sectores sociales subordinados de la sociedad, conocían el significado de esos conceptos y mucho menos sus prácticas. En Colombia la esclavitud de la población negra se mantuvo hasta mediados del siglo XIX. Pero además nuestras revoluciones de independencia se detuvieron apenas en la separación de España o Portugal y no trascendieron a la realización de una reforma social y económica.

Así, desde el comienzo de su existencia, en estas nuevas formas de organización política encarnaron, en su propia estructura, rasgos que permanecen como realidades anacrónicas, las cuales hay que remover para avanzar en el proceso de desarrollo de nuestros países. Las élites empotradas en esas instituciones políticas lo han utilizado para su beneficio tanto en Colombia como en Brasil, Argentina, Ecuador o Venezuela. Diversos estudios realizados globalmente sobre la región latinoamericana y del Caribe insisten en que el problema de la gobernabilidad democrática en la región está fundado en la contradicción paradójica que se establece al tra-



tar de mantener un orden jurídico y político basado en la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos (Fleury, Sonia, 1999; Castañeda, Jorge, 1999).<sup>1</sup> Los propios organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, lo han señalado. En efecto, según el informe "La hora de la reforma", del Banco Mundial, publicado en 1998, en la región latinoamericana se presenta el mayor nivel de concentración de la riqueza. Después de Grecia (68%) los tres niveles de mayor concentración de la propiedad se encuentran en la región de América Latina: Colombia (68%), México (67%) y Brasil (63%).

Esta crisis de gobernabilidad es en realidad el reflejo de una crisis estructural que se ha visto potenciada y ampliada por el proceso y el tipo de globalización de la economía mundial. En la base de dicha crisis se destacan tres grandes problemas que no han podido ser superados en la región. La persistencia del patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión social como los rasgos principales de la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina. Estas características se han mantenido a lo largo de períodos en que se han elegido democráticamente a los gobernantes, a lo largo de períodos en que los gobiernos los han ejercido dictaduras o dictablandas o en que los gobiernos han sido ejercidos por proyectos populistas; también en fases de un importante crecimiento económico o en períodos de recesión como los que se viven actualmente.

Si se entiende el patrimonialismo como el uso privado de la cosa pública, este rasgo pone de presente que no existe una separación entre el patrimonio público y privado, que es una de las condiciones esenciales de la conformación del Estado moderno y constituye un prerequisito para la formación de una esfera pública democrática. Las manifestaciones de

<sup>1</sup> Fleury, Sonia, *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*, ponencia en el Seminario Procali, Cali, mayo de 1999.

este rasgo en la institucionalidad latinoamericana se reflejan en corrupción, uso del erario público para satisfacer redes clientelares del poder, subsidios desde el erario público a los principales grupos económicos, caudillismos y en general formas no públicas sino privadas del ejercicio del poder político.

El resultado es que no hemos podido construir una esfera pública diferenciada de los intereses privados, lo que ha conllevado agudos problemas de legitimidad y descrédito de las instituciones estatales. En la región y en Colombia en particular, el poder público se encuentra profundamente vinculado y al servicio de los grandes conglomerados económicos y financieros, que a su vez, se encuentran estrechamente entrelazados con los circuitos del poder de las multinacionales y del sector financiero internacional. Esto ha impedido el desarrollo no solo de un sector importante de la economía social sino del propio mercado, puesto que a menudo la competencia es sustituida por la proximidad o acceso diferenciado al Estado para la obtención de privilegios y resultados.<sup>2</sup>

En la región no hemos construido un orden democrático estable. Persisten diversas formas de autoritarismo y exclusión política. El autoritarismo se ha manifestado en América Latina y el Caribe durante largos períodos mediante la exclusión de la ciudadanía en la decisión para la conformación de los poderes públicos. Un orden democrático supone no solo el respeto de los derechos humanos sino la existencia de libertades públicas, elecciones periódicas basadas en reglas preexistentes, alternativas del poder en disputa, garantías a la oposición así como la existencia de medios de comunicación independientes. Recientemente con la fragilidad de las reglas del juego y con la inexistencia o en todo caso con la limitación de la separación real de poderes, se han transformado los acuerdos y leyes electorales para permitir la reelección por más de un periodo a varios presidentes en ejercicio y se han acentuado los poderes del presidencialismo asfixiante que se vive en la región. Todo ello se manifiesta con un mar-

cado predominio del poder ejecutivo en desmedro de las demás ramas del poder público. Los sistemas de rendición de cuentas a la sociedad son muy débiles.

El problema de la exclusión social es clave para tratar de explicarnos la debilidad de los poderes públicos. Este fenómeno se manifiesta principalmente como exclusión de una parte significativa de la población del disfrute de los bienes y servicios producidos so-



cialmente que se manifiesta como pobreza extrema. Una población que sobrepasa los 200 millones de personas se encuentra, según los recientes datos de la Cepal, en condición de pobreza. Pero la exclusión social se manifiesta no solo con relación a los bienes y servicios, sino que también con res-

<sup>2</sup> Son frecuentes entre nosotros las leyes que buscan favorecer a determinados intereses o lo que coloquialmente se ha llamado la puerta giratoria, esto es, la rotación entre el sector público y el sector privado. Hay funcionarios públicos que pasan a representar los intereses de organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, FMI, Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo, BID), con los cuales han negociado recientemente cupos de endeudamiento o programas de ajuste, desde el Gobierno. Pero también, es frecuente que pasen del sector privado al sector público o viceversa y aun hay casos en que se desempeñan como "consejeros del sector público" a los más altos niveles y son al mismo tiempo miembros de las juntas de empresas privadas, representan a conglomerados internacionales, etc.

pecto a las mujeres (excluidas de los más altos niveles de la administración pública, de los lugares principales en las listas electorales, no opera el principio de salario igual para actividades similares, etc.), y de la población afrodescendiente que no solo no ocupa cargos importantes en el sector público sino que sufre múltiples formas de discriminación racial.

## El derrumbe parcial del Estado en Colombia

La institucionalidad colombiana surgida de los pactos del Frente Nacional junto con los intentos tímidamente reformistas al culminar el mismo, muestran profundas debilidades y limitaciones. Los sectores campesinos levantados en armas durante el periodo de la violencia (1948-1965) no fueron incorporados al sistema puesto que no se produjo una reforma social agraria, que fue su principal reivindicación. La apertura política para dar paso a una sociedad pluralista con verdadera competencia por el poder ha marchado muy lentamente. El recurso a la violencia, el asesinato político que queda en la impunidad, siempre han sido empleados por las élites para mantener su predominio político y su dominación económica. Todo ello dio origen a un proceso lento de fortaleci-

miento de las guerrillas revolucionarias que surgieron a finales de la década de los años cincuenta y que desde entonces no han dejado de crecer.

El monopolio en el uso de las armas por parte del Estado con base en la sujeción de las mismas al poder civil siempre ha tenido en Colombia excepciones notables en áreas importantes de su territorio. Las guerrillas se hicieron fuertes durante los últimos cuarenta años en amplias zonas de colonización campesina como consecuencia de la débil presencia del Estado en materia económica, social, judicial y política. Durante largos años estas guerrillas fueron un foco de perturbación, pero, fungieron como poder para mantener una convivencia bajo vigilancia armada en vastos territorios del país. Un sociólogo colombiano, William Ramírez Tobón, llegó a hablar de “colonización armada” para dar cuenta de la fundación de pueblos y a la aplicación de normas consuetudinarias que normaban la vida de los ciudadanos en extensas regiones del país.

Sin embargo, estas guerrillas, siguen siendo predominantemente rurales y su capacidad de perturbación o de actuación urbana es sumamente limitada. En los últimos años el aislamiento político de las guerrillas en las clases medias y en las capas populares urbanas es evidente y ello explica que la mo-



dalidad de su actuación en los centros urbanos, sea el de acciones terroristas. No obstante, en los últimos años, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, estas guerrillas se fortalecieron militarmente por los recursos provenientes de los impuestos que cobran a los cultivadores de coca y amapola y más recientemente el impuesto a los laboratorios procesadores del clorhidrato de cocaína y heroína. Estos nuevos recursos, aunados a la ausencia del Estado, han fortalecido la capacidad militar en armamento, en radio de acción y de control sobre dichos territorios.

En los últimos veinte años y ante los avances en el control territorial por parte de las guerrillas y también como reacción al cobro de "vacunas" o impuestos, secuestros y abusos de las guerrillas, sectores terratenientes tradicionales aunados con los narcotraficantes convertidos también en nuevos terratenientes, se dieron a la tarea de organizar grupos de defensa privados que fueron tolerados, cuando no abiertamente apoyados, por autoridades militares y de policía. Nacieron así los llamados grupos paramilitares, que comenzaron una labor de "limpieza social" asesinando campesinos, indígenas, dirigentes sociales, activistas de derechos humanos, y en general, ciudadanos desarmados de quienes los grupos paramilitares sospechan que tienen nexos o favorecen las acciones de las guerrillas. Estos grupos son hoy los responsables del 75% de los asesinatos políticos y actúan en el marco de una amplia impunidad. Su crecimiento no solo se debe al respaldo de los terratenientes sino también al financiamiento que proviene del narcotráfico, que es hoy su principal fuente de ingresos, y al respaldo, denunciado en no pocas ocasiones por organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, de sectores de las fuerzas militares.

En amplias zonas del territorio las instituciones del Estado han colapsado o tienen poderes muy limitados. Las guerrillas y los paramilitares controlan territorialmente a los actores sociales y a las autoridades políticas. Los alcaldes y los concejos municipales se ven precisados a gobernar según los

designios de los actores armados. Algunos de esos territorios no son marginales económicamente puesto que en ellos además de la coca y la amapola también se encuentran los yacimientos de petróleo o por allí pasan las redes de los oleoductos, de los que sustraen gasolina que venden ilegalmente y con la cual financian parte de sus actividades. Las compañías nacionales o internacionales se ven frecuentemente extorsionadas por los actores del conflicto y son obligadas a pagar impuestos. En éstos territorios el Estado se ha derrumbado parcialmente puesto que allí no existe el monopolio en el uso de las armas y tampoco existe el monopolio para cobrar rentas o impuestos. Estos dos pilares de un Estado de Derecho se encuentran profundamente debilitados.

### Fragmentación y crisis de representación

La sociedad política, formada por las instituciones y los partidos y movimientos políticos, no ha respondido adecuadamente a esta coyuntura. La Constitución de 1991 intentó refundar el Estado sobre una base moderna. Amplió el campo de los derechos ciudadanos, profundizó la descentralización y la democratización al ratificar y extender a los departamentos la reforma descentralista aprobada en el año de 1986. Estipuló la elección popular de los alcaldes y los gobernadores, aumentó los recursos para los municipios y reconoció derechos y libertades, reformó la justicia, intentó una reforma política mediante la revocatoria del Congreso elegido en 1990, convocando nuevas elecciones en octubre de 1991.

La reforma constitucional mantuvo el régimen bicameral: la Cámara de Representantes, elegida en los departamentos, y el Senado de la República elegido mediante una circunscripción nacional. Así mismo, creó una circunscripción nacional especial, en el Senado, con dos curules para los indígenas y una circunscripción especial en la Cámara para residentes en el exterior, minorías y comunidades negras. La reforma aprobó un régimen de inhabilidades e incompatibilida-



des fuerte, todo ello con el propósito de lograr una sociedad política más pluralista, más democrática y menos clientelista.

La reforma aumentó los poderes en manos del Congreso de la República, organismo que fue dotado de la capacidad para aprobar mociones de censura a los ministros, ejercer control político, ratificando sus poderes para la aprobación del presupuesto de la nación y limitando los poderes del ejecutivo en los llamados estados de excepción. No obstante, el Congreso de la República ha mantenido su dependencia del ejecutivo, nunca ha hecho uso de la moción de censura y ha negociado su independencia a manos de aquel a cambio de prebendas y auxilios parlamentarios.

Una de las transformaciones más significativas de esta reforma constitucional fue la creación de la Corte Constitucional como mecanismo de control constitucional y como tribunal de derechos humanos. Durante su existencia, un poco más de doce años, ésta Corte ha mantenido una interpretación progresista de la Carta y ha protegido los derechos y libertades de los colombianos mediante sus fallos de tutela y sus sentencias de control a las leyes y a los actos administrativos. Éste fue uno de los mayores aciertos de la Carta Política.

El resultado del conjunto de las reformas en materia política es contradictorio. Por una parte se ha avanzado en la pluralización de la sociedad política sobre todo en el ámbito de los gobiernos municipales y departamentales, toda vez que sectores nuevos e independientes han llegado a alcaldías y gobernaciones, sin afectar de manera significativa la representación en el Congreso de la República, que sigue estando principalmente en manos de los sectores tradicionales muy ligados al poder terrateniente y dóciles frente al ejecutivo presidencialista y a los grandes conglomerados económicos y financieros. Pero al mismo tiempo profundizó la fragmentación política provocando una profunda crisis de representación al flexibilizar al extremo la posibilidad para formar partidos políticos sin mayores requisitos.

La crisis de la política lejos de detenerse se ha profundizado con el derrumbe parcial

del Estado. Varios factores han influido de manera determinante para que se profundice la crisis de representación y de legitimidad política y para que el nuevo orden constitucional nacido en 1991 no haya podido desplegar su potencial de cambio y transformación de la realidad política.

El primer factor lo constituyó la incapacidad para vincular al proceso constituyente a las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y al Ejército de Liberación Nacional, ELN. Al proceso constituyente se vinculó un importante sector de las guerrillas que habían firmado acuerdos de Paz y que se agruparon en la Alianza Democrática, M-19. En este agrupamiento confluyeron las guerrillas del Movimiento 19 de abril, M-19; El Ejército Popular de Liberación, EPL; y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, que junto a un importante sector de la intelectualidad democrática conformó este nuevo agrupamiento político que obtuvo un significativo e importante 27% del total de la votación a la Constituyente. La guerrilla indígena legalizada apoyó listas de sus comunidades, las cuales obtuvieron dos escaños en la Asamblea Constituyente. No obstante, ni las FARC ni el ELN concurrieron a la Constituyente. El mismo día de su elección, el 9 de diciembre de 1990, el ejército colombiano con la asesoría norteamericana atacó el cuartel de las guerrillas en que se encontraba el Secretariado de las FARC. Desde entonces las FARC y el ELN se han mantenido por fuera del ordenamiento constitucional de 1991.

Un segundo factor de descrédito e ilegitimidad de los partidos políticos deriva de las íntimas y profundas relaciones que tradicionalmente, en las tres últimas décadas, ha mantenido un amplio sector de la clase política tradicional con el narcotráfico y con el paramilitarismo. Este factor hizo metástasis con el financiamiento de la campaña electoral que llevó a la Presidencia de la República al liberal Ernesto Samper Pizano, elegido en el año de 1994. Pese al proceso que terminó con una docena de parlamentarios presos y despojados de sus investiduras por nexos comprobados con el narcotráfico, la corrupción se mantiene y la opinión pública no siente



confianza porque además siguen los vínculos de esa clase política tanto con sectores del narcotráfico como con los grandes conglomerados económicos y financieros a los que se les conoce en Colombia como los “cacaos”, quienes además son dueños del 82% del total de los medios de comunicación. Más recientemente, quizás en los últimos diez años, la representación política ha sido influida de manera significativa por los actores armados ilegales, pero, principalmente por los grupos paramilitares. En efecto, en las elecciones para autoridades locales y regionales del 26 de octubre de 2003 hubo candidatos únicos en departamentos como Magdalena o Cesar, en que se impuso esta modalidad por parte de los grupos paramilitares, y así sucedió en cientos de municipios del país. Los grandes medios de comunicación hicieron eco a las afirmaciones de Carlos Castaño y Salvatore Mancusso que señalaron que en las elecciones parlamentarias del año 2002 sus protegidos y candidatos habían obtenido el 35% del Congreso de la República.

Ninguna investigación judicial se ha iniciado por estas afirmaciones ni por las denuncias sobre la coacción de grupos armados ilegales, guerrillas y paramilitares, sobre los electores y/o sobre las autoridades locales o regionales. Una de las peores consecuencias de la extensión del conflicto armado ha consistido en el deterioro y crisis de las instituciones estatales en los niveles territoriales: pérdida real de los derechos políticos de los ciudadanos por coacción armada; saqueo de los recursos públicos municipales por parte de los actores armados, guerrillas y paramilitares, con lo cual se destruye uno de los principios básicos de la democracia que es el carácter “intocable”, “sagrado” de los recursos públicos; deterioro de las libertades civiles de residencia y movilización, que se expresa como desplazamiento masivo. Esta violación a la Carta de los derechos humanos ha afectado en los últimos quince años a más de 2.7 millones de colombianos y colombianas, un 65% de los desplazados son mujeres y menores de edad.



Pero además este descrédito está relacionado con actos de corrupción con dineros del erario público y con el favorecimiento, a través de las leyes, de los grandes conglomerados económicos y financieros y con la nula reivindicación de las necesarias reformas en el terreno económico y social a favor de los sectores populares y de las capas medias.

Precisamente un tercer factor que limitó la reforma política de 1991 es que la Constituyente de dicho año no realizó una importante reforma en el terreno económico y social. La Constituyente dejó incólume el régimen de propiedad y de concentración del ingreso y de la renta. En el nuevo orden constitucional se ha favorecido la concentración del ingreso en pocas manos y se ha profundizado la exclusión y la pobreza. Según datos recientes de la Cepal, 26 millones de colombianos están bajo la línea de pobreza y 13 millones están rondando la miseria. En este sentido las necesarias reformas económicas y sociales siguen esperando nuevos escenarios y nuevas fuerzas políticas. En parte, los argumentos esgrimidos por las guerrillas contra el orden constitucional están relacionados con esta realidad.



La Constituyente tampoco fue a fondo con la reforma a las Fuerzas Militares y de Policía. Instituciones como el fuero militar no fueron delimitadas y pese a las interpretaciones progresistas de la Corte Constitucional, buena parte de la impunidad en que se mantienen las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares, tiene su sustento en este vacío constitucional. En una escalada del conflicto, como la que se presenta en Colombia, el poder de las Fuerzas Armadas se incrementa y los nexos comprobados muchas veces y denunciados otras tantas entre éstas fuerzas del Estado y los paramilitares, los cubre el denso manto de la impunidad.

### La crisis de los actores políticos

Pero al mismo tiempo la crisis de los partidos y movimientos políticos se profundiza y amenaza seriamente con lo que queda de la estabilidad institucional en su conjunto. Hay entre los estudiosos de dicha crisis un amplio consenso sobre los principales factores que la conforman. Esta crisis la podemos relacionar con (1) la ausencia de programas y de debates programáticos frente a los principales problemas del país, lo cual ha dado

como resultado una indiferenciación ideológica y un vacío en la formulación de propuestas políticas serias en relación con temas como el empleo, el manejo de la política macroeconómica, presa de una Junta Directiva del Banco de la República que mantiene políticas ortodoxas monetaristas y neoliberales insensibles a los problemas de la exclusión y de la pobreza. Ha habido, como en otros países de América Latina, cambios en los partidos de gobierno, pero no ha habido cambios en el modelo de desarrollo inspirado en los dogmas del pensamiento único neoliberal; (2) las políticas macroeconómicas quieren garantizar a toda costa el pago de la deuda interna y externa no importa si su aplicación generaliza la pobreza y estrangula sectores productivos; (3) se ha profundizado la fragmentación política en la cual cada parlamentario es dueño de su propia microempresa electoral. Existen hoy en Colombia 65 partidos con personería Jurídica. Los partidos naufragan en medio de la lucha más férrea de los intereses particulares de los parlamentarios, de paso se acabó con la disciplina de partido y es frecuente que un parlamentario elegido con unas tesis a los pocos meses termine defendiendo las políticas que prometió combatir a cambio de prebendas clientelistas; (4)

los partidos carecen de estructuras democráticas y son un apéndice de las fracciones parlamentarias en las cuales priman los intereses de corto plazo. No hay derechos de los militantes para decidir sobre políticas y programas, mucho menos sobre los candidatos a las elecciones para ocupar cargos públicos.

A los males anteriores hay que agregar la corrupción y el clientelismo. La política se ha convertido en un negocio. Los candidatos comprometen su ejercicio parlamentario a cambio del financiamiento de sus campañas electorales. Todo ello es estimulado por la ausencia de una legislación sobre el financiamiento de las campañas, las listas únicas, el umbral, y en general de una reforma política que democratice la vida interna de los partidos y que contribuya al rescate de la política para que ella sirva a la construcción de una sociedad menos excluyente y más equitativa. De todos los problemas del país, el rescate de la política para que aboque las grandes transformaciones sociales y económicas, es primordial.

## Una salida a medias

En medio de esta crisis la clase política vacila entre el efectismo y las salidas más estructurales a la crisis. Hasta ahora ha podido más el efectismo.

En contra del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el Congreso de la República en un inusual acto de soberanía aprobó una reforma política mediante la promulgación de un acto legislativo 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 que en ese momento impulsaba el presidente Uribe, preso de unas encuestas amañadas y amarradas por sus socios, que le han dado desde el día de su posesión un margen de aceptación y apoyo del electorado superior al 60% de los colombianos, pero que como lo mostró el

referendo, es un respaldo mediático lejos de la realidad de los colombianos.

La reforma política dejó por fuera temas cruciales de los 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 considera que deber ser el o la elegida. Esto último es lo que se llama lista abierta con voto preferente.

Así mismo, la reforma estableció que un partido sólo puede avalar a un candidato cuando la elección es uninominal, o sea, que solo puede presentar un candidato a la alcaldía de un municipio o a 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 dividir el 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 el reparto de las curules, la cifra repartidora, esto es, que todos los diputados o concejales deben entrar con el mismo número de votos. Este fue el sistema electoral empleado para las elecciones de alcaldes, gobernadores, diputados y concejales en las elecciones del 26 de octubre de 2003. La reforma también aprobó la puesta en marcha, a partir de las elecciones del año 2006, de un umbral del 2% del total de los votos válidos. Esto quiere decir que sólo se tendrán en cuenta, para el reparto de las curules, a aquellos partidos o movimientos políticos que tengan una votación superior al 2% del total de los votos válidos depositados en esas elecciones. Los partidos que no tengan esa votación no dispondrán de personería jurídica.

La reforma dejó por fuera asuntos fundamentales de una verdadera reforma política democrática, que es primordial, para avan-



zar en la construcción de una sociedad más incluyente y una sociedad política más democrática. El financiamiento público de las campañas es un asunto crucial para el logro de una independencia política de los movimientos y los partidos políticos. A través del financiamiento privado de la política las élites controlan fácilmente la actuación y la agenda política de los parlamentos. Falta también en la reforma un estatuto que otorgue derechos a los militantes tanto en las decisiones internas sobre dirección, programas, organización, como también, para la confección de las listas y la definición de las candidaturas a los cargos de elección popular. Es, pues, una reforma a medias que contribuirá a resolver la fragmentación, pero, que no resolverá el problema de la independencia de la clase política de los grandes poderes económicos ni tampoco el de la democratización y modernización de los partidos políticos.

La ausencia de partidos políticos y la fragmentación de la sociedad política han provocado una aguda crisis de representación en donde nadie se siente representado en nadie y que en el plano de la gobernabilidad, se traduce en el aplazamiento y la falta de decisiones en torno a problemas claves y estratégicos para el país. Entre dichos problemas se encuentra la crisis del sector agrario, hundido en la más profunda recesión durante los últimos diez años, la falta de una política para confrontar el fenómeno del paramilitarismo, la ausencia de acuerdos básicos, de Estado, para negociar con las guerrillas, los ajustes y cambios profundos que requiere el modelo de globalización especulativo, la atención adecuada a los cientos de miles de desplazados como consecuencia de la agudización del conflicto armado, y una estrategia andina para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos y del narcotráfico. Estos son apenas algunos de los principales problemas de la agenda urgente, para no hablar de las políticas más duras de generación de empleo e ingresos para los 26 millones de pobres que nos han dejado tanto los neoliberales como los partidos tradicionales o la renegociación de la deuda interna y externa para afrontar el déficit fiscal.

La reforma política que requiere el país debe llevar a la refundación de las colectividades políticas mediante el recurso a los militantes, a las bases, a la sociedad, para refundar la propia representación y delegación de los ciudadanos en sus representantes. Para ello se requieren ciertamente leyes, pero, antes que nada, recuperar la confianza de los ciudadanos en la política y su confianza en los proyectos y en los sueños de un país con equidad y en paz.

### **El proyecto de Uribe: retorno al pasado**

Sobre el fracaso de las negociaciones emprendidas en 1998 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el gobierno del Conservador Andrés Pastrana Arango, se levantó el proyecto de Álvaro Uribe Vélez, quien contrario a una paz negociada levantó las banderas de la derrota y aniquilamiento militar de las guerrillas. Este proyecto pretende una rendición incondicional y una entrega de las armas por parte de los grupos guerrilleros y apuesta, con la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos, por un sometimiento armado de los guerreros que se reclaman izquierdistas.

Este proyecto está en marcha con el aumento del pie de fuerza, con la multiplicación de los recursos económicos y con el cada vez mayor protagonismo e injerencia de los Estados Unidos, que ha incrementado los recursos económicos destinados a fortalecer la estrategia de guerra en Colombia con el argumento del combate al terrorismo y al narcotráfico. Uribe levantó una propuesta contrainsurgente bajo la denominación de política de "seguridad democrática" que implica como eje de su proyecto el recorte de las libertades civiles y políticas, el desmonte de la incipiente división de poderes, el sometimiento de las fuerzas paramilitares mediante un proyecto que les garantice una amplia impunidad y su conversión en fuerza política de derecha, y en el plano económico la profundización del modelo de apertura neoliberal sin una significativa y real política social. Por el contrario, en el centro de su





proyecto se busca el recorte de garantías mínimas conquistadas por los trabajadores algunas ya han sido aprobadas, tales como recortes al pago de horas extras, festivos extensión de la jornada para favorecer a los patrones con el pago de menores salarios, etc., y se encuentran dentro de la agenda temas tales como la reforma pensional y el debilitamiento de las entidades públicas de salud y pensiones para favorecer los fondos y las empresas privadas prestadoras de servicios de salud.

En el plano político el proyecto del presidente Álvaro Uribe, es antidemocrático y compromete seriamente no solo el desarrollo y consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho contemplado en la Constitución de 1991, sino que compromete el desmonte de la misma Carta Política en contenidos fundamentales. Esta afirmación no es retórica, de hecho con la aprobación por el Congreso de una reforma constitucional llamada “antiterrorista” comenzó a fondo el desmonte de la Constitución de 1991 y el ataque frontal a los derechos y a las libertades para volver al viejo orden, en que los ciudadanos quedan sin derechos frente a las instituciones estatales. Esta reforma confiere facultades de policía judicial a las

Fuerzas Armadas, autoriza los allanamientos, las detenciones y la interceptación de las comunicaciones sin orden judicial previa, y permite que el Gobierno obligue a los ciudadanos a informar sobre su sitio de residencia. Esta reforma está siendo reglamentada actualmente por el Congreso de la República y se espera que entre en vigencia a mediados del presente año. La Corte Constitucional tiene que resolver una demanda que ha sido presentada por decenas de organizaciones sociales tanto por vicios de trámite como también por la violación de tratados internacionales en materia de derechos y libertades que obligan a Colombia, como el Tratado Interamericano de los Derechos Humanos y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de San José de Costa Rica. El argumento sólido de los demandantes es que de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política estos tratados prevalecen en el orden interno sobre la reforma aprobada. Esta decisión tendrá que tomarla la Corte Constitucional con toda seguridad antes del mes de julio del presente año.

Un segundo ataque a fondo, promovido por Uribe, no ha prosperado hasta ahora y se refiere al desmonte de la división de poderes y sobre todo a la autonomía de la rama judicial reivindicada y practicada durante los últi-

mos doce años por la Corte Constitucional. En esencia, el proyecto de reforma, presentado por el Gobierno, quiere limitar los poderes de la Corte Constitucional en los siguientes aspectos (1) eliminar los controles constitucionales a los decretos de estados de excepción, (2) limitación de las tutelas contra sentencias judiciales, (3) eliminación de las tutelas que reclaman derechos económicos, sociales y culturales. Para arrasar con la Corte Constitucional se buscaría además cambiar su forma de elección y requisitos como edad, experiencia, etc.

Un tercer ataque frontal al orden constitucional democrático lo constituye el incremento del poder presidencialista y en general, bajo la vieja fórmula de la Constitución de 1886, el fortalecimiento del poder ejecutivo en desmedro de las restantes ramas del poder público. La propuesta de reelección inmediata y la negociación abierta y descarrada de cargos para los partidos que la apoyen es parte de ese proyecto; la propuesta de creación de un tribunal de justicia para resolver los problemas judiciales de los grupos paramilitares, tribunal que dependerá de manera directa del presidente de la república, es otro de los proyectos que está en marcha; la propuesta de eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y su reemplazo por una junta directiva con directa participación del ejecutivo es otra muestra de lo que venimos señalando. La mayor parte de las propuestas de reforma constitucional buscan el fortalecimiento del poder presidencial, a la usanza del viejo orden oligárquico contenido en la vieja Constitución de 1886, de la cual Uribe ha resultado ser un profundo admirador.

Al mismo tiempo que promueve todo ese paquete contrarreformista el gobierno de Uribe se mueve diligentemente en el desmonte del aparato paramilitar sin esclarecimiento de los horrendos crímenes de los que son responsables, sin claros mecanismos de reparación de las víctimas, las cuales, dicho sea de paso, han sido totalmente desconocidas e invisibilizadas en las propuestas del gobierno. Esa negociación con los paramilitares es una necesidad que el país reclama. Incluso al final del proceso seguramente tendrán que negociarse las penas y la manera como

deben pagarlas, pero, todo ello deberá hacerse preservando el principio de verdad, justicia y reparación para la reconciliación. En verdad el debate y la política pública frente al paramilitarismo debe resolver el problema de los delitos de lesa humanidad, de genocidio y los crímenes de guerra, política que no puede violar el principio internacional de los derechos humanos que hoy, por fortuna, tiene como mecanismo para su defensa al Tribunal Penal Internacional. Pero dicha política tiene que resolver también el problema de los delitos conexos y principalmente las relaciones del paramilitarismo con el narcotráfico. En la reciente reunificación de las Autodefensas Unidas de Colombia volvieron a ingresar los principales varones paramilitares que tienen una amplia participación en actividades relacionadas con el narcotráfico. Relacionado con el punto anterior la política pública deberá ocuparse de resolver el problema de la extradición en un Gobierno que ha extraditado más colombianos que cualquiera otro en la historia reciente de Colombia.

Un asunto mucho más espinoso es el que tiene que ver con los nexos del paramilitarismo con las Fuerzas Armadas y de Policía y con su apoyo económico en redes de terratenientes y empresarios. Si Uribe quería un proceso privado era justamente por que una política pública frente al paramilitarismo tiene que ver con estos asuntos, como también con el destino de los bienes adquiridos mediante la violencia y el narcotráfico.

Así, pues, el proyecto de Uribe es contrario al Estado Social y Democrático de Derecho y trabaja denodadamente por su desmonte. Si lo logra los colombianos habremos regresado a la premodernidad política y a la ausencia de Carta de derechos y libertades. Éste es el tamaño de la contrarreforma.

Bogotá, abril de 2004.

**Medófilo Medina P.**  
Profesor e investigador de la  
Universidad Nacional de Colombia

# La guerra y la paz en Colombia

Medófilo Medina P.

## 1. ¿Qué tan antiguo es el conflicto?

En este año, 2004, se cumplen cuarenta años del surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: FARC. El número ha sido tomado en la contabilidad política como cifra canónica para designar la duración que hasta hoy ha tenido el conflicto colombiano. No me convence del todo esa convención. El año de 1964 se toma en los textos como el momento de la culminación de la *Violencia*. Caza entonces cómodamente ese corte de periodización con la visión que quiere ver la historia de Colombia como la interrumpida sucesión de violencias y que contribuye a pensar la violencia como el mito nacional colombiano. Por supuesto, un mito pesadilla.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En el conjunto de celebraciones que se realizaron sobre los tratados que en 1903 pusieron fin a la guerra de los Mil Días, tuvo lugar un coloquio en el que se discutieron los distintos acuerdos que se celebraron en Colombia a lo largo del siglo XX. La propuesta metodológica para el evento fue la de mirar la historia del país desde el prisma de observación de la paz y no de la violencia. Una constatación empírica permite afirmar que en el siglo pasado fueron más los años que el país vivió en paz que aquellos en los que el conflicto violento constituyó la referencia nacional. Ver *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, edición de Medófilo Medina y Efraín Sánchez, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Bogotá, 2003.



En el periodo anterior al año en cuestión podrían tomarse otras fechas y otros acontecimientos en los que figuran de manera destacada los actores de mediados de los años sesenta. Uno de esos momentos podría ser la “guerra de Villarrica”, desatada en 1955 por el gobierno militar de Rojas Pinilla contra una región agraria de lealtades predominantemente comunistas. Las consideraciones fueron iguales a las que se harían para efectuar el ataque a Marquetalia en el segundo gobierno del Frente Nacional. Las víctimas fueron las mismas. De la hoyada del Duda a donde llegaron los colonos y campesinos sobrevivientes de Villarrica salieron núcleos de gente que decidieron mantener la resistencia armada ante la posibilidad de nuevas persecuciones militares.

Inmediatamente después de 1964 ni las FARC ni el ELN estaban en condiciones de convertirse en el referente de un conflicto nacional. Inicialmente las primeras no tenían una visión estratégica. Ciertamente en 1966 el X Congreso del Partido Comunista adoptó el enunciado de la “combinación de todas las formas de lucha”, pero esa voluntad subjetiva no colocaba de manera automática a la guerrilla en lugar central de los acontecimientos. Aun más, no era ese entonces el proyecto del PC. En los años sesenta, sin muy altos costos para el establecimiento se hubiera podido lograr acuerdos con la consiguiente desmovilización de la incipiente organización armada de Marulanda. Esas negociaciones habrían tenido dimensiones significativas pero a una escala regional. De hecho fue lo que ocurrió con la gente del caudillo comunista Juan de la Cruz Varela en Sumapaz y oriente del Tolima.<sup>2</sup> En solitario la historia del ELN hubiera podido tener un final negociado similar al que puso término a las guerrillas procubanas en Venezuela.

¿Cuándo cambiaron efectivamente las cosas? Ya en otros trabajos me he referido a la significación del Paro Cívico Nacional (PCN) del 14 de septiembre de 1977 para la suerte de las luchas sociales en el país y para el devenir político de Colombia. El PCN se convirtió en una formidable protesta contra el alto costo de la vida y en un acontecimiento de revancha social por la frustración que

habían experimentado grandes conjuntos de población de la ciudad y del campo ante las esperanzas cifradas en el Mandato Claro del presidente López Michelsen (1974-1978). Los primeros sorprendidos con la masiva participación en el paro fueron los dirigentes sindicales que habían convocado a la protesta. La unidad de las cuatro centrales había sido ya un hecho extraordinario dado el áspero enfrentamiento que era característico en sus relaciones.

En 1974 en lo fundamental la etapa del Frente Nacional había concluido aunque quedaban vestigios como el célebre artículo de la Constitución que obligaba al presidente de la república a dar participación “equitativa” en el gobierno al otro partido. En 1977 se entrecruzaban procesos diversos. Colombia era un país muy diferente a aquel que había iniciado la segunda mitad del siglo XX. Se había operado un fuerte cambio demográfico, habían surgido unas nuevas capas medias, habían sido notables los avances en la cobertura de la educación primaria y media, se incrementaba la participación de las mujeres en la economía y en la sociedad. Se había desarrollado un sindicalismo de empleados, maestros y profesionales y el movimiento estudiantil había trazado ya toda una parábola. Se agotaba la industrialización en la modalidad de “sustitución de importaciones”. Objetivamente era el tiempo de acometer reformas económicas políticas y sociales, de enfrentar tareas que el Frente Nacional había truncado o aplazado. Tal cambio de rumbo no se produjo. El presidente López Michelsen impulsó, al contrario, una política neoliberal temprana. La reforma tributaria de 1974, que hubiera podido constituirse en

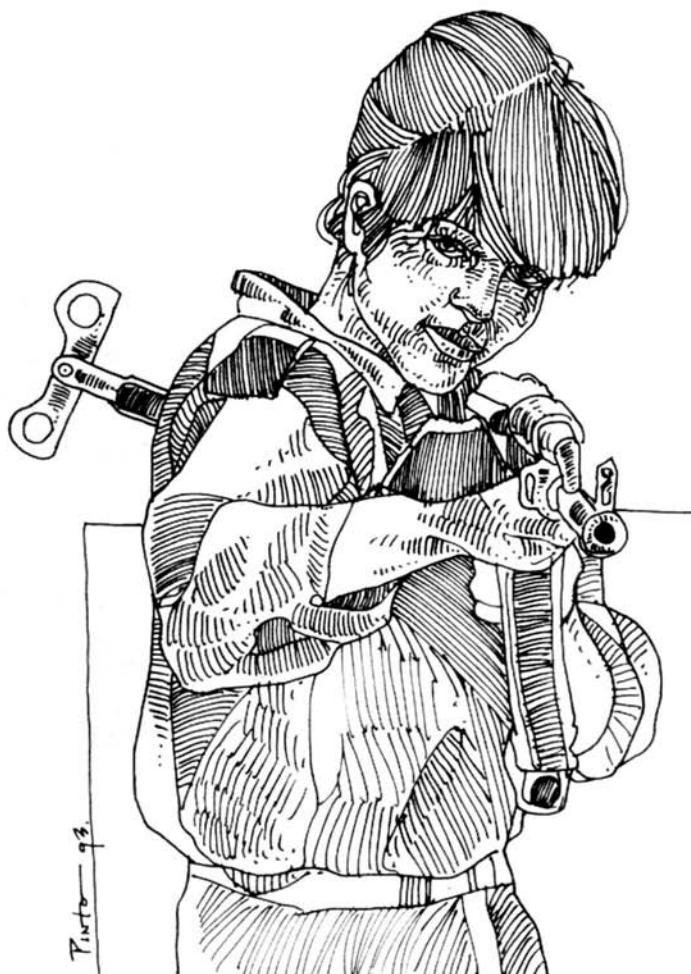


<sup>2</sup> No quiero simplificar la explicación. En Sumapaz la base claramente campesina de las guerrillas de Juan de la Cruz Varela contribuyó a la búsqueda de la salida concertada. En Marquetalia el entorno social estaba constituido por colonos y no por comunidades asentadas de pequeños propietarios rurales. Ésta, la de los colonos, es una base social con la cual las negociaciones tienen dificultades específicas. En uno y otro caso el elemento común era el reconocimiento por parte de los combatientes de la autoridad política del Partido Comunista.

herramienta para la redistribución del ingreso, fue desmontada en los consejos de ministros.

El presidente López había intuido la necesidad de los cambios y la urgencia de un pacto político nuevo. Una muestra de esa percepción se puede ver expuesta de manera explícita en la carta que dirigió al presidente de la Comisión Primera del Senado, Federico Estrada Vélez, para fijar la posición del Gobierno en el debate sobre la Asamblea Constitucional<sup>3</sup>. Si la intuición era clara la solución propuesta era mezquina: ¡una pequeña constituyente! El proponente la presentaba como una solución “nacional” porque el corto número de constituyentes estaría integrado por ciudadanos de los dos partidos. Sintomáticamente se aludía por parte del presidente a la noción que de lo “nacional” tenía Rafael Reyes en los primeros años del siglo XX. Pero ni siquiera esta propuesta pasó, por cuanto la Corte Suprema de Justicia declaró inexequible el decreto de convocatoria de la Constituyente.

No se avanzó en reformas ni en la concertación de un compromiso. Los trabajadores, los desempleados, los jóvenes de las barriadas populares, celebraron a su modo los 20 años del plebiscito de 1957. El PCN constituyó una alerta popular sobre las cargas que había que recomponer y los muchos cabos sueltos que había dejado el Frente Nacional. El paro en sí mismo no podía significar la constitución irreversible de lo que se ha llamado el conflicto nacional. La manera como se leyó ese acontecimiento y las consecuencias políticas y militares que de él se extrajeron brindaron el material que puso la violencia armada en un lugar central del proceso político del país. Las guerrillas asimilaron el PCN a un levantamiento insurreccional incompleto. ¿Qué había que hacer para llevar a su término aquella insurrección inconclusa? *Incorporarle las armas*, fue la respuesta. Desde el establecimiento se miró de forma similar el paro. Éste podía convertirse en la revolución comunista. Para impedirla, apenas inaugurado el gobierno del presidente Turbay Ayala (1978-1982) se puso en marcha una política represiva que tuvo en el llamado Estatuto de Seguridad su



norma más representativa. Parte de las limitaciones a las libertades y garantías contenidas en ese estatuto se recogieron luego de manera permanente en el Código de Procedimiento Penal de 1980.

En la noche de San Silvestre de 1978 el M-19 penetró en las instalaciones militares de Usaquén en Bogotá y robó 5.000 armas. Tan audaz operación sólo podía explicarse por las fantasías sobre la posibilidad de provocar un levantamiento popular. Si el pueblo había respondido al llamamiento de unos dirigentes obreros convencionales, de dudosas ejecutorias unos de ellos, ¿por qué se iba a resistir a la invitación revolucionaria de jóvenes imaginativos que habían sabido construir

<sup>3</sup> *El Espectador*, Bogotá, 25 de agosto de 1976, p. 7A

una guerrilla de opinión? Los años de 1978 y 1979 fueron fértils en la articulación de apoyos urbanos de las organizaciones armadas preexistentes y en el surgimiento de formaciones de índole tupamara como el ADO. En el Estado avanzó la desinstitucionalización favorecida por la aplicación del Estatuto de Seguridad y del desempolvado artículo 28 de la Constitución que permitía la detención de personas sin previa orden judicial. Entonces en instalaciones militares se aplicaron torturas y apremios para obtener confesiones. Así, en esta primera fase el conflicto incorporó ya algunos dispositivos de su degradación.

En las FARC, de manera típica, el mismo proceso avanzará más lentamente. En 1982 se realizó la Séptima Conferencia de la organización. De acuerdo al argumento que aquí he presentado, este evento señalaría el inicio de la etapa moderna de las FARC. Con las letras EP que se adicionaron a la sigla se colocó en un primer plano el carácter ofensivo de la organización insurgente, la concepción de autodefensa pasaba a un segundo plano como acumulado de experiencias a las cuales tampoco se renunciaba. Una de las expresiones que señaló el enfoque adoptado fue el enunciado usado por Jacobo Arenas: *el nuevo modo de operar*, cuyo contenido el ideólogo describía de la siguiente manera: "Nuevo modo de operar significa que las FARC ya no esperan a su enemigo para emboscarlo sino que van en pos de él para ubicarlo, asediarlo y coparlo, y si aquel cambiare otra vez su modo de operar volviendo a su antigua concepción, atacarlo en ofensiva de comandos móviles".<sup>4</sup>

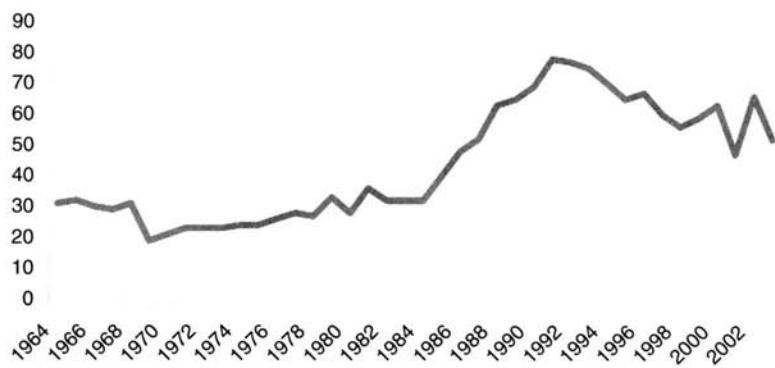
Después del cuatrienio de López Michelsen los sucesivos gobiernos han destacado como uno de los problemas capitales de sus agendas la política con respecto al movimiento insurgente. En los textos de historia el tema se usa como prisma de observación para juzgar sobre los logros o los fracasos de las administraciones. Probablemente dicho enfoque se mantendrá hasta cuando se alcance la paz. Hasta el presente las políticas han respondido a un movimiento pendular: prioridad al tratamiento de fuerza seguido por la preferencia del diálogo y la negociación. En virtud de procesos de paz



han hecho dejación de las armas diversas organizaciones insurgentes como el ADO, el M-19, el EPL, el PRT, el Movimiento Armando Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín. Habría que decir que no es modesto el balance que pueden ofrecer los procesos de negociación. Sin desconocer la importancia que ha tenido la cesación de la acción insurgente de las organizaciones mencionadas, sorprende al tiempo la capacidad de perpetuación del hecho armado. El conflicto está ahí, en el centro mismo del acontecer nacional. El comportamiento de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes ofrece una cierta representación de su evolución temporal. (Ver cuadro Tasa de homicidios)

<sup>4</sup> Arenas, Jacobo, *Cese al fuego. Una historia política de las FARC*, Bogotá, Ediciones Oveja Negra, 1985, p. 95.

**Tasa de homicidios, 1964-2003  
(por cada 100.000 habitantes)**



Fuentes: Instituto de Medicina Legal.  
Policía Nacional

## 2. Los intentos de paz y diálogo

Hoy cuando el péndulo está en el polo del tratamiento de fuerza, son minoría las personas que suscriben la carta de la capitulación incondicional de la insurgencia. Aún los halcones admiten la negociación como salida final, a condición primero de constreñir militarmente a la guerrilla. En los diversos escenarios que proyecta el informe Rand, estudio realizado en el marco del proyecto de “Estrategia y doctrina” de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos<sup>5</sup>, se examina la culminación del conflicto colombiano. Cualquier solución pasa por la modificación del balance militar a favor de una de las partes o de una situación de empate prolongado. No se descarta una salida internacional si el conflicto incrementa su expansión más allá de las fronteras colombianas. En gracia de discusión podría aceptarse la idea de una resolución militar de la actual confrontación. Pero al tiempo habría que aceptar una escala tan alta de sufrimientos humanos, daño económico, destrucción ambiental, violación de derechos humanos, degradación política y crucial pérdida de soberanía, que a la postre sólo campearía la desolada pregunta bíblica: “¿En dónde está, ¡oh! muerte, tu victoria?”. Ante tan turbadora perspectiva la única salida razonable es la que representa la alternativa política.

La anterior afirmación puede ser calificada de candorosa ingenuidad por quienes recaban en el hecho insoslayable de que los ya numerosos procesos de paz o de diálogo no han conducido a una paz global y duradera. Como recurso en la discusión se puede devolver el argumento: las fases de represión y guerra integral tampoco han conducido a la paz sino a más guerra. Se llega así a un empate dialéctico. Pero como no se trata de un torneo de recursos polémicos, se impone la profundización de la discusión.

Si se quiere ser consecuente con la idea que aquí sostengo sobre la solución política negociada, como la única razonable, hace falta explorar las causas del “fracaso” de los procesos de paz o de diálogo. Sin pretender en unas pocas líneas un análisis de conjunto sobre el tema se pueden formular observaciones gruesas sobre las debilidades más evidentes de dos rondas de negociación muy importantes pero que condujeron a las frustraciones más profundas: las correspondientes a los gobiernos de Belisario Betancur (1982-1986) y Pastrana Arango (1998-2002). En los dos casos fueron políticas en buena medida improvisadas. El presidente Betancur sorprendió al país y al movimiento guerrillero con una generosa, si se la mira desde el posible interés individual de los combatientes, ley de amnistía. El acuerdo de paz se produciría en medio de una apertura política y de solución a un conflicto interno que en opinión compartida por el presidente de la república y su ministro de Defensa, el general Landazábal Reyes, respondía a unas causas objetivas de orden económico y social, los llamados “factores objeti-



<sup>5</sup> Rabasa, Ángel; Chalk, Peter, *El laberinto colombiano. Propuestas para la resolución del conflicto*, Bernardo Pérez Salazar, coordinador, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

vos". Era una visión contrapuesta al enfoque que por ese tiempo el presidente Reagan había impuesto como pensamiento oficial con respecto a la situación de guerra interna por la que atravesaban países de Centroamérica.

El punto de partida del presidente Betancur era justo, pero no compartido por los distintos círculos del poder. Si bien en la primera etapa del Gobierno el diálogo con las organizaciones armadas fue apoyado clamorosamente, ante las dificultades crecientes la opinión pública perdió interés, al paso que se levantaba una compacta barrera de oposición de las élites políticas, económicas y militares. De este modo la paz fue quedando en manos del presidente y de la Comisión de Paz y al final, de manera patética, únicamente en las de esta última. El carisma presidencial no había alcanzado para inducir un compromiso del establecimiento con una política consistente de diálogo con la insurgencia. La apertura política por entonces cayó en el vacío. El presidencialismo del sistema político colombiano se mostró en toda su trampa ambigüedad. La buena voluntad no podía llegar sólo hasta la amnistía. Los insurgen tes no habían optado por la resistencia para tras largos años, cancelarla por el aliciente individual de no ir a la cárcel. De contera la campaña de exterminio a que fue sometida la Unión Patriótica obró como poderoso factor disuasivo.

Una de las premisas para un proceso de paz de largo aliento radica en el conocimiento que cada parte tenga de la otra y de las características de la situación en la que se encuentre en el momento de iniciar los diálogos. Visto en retrospectiva el proceso de paz de la primera mitad de los años ochenta resulta forzoso admitir que el Gobierno tenía un conocimiento precario de las organizaciones guerrilleras, sus bases y sus mandos. Militarmente las FARC, por ejemplo, tenían razones para sentirse satisfechas por su desempeño militar durante el gobierno de Turbay Ayala, que había concentrado fuerzas en la persecución de la subversión. Por procedimientos legales y con métodos ilegales los militares lograron destruir las redes insurgentes urbanas, pero retrocedieron en

las áreas rurales. Al tiempo que se inauguraba el Gobierno del "Sí se puede" las FARC estrenaban doctrinas militares. En esas condiciones la probabilidades de que tomaran en serio una propuesta de paz de Gobierno eran escasas. Como en el Partido Comunista, en las FARC predominaba por ese tiempo la idea o el prejuicio de que los liberales eran menos "reaccionarios" que los conservadores. Aunque Betancur había realizado su campaña electoral bajo la cobertura del "Movimiento Nacional", era visto ante todo como un dirigente político conservador del cual no cabía esperar sorpresas "progresistas".

### *El proceso y la negociación con Pastrana*

Los diálogos que se iniciaron en el comienzo de 1999 entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC adolecieron, otra vez, de la indispensable preparación. La idea surgió como astuto recurso electoral en medio de una campaña muy reñida en la que Marulanda se convirtió en gran elector. La zona de distensión en el Caguán se colocó con exageración en el centro de la controversia. Los 42.000 kilómetros se recordaban una y otra vez como la manifestación de una desmesurada generosidad. Se hubiera podido bajarle el tono al discurso de haber recordado que el escenario en no despreciable medida estaba dominado por las FARC hacia ya tiempo y que por tanto aquello de la entrega era relativo. Además una de las características del conflicto colombiano ha sido la de ausencia de soberanía efectiva del Estado en algunas regiones del país. Por esa razón, entre otras, se negociaba.

Durante el tiempo largo de los diálogos los asuntos de procedimiento, la confección misma de la agenda, reemplazaron una discusión sustantiva. El proceso estuvo envuelto en cierto aire surrealista. Las partes, la comunidad internacional, la Iglesia, una y otra vez hicieron esfuerzos angustiosos para que las conversaciones no se rompiéran, pero en ellas no se producía una discusión fundamental. Al final, cuando Marulanda preveía el desenlace y se alejaba de la zona de distensión, insistía en una pregunta a tales alturas,



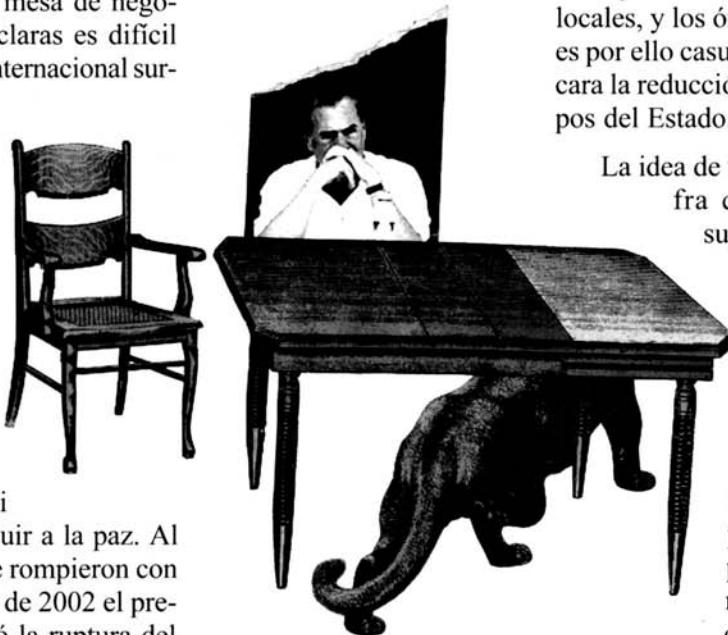
desconcertante: "Quiero que me digan qué es lo negociable".<sup>6</sup>

En el proceso de paz de los años noventa se registraron valiosas novedades tales como: el acompañamiento de la comunidad internacional y la participación de las asociaciones de empresarios y comerciantes. Sin embargo, si desde la mesa de negociación no salen señales claras es difícil que la labor coadyuvante internacional surta efectos importantes.

Por su parte los voceros empresariales pudieron mantener la medida que podría resultar apropiada para un club de debates, pero nunca se vieron compelidos a señalar los esfuerzos que estaban dispuestos a emprender y las concesiones concretas que se verían obligados a asumir si de verdad querían contribuir a la paz. Al final las conversaciones se rompieron con estrépito. El 20 de febrero de 2002 el presidente Pastrana formalizó la ruptura del proceso que se había prolongado durante casi todo su período de gobierno. Al día siguiente 121 bombardeos iniciaron la recuperación de la zona de tensión y constituyeron estruendosa muestra del proceso de transformación que habían atravesado las Fuerzas Armadas entre 1999 y el año 2002. Otra vez el péndulo se había desplazado al polo de la guerra.

### 3. Desde dónde miramos

Pero conviene echarle una mirada a la escena política actual desde la cual se traza la trayectoria pasada de la guerra y se trata de adivinar en la entraña de densos nubarrones el futuro de la paz. Bajo el gobierno del presidente Uribe Vélez el régimen político ha venido alejándose de las prácticas del Estado demoliberal. Bajo los parámetros de la *Seguridad Democrática* se privilegia una relación directa de los ciudadanos con los órganos coercitivos del Estado. Lo normal



en una democracia es el propender por la legitimidad de las instituciones políticas mediante el fortalecimiento de la relación de la población con el Estado en su conjunto por los canales obvios para el cumplimiento de esa función como son los cuerpos colegiados: Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales, y los órganos del poder público. No es por ello casual que en el referendo se busque la reducción precisamente de esos campos del Estado.

La idea de un millón de informantes, cifra que en algún momento el superministro Londoño Hoyos en su retórica desafiante colocó en la modesta condición de cuota inicial, tiene unas proporciones que implican la sustitución de un país de ciudadanos por otro integrado por "redes civiles de informantes". Las directrices para otorgar a las compañías privadas de seguridad funciones de fuerza pública, la creación de cuerpos de los soldados campesinos que los convierte en militares metidos en la vida cotidiana de las comunidades, la creación de los guardabosques asalariados para informar, son innovaciones de estirpe corporativa.

Se han cambiado en la práctica la jerarquía y el ámbito de referencia de las funciones del presidente de la república. La Constitución de 1991 en el título séptimo, atinente a la rama ejecutiva, ofrece una definición comprensiva en el artículo 188: "El presidente de la república simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos". La condición de: "comandante supremo" se establece en el numeral 3 del artículo 189 pero en relación explícita con "las

<sup>6</sup> Valencia, León, *Adiós a la política, bienvenida la guerra. Secretos de un malogrado proceso de paz*, Intermedio Editores, Bogotá, 2002, p. 69

Fuerzas Armadas de la república". Antes que en el primer magistrado, Uribe Vélez ha querido constituirse en el "comandante en jefe" de los colombianos. La otra cara que este enfoque supone es la de los súbditos enjaulados en los lazos de la disciplina castrense y el espíritu de cuerpo.

Durante el actual Gobierno se ha desarrollado una ofensiva jurídica que aleja al Estado de los marcos de un sistema democrático. Aquí me remito a los análisis a los que se sometieron los puntos que integraron la fórmula del referendo. La propuesta oficial fue derrotada pero sigue siendo representativa de la mentalidad oficial. Además en la campaña abrumadora que el régimen puso en marcha para obtener la votación suficiente para la aprobación del referendo se violaron normas y se incurrió en el ventajismo y en el abuso del poder. El Estatuto antiterrorista es un instrumento jurídico cargado de amenazas para la observancia de los derechos humanos y la protección de las garantías individuales. Varios son los aspectos que despiertan fuertes temores: los empadronamientos de la población, las detenciones de ciudadanos sin previa orden judicial, el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, la interceptación de teléfonos, la violación de la correspondencia, la eliminación del *habeas data* para los periodistas.

Los voceros del gobierno y quienes en los medios defienden los principios y prácticas de la *Seguridad Democrática* justifican el estatuto con el argumento de la adopción de leyes de emergencia para combatir el terrorismo en los países del centro. No huelga decir que hay en la historia reciente de esos países eventos más dignos de imitación. Además la conversión de los militares en jueces para el juzgamiento de civiles es una contribución colombiana. ¿Cómo cerrar los ojos frente al acomodamiento desgraciadamente ya histórico en medios de las instituciones armadas del Estado con la violación de los derechos humanos? Cualquiera puede imaginarse por ejemplo la inconveniencia de que los mismos militares que abaten en hechos de guerra procedan a la diligencia judicial del levantamiento de los cadáveres.

Cuando esa diligencia justamente debe calificar si se trató de un verdadero combate. Hoy la opinión pública está sensibilizada frente al tema por la más reciente equivocación de las Fuerzas Armadas. En Cajamarca, Tolima, el 10 de abril de 2004 murieron como resultado de una operación del ejército una pareja de 17 años, su hijo de seis meses, un niño de 14 años y un adulto de 24. Se les abatió porque se tenía información de que las FARC se disponían a instalar un retén en la vía. Según registros de *El Tiempo*, la de Cajamarca era la séptima equivocación de la fuerza pública con víctimas civiles en el transcurso del último año.

Pero la tragedia de Cajamarca presenta otros elementos que suscitan preocupación profunda. A los periodistas no se les permitió llegar al lugar en el cual ocurrieron los hechos. En la noche del lunes 11 de abril el presidente de la república compareció por la televisión para "dar la cara". La alocución fue antecedida por la exhibición de un extraño video realizado por los militares en el lugar de los hechos. Pero lo que dijo el Presidente es lo más significativo: "Estoy convencido de la buena fe del Ejército. Si se tratara de un ejército violador de derechos humanos, quienes dispararon hubieran buscado el ocultamiento, la mentira, o la desaparición de los cadáveres".<sup>7</sup> En contraste con las exigencias perentorias presentadas por el presidente en relación con el evento reciente de Guaitarilla, sobre resultados de la investigación, ahora se remitió a la reserva del sumario, pero no se inhibió para emitir el juicio citado, que es una absolución anticipada, y de paso renunció a su pedido sobre Guaitarilla.<sup>8</sup> Desde el principio de la administración Uribe se crearon las zonas de rehabilitación, que han sido verdaderos desiertos jurídicos. La arbitrariedad reinante en ellas está garantizada por la inexistencia de las condiciones de seguridad mínimas para que los periodistas adelanten su labor. En diversas regiones del país se han adelantado de-



<sup>7</sup> *El Tiempo*, 13 de abril de 2004, pp. 1-4.

<sup>8</sup> Ver editorial de *El Tiempo*, 14 de abril de 2004, pp. 1-16.

tenciones masivas sin previa orden judicial. Al respecto Gloria Cuartas, ex alcaldesa de Apartadó, denunciaba el 23 de marzo de 2004 en sesión de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara que entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003, 6.038 personas fueron detenidas, de ellas 4.846 lo fueron en detenciones masivas.<sup>9</sup>

Las instancias internacionales de defensa de los derechos humanos han reiterado su censura al Gobierno colombiano por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado mediante la firma de tratados internacionales. El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Michael Frühling, señaló en su informe del 11 de marzo de 2004 que el Gobierno de Uribe no había acatado las recomendaciones del organismo internacional. Por su parte José M. Vivanco, director de Human Rights Watch Américas, mantiene la denuncia sobre la responsabilidad de la violación de los derechos humanos y toma distancia con respecto a los acuerdos con los paramilitares como en lo relacionado a los proyectos de ley de alternatividad penal. Habló con escepticismo de la entrega a la que se refirió en términos del "...espectáculo en Medellín con los 871 presuntos paramilitares". Recordó: "El apoyo de la Unión Europea y de los gobiernos está condicionado al pleno respeto a normas internacionales de derechos humanos, que se manifiestan en la Declaración de Londres, a la que Colombia se obligó".<sup>10</sup> Por su parte Amnistía Internacional señaló al denunciar detenciones de líderes campesinos en Arauca, lo siguiente: "Estamos presenciando una estrategia coordinada y bien planeada para silenciar al movimiento de derechos humanos y así dar la impresión de que la situación está mejorando"<sup>11</sup>.

Se ha reconocido en el país que la Constitución de 1991 consagró novedades jurídicas destinadas a la ampliación de la democracia y a la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. El gobierno de la *Seguridad Democrática* se empeñó desde sus inicios en una ofensiva en toda la línea contra la Constitución. Si en este campo el referendo fue una empresa fracasada,

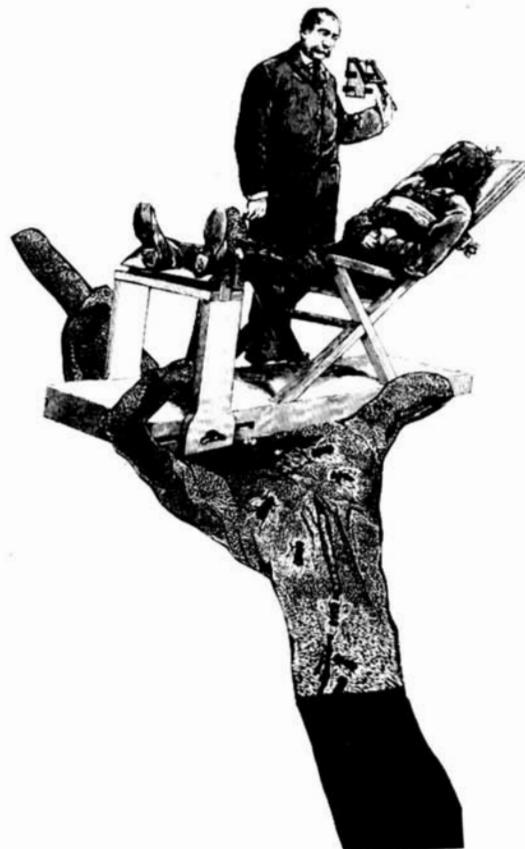
la ojeriza contra la constituyente no ha dado tregua. El estatuto antiterrorista modificó varios artículos de la Constitución, las propuestas de reformas a la justicia han buscado desmontar elementos claves de la misma. Los principales objetivos de la obsesión contra la Carta del 91 son los siguientes: reformar la acción de tutela, a la cual se le cercenan sus alcances más eficaces; despojar de facultades importantes a la Corte Constitucional limitar el campo de acción del Consejo Superior de la Judicatura dejar en manos del presidente de la república el nombramiento del fiscal general de la nación.

Si se mira el cuadro político actual, algunos de cuyos elementos he presentado, y si se completa el panorama con la incorporación de la cruda orientación neoliberal de las

<sup>9</sup> *Voz*, Bogotá, 31 de marzo de 2004, p. 7

<sup>10</sup> *El Tiempo*, 28 de febrero de 2004, pp. 1-5

<sup>11</sup> *El Tiempo*, *ibid.*



políticas sociales, se esperaría encontrar en el centro, a un Gobierno impopular zarandeado por un recio oleaje de protesta. No es el caso. Al mirar la curva de las encuestas de Gallup Colombia (téngase si en cuenta que se trata de muestras de 1.000 personas en entrevistas telefónicas en las cuatro principales ciudades) de la opinión sobre Álvaro Uribe, se encuentra que entre septiembre de 2002 y marzo de 2004 el punto más alto de favorabilidad ha sido del 78%, y el más bajo del 65%. La encuesta de marzo de 2004 marca el 77%. Por supuesto se registran luchas, los defensores de derechos humanos no han flaqueado en el cumplimiento de su papel, sectores y personalidades con peso político han promovido con persistencia proyectos que irritan al presidente de la república como es el del intercambio humanitario de secuestrados por insurgentes presos. ¿En dónde se sustenta la popularidad de un presidente que realiza una política objetivamente antipopular? La respuesta se conoce, es muy sencilla: a esta situación llegó una parte consistente de la población en alas del conflicto nacional. La gente que comparte esa opinión se halla en aquel estado emocional al que aludía Marx en el *Dieciocho brumario* y que los lleva a preferir un final horroroso a la perpetuación de un horror sin fin.

Sin embargo, se han producido fenómenos que muestran que la base de sustentación del Gobierno no es tan sólida como a primera vista aparece. La contundente derrota del presidente en el referendo el 25 de octubre de 2003 (a comienzos de ese octubre la favorabilidad de Uribe estaba en el 72%) y la mayor victoria electoral de la izquierda en toda la historia con el triunfo de Lucho Garzón, al día siguiente en Bogotá, amén de los buenos resultados obtenidos por candidatos alternativos en el departamento del Valle y en Medellín, así como una significativa votación por el PDI para los corporaciones pública, son hechos que no cuadran con la configuración política del Gobierno y sobre todo con su popularidad. Es notable el peso del caudillismo en el régimen político actual, pero a la vez los proyectos oficiales en el Congreso tropiezan con toda suerte de obstáculos. Quizá el momento actual tiene ese toque



evanescente de las situaciones históricas cuando se actualiza el grito de "Viva el rey y muera el mal gobierno". Ese aire errático envuelve también a las fuerzas políticas de izquierda, cuyo protagonismo no acaba de dibujarse con claridad en el horizonte político.

#### 4. Perspectivas

Para un gobierno que sin vacilación le apostó a la guerra y que fijó en tal programa su centro de gravitación, las peripecias de la confrontación militar con el avance del tiempo irán sellando su destino. Aquí se impone la pregunta; ¿y la guerra cómo va? El Gobierno presenta con nerviosa insistencia cifras que a su juicio evidencian el avance contra la subversión, contra "el terrorismo" en el código oficial. Fuentes del Ministerio de Defensa señalan: reducción del secuestro en

-25% entre agosto de 2002 y febrero de 2004, el número de personas abatidas pertenecientes a las guerrillas se incrementó en un 43% con respecto a igual número de meses del período inmediatamente anterior, el derribamiento de torres disminuyó en -35%. Entre agosto de 2002 y enero de 2003 se entregaron 4.529 miembros de grupos armados ilegales. Y se traen otros ítems que muestran comportamientos similares.

La contundencia de tales balances se torna relativa cuando se los contrasta con interpretaciones que difieren o colocan énfasis distintos a los de la visión oficial. Alfredo Rangel, quien ha seguido de manera sistemática la confrontación armada, llama la atención sobre el *repliegue* de las guerrillas y su probada capacidad de adaptación a los cambios que introduce el adversario. Sin compartir la clave maquiavélica en la que Rangel interpreta el repliegue de las FARC, cualquiera puede distinguir entre repliegue y desbandada. Mientras se trate del primero no se puede hablar de derrota y por tanto las probabilidades de recuperación de la ofensiva son altas. La embajada norteamericana por los tiempos en que era atendida por la señora Paterson fijó un reto importante: la muerte o captura de miembros de la cúpula guerrillera. Hasta ahora el logro de ese objetivo ha tenido que aplazarse. En diciembre de 2003 el ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, sintomáticamente declaró: "Nosotros no vamos a dedicar todos los esfuerzos a cazar a Pedro o Juan o a Diego. Estamos haciendo unos operativos que todos los días nos llevan a lo más hondo de la selva". En octubre de 2003 con gran despliegue mediático se dió comienzo a la nueva modalidad de guerra en la selva distinta a las acciones que con grandes desplazamientos de tropa se habían realizado en los años noventa en aquellos escenarios. En la etapa que ahora se iniciaba lo fundamental son los pequeños y ágiles grupos de élite con capacidad de sobrevivencia prolongada en medios hostiles. Dijo entonces en un discurso el presidente: "Que nos esperen allá tranquilos porque por más espesa la selva, y agreste la topografía, allá llegaremos para derrotarlos".<sup>12</sup>

Pero quizás ahí radica el problema, la guerrilla no suele esperar tranquila. La incursión de las FARC a los edificios Altos de Manzanillo y Casa Blanca en Neiva, y el ataque a la base de Santa María también en el Huila a finales de febrero de 2004 con el saldo de doce militares muertos, quizás sea una muestra de la capacidad de adaptación de la guerrilla a las condiciones cambiantes de la confrontación militar.

La guerra de la selva es costosa y no parece allanado el camino para mantenerla con eficacia. Si en la actualidad el presupuesto de guerra representa el 3,56% del PIB, los expertos proponen elevarlo inmediatamente por encima del 4%. Sin embargo, la situación económica interna, y el déficit fiscal, ponen límites a la voracidad tributaria y chocan con los intereses de empresarios y banqueros. Queda el recurso de esquilmar a las capas medias, pero éstas, como tales, están desapareciendo. Uribe Vélez tiene razones para esperar que su irrestricta lealtad hacia Bush permita una segunda edición del Plan Colombia con una más marcada orientación contrainsurgente. Tiene ventajas quien cuenta con protectores poderosos, pero cuando estos entran en su propia zona de tormentas, ese factor se reduce o incluso se convierte en motivo de debilitamiento del protegido.

¿Cuál puede ser la dirección previsible del conflicto? Si se prolongan las coordenadas de la actual situación política lo que con cierto realismo se puede esperar es la escalada de la guerra. El último año del actual período presidencial se anuncia turbulento. El repliegue de las guerrillas irá dando lugar a la recuperación de la ofensiva. Contra toda la decisión de lucha de los defensores de derechos humanos y a pesar de la brega de grupos y personas por la aplicación del DIH<sup>13</sup>,



<sup>12</sup> *El Tiempo*, 19 de octubre de 2003, pp. 1-10

<sup>13</sup> Resulta impactante advertir en la reciente encuesta de Gallup arriba citada que de nueve preguntas, ocho de las cuales se refieren a leyes, propuestas e ideas del Gobierno, sea la novena, que pregunta por "El intercambio de guerrilleros encarcelados por personas secuestradas por la guerrilla", la que registra el nivel más alto de desacuerdo, con el 60%.

la agudización de la guerra llevará incorporado el fruto podrido de su degradación. La guerra en la selva reforzará también la ya de por sí fuerte destrucción medioambiental. La influencia creciente de Estados Unidos en el conflicto colombiano hará que las fumigaciones aéreas sea la política central del Gobierno colombiano contra los cultivos ilícitos y que se desechen otras alternativas por razonables que sean.

La peor variante de evolución del conflicto es la de la internacionalización. Aquí se pisa un terreno muy delicado. La situación de polarización política en Venezuela resulta como una tentación irresistible para círculos muy reaccionarios de Colombia, prevalidos de las estrechas relaciones del actual Gobierno con el presidente Bush y de la ojeriza de éste hacia el gobierno de Hugo Chávez. La orquestación es clara. El general James T. Hill, jefe del Comando Sur, señaló al “populismo radical” venezolano como una amenaza para la seguridad hemisférica. A los pocos días el Senado colombiano aprobó la proposición presentada por Enrique Gómez Hurtado pidiendo a la OEA la aplicación de la Carta Democrática a Venezuela.<sup>14</sup>

Si la perspectiva sensata es la de la resolución política del conflicto armado colombiano es preciso pensar en el programa para alcanzar la paz. En ese orden de ideas no puede reducirse la paz a la reiteración de la propuesta del restablecimiento del diálogo entre una comisión del Gobierno y los representantes de la guerrilla. Que un tal escenario es necesario, no lo pongo en duda. Pero no es el comienzo; siendo imprescindible, no es la pieza fundamental. Si se reconoce que en el país el conflicto es central, las soluciones deben pensarse de cara a las mayorías. Mientras tanto no se avanzará. La paz no llegará por el agotamiento espontáneo de la violencia sino mediante la construcción de un *consenso histórico nacional*, CHN, que incorpore en primer lugar una real democratización del sistema político. Se pueden consagrar como lo hizo la Constitución del año 91, múltiples formas de participación política, pero no se habrá avanzado de manera efectiva si, por ejemplo, los medios de comunicación siguen monopolizados y

culturalmente empobrecidos. Mientras ese monopolio no se rompa, los dirigentes de la oposición se agotarán en el melancólico conato de “enviar mensajes a la derecha” para no perder los mezquinos espacios que los dueños de los medios graciosamente les otorgan. El CHN no es asunto de una nueva Constitución. A la vigente se la puede preservar, habría además que hacerlo. Es asunto de voluntad política de muchos, de las élites, de los factores de poder y de *todos* los actores armados.

Tal consenso será incluyente si se plantea la tarea histórica de la superación del acumulado déficit de reformismo social. En tal sentido no es admisible, por ejemplo, el que se haya convertido en tabú el tema de una reforma agraria con un fuerte componente redistributivo. Hoy, ganaderos y terratenientes se sienten reiterando un principio de sabiduría profunda cuando hablan de que “la propiedad no es el problema sino el uso de la tierra”. Desde luego sería necesario evitar que la discusión tome el atajo del enunciado sofista de “la revolución por decreto”. Es más sabia la fórmula del empresario Nicanor Restrepo, antiguo dirigente del llamado Sindicato Antioqueño: “...no podemos soñar con que va a haber paz gratuita. Además, con paz o sin paz, hay que introducir muchas de esas reformas”.<sup>15</sup> El consenso supone: “Toma de decisiones para resolver en términos de Estado la cuestión crucial del monopolio legítimo de la fuerza. Colombia necesita de unas Fuerzas Armadas eficaces, comprometidas con el respeto a los derechos humanos, rodeadas de la consideración tanto nacional como internacional. Definición de una política internacional, al tiempo realista e independiente, que se constituya en dique poderoso contra la intervención extranjera en todas sus formas. Elaboración de una doctrina cabal y nítida en relación con los cultivos ilícitos y el narcotráfico”.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ver al respecto las ediciones de *El Tiempo* del 2 y 15 de abril de 2004.

<sup>15</sup> *El Tiempo*, 31 de octubre de 1999, p. 8A.

<sup>16</sup> Medina, Medófilo, “Colombia: las alternativas de la paz y la guerra”, en *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*, Ediciones Universidad Salamanca, p. 40.

Mauricio Archila  
Investigador del Cinep y profesor universitario

# Apabullados, pero no derrotados

Movimientos sociales en Colombia al inicio del siglo XXI

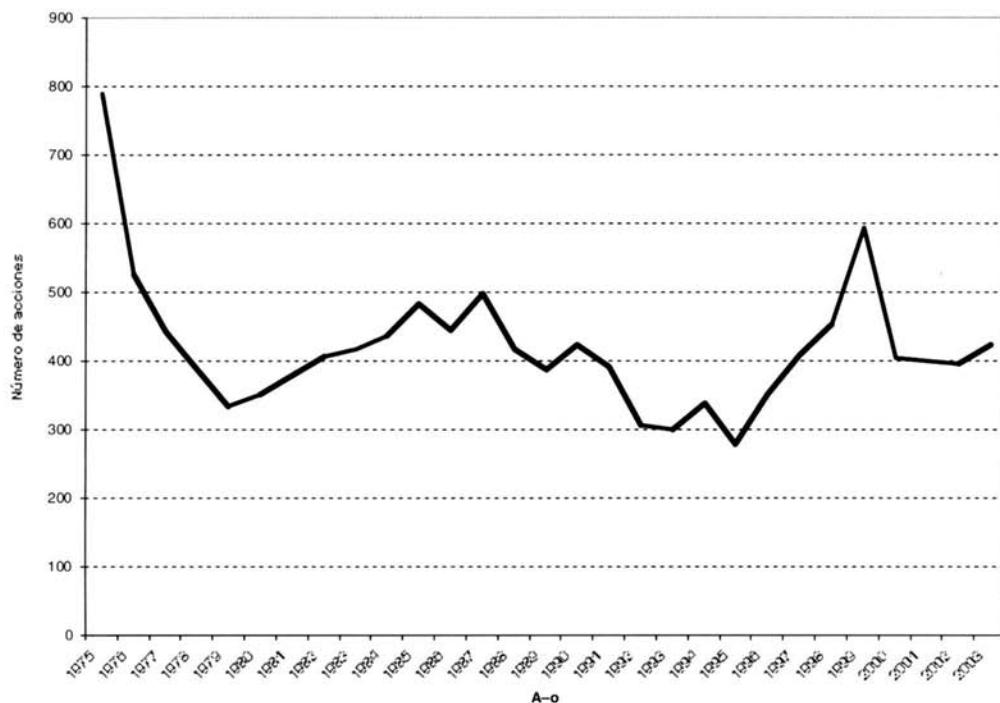
Mauricio Archila Neira



En este ensayo pretendemos mostrar la situación actual de los movimientos sociales en Colombia enmarcada en tendencias de larga duración, así como reflexionar sobre sus retos futuros. Como el título lo sugiere, los actores sociales en el país atraviesan una situación crítica que los intimida, pero están lejos de sentirse derrotados. Con el fin de ilustrar esta hipótesis haremos primero un recuento de las tendencias de las protestas sociales, para abordar en seguida cinco lí-

neas explicativas de la situación actual de los movimientos sociales y de los desafíos que se les imponen. Nuestro enfoque se apoya en el análisis de las protestas sociales como una expresión de los movimientos sociales, pues éstos se hacen visibles también por otros medios y tienden a permanecer en el tiempo (Mauricio Archila, 1994 y 2003).

### Luchas sociales en Colombia 1975-2003



### Tendencias de la protesta social, 1975-2003\*

La información contenida en los bancos de datos sobre luchas sociales del Cinep para 1975-2003, muestra una trayectoria de varios ciclos con años destacados como 1975, 1985-1987 y 1999. Aunque no se trata de “ciclos de protesta” en el sentido que atribuye Sidney Tarrow (1997), sí hay un comportamiento cíclico en el que está presente cierta oportunidad política: el reformismo anunciado y no cumplido de López Michelsen en 1975-77, la tibia reforma política de Belisario Betancur que implementó Virgilio Barco en los años 1985-87, y la apertura del diálogo con las Farc emprendida por Andrés Pastrana en 1999. En los dos últimos casos, el auge de luchas sociales coincide con la realización de procesos de paz con la insurgencia. Pero más allá de estas aparentes coincidencias, es difícil una explicación cuantitativa del comportamiento de las protestas sociales (Mauricio Archila, 2003, capítulo 4).

La leve recuperación de 2003 —año que cuenta con 423 registros, muy cerca del promedio anual de estos 29 años, que es de 426— parece insinuar un nuevo ciclo o al menos una atenuación de la caída a comienzos del nuevo siglo. Es una expresión más de nuestra hipótesis de que los movimientos sociales en Colombia están apabullados, mas no derrotados.

Otros elementos contenidos en las bases de datos de luchas sociales que no se reflejan en la gráfica se refieren al cambio en las demandas, la mutación de los protagonistas y la espacialidad de las luchas. En cuanto a los motivos de la acción social colectiva ya hemos señalado en ocasiones anteriores (Mauricio Archila 2002 y 2003) que lo material sigue teniendo peso a la hora de



\* Agradezco la colaboración del equipo de movimientos sociales del Cinep en la información de esta sección.

protestar, como corresponde a una sociedad periférica como la nuestra, pero que desde finales de los ochenta se percibe un aumento de las denuncias de violación de derechos humanos y del DIH, hasta convertirse en el principal factor de movilización durante los últimos mandatos presidenciales. Este hecho, al que se suma la creciente presencia de motivos estrechamente políticos –como ocurrió en 1999 en las abundantes luchas contra el Plan de Desarrollo de la administración Pastrana–, sugiere una modificación en los repertorios de la protesta. Transformación que a nuestro juicio responde a una adecuación de los actores sociales a las condiciones del país, más que a un simple cambio voluntario de paradigmas e ideologías. Sobre este tema volveremos más adelante en este ensayo.

Con relación a la mutación de los protagonistas ya hemos también indicado que el peso histórico de los actores de clase (obreros y campesinos) tiende a disminuir, especialmente de los últimos, para dar paso a una mayor presencia pública de nuevos sectores como los pobladores urbanos, antes llamados equivocadamente “cívicos”, y otros no tan nuevos como los trabajadores independientes. De hecho los pobladores urbanos han sido los que más luchas han adelantado en lo que va corrido del nuevo siglo, por encima de los asalariados, quienes históricamente registraban los mayores guarismos (*La lucha por los derechos* en Varios, 2003). Sin duda aquí se manifiestan los efectos del modelo de desarrollo que ha afectado la producción agraria y precarizado el empleo para incrementar la informalidad en todos los planos de la economía. Pero también se refleja el desgaste de las formas organizativas y de protesta tradicionales, puntos sobre los que retornaremos luego.

Al lado de estos notorios cambios en el protagonismo de las luchas sociales, hay otros más imperceptibles a primera vista. Así se insinúan algunos actores cuya visibilidad pública no radica en la acción directa sino en otros mecanismos de presión como el cabildeo y aun la participación electoral. Nos referimos a las minorías étnicas, las mujeres (en sus demandas de género), los

ambientalistas y otros grupos como los homosexuales que presagian nuevas expresiones de los movimientos sociales.

Por último, en cuanto a la distribución espacial de las protestas entre 1975 y 2003, resaltan los departamentos de Antioquia, Santander y Valle, junto con la capital del país. Siguen un poco más lejos las protestas en el ámbito nacional y en Atlántico, un departamento que descolló en los inicios del movimiento obrero. Ya se ha constatado que es engañoso tomar el departamento como unidad de análisis, pues algo va del Valle de Aburrá al Urabá antioqueño, por ejemplo (Mauricio Archila y otros, 2002). Con todo y ello, esta distribución espacial significa dos cosas: hay una aparente coincidencia entre los departamentos más conflictivos socialmente y aquellos con mayores indicadores de violencia política (Fernán González y otros, 2003); y las protestas se dan en las zonas que más concentran recursos económicos y sociales, o en donde se están abriendo nuevas fuentes de riqueza. En este último sentido, la protesta no se genera por carencia absoluta de bienes y servicios, sino por la percepción de la distribución injusta de la riqueza (Mauricio Archila, 2003, capítulo 8).

Realizado este somero recuento de las protestas sociales en los últimos 29 años es hora de abordar las prometidas líneas explicativas del presente y los retos futuros, pensando ya en los movimientos sociales de conjunto. Para ello retomamos previos análisis, especialmente el elaborado individualmente en 1995 y el reciente hecho en conjunto con Alvaro Delgado, Martha C. García y Esmeralda Prada (2002), así como a la amplia bibliografía sobre movimientos sociales de la que destacamos los trabajos de Pedro Santana (1989) y Leopoldo Múnera (1998).

## Entre la guerra y la paz

El conflicto armado gana creciente presencia en las agendas de los movimientos sociales como resultado de su degradación y de la concomitante crisis humanitaria que desata (Hernando Gómez, 2003, capítulo 3). La violencia política, sin embargo, no siem-



pre es creadora de caos y desorden (Fernán González y otros, 2003), y para los actores sociales tiene un significado ambivalente: tanto inhibe como estimula la movilización. En el primer sentido destruye organizaciones, acaba con la vida de dirigentes populares, con lo que se pierden valiosos liderazgos y acumulados históricos, y limita la necesaria autonomía del mundo social. Pero, a su vez, en una respuesta valiente, los movimientos sociales se pronuncian contra el conflicto armado, especialmente cuando alguna de las partes los quiere involucrar, y reclaman crecientemente una salida política a él. Veamos las dos caras de este complejo problema que marca a la sociedad colombiana contemporánea.

La llamada “guerra sucia” que se desató a fines de los años 80, y que desafortunadamente continúa hasta el presente, tuvo como objetivo a los militantes de izquierda, en especial de la Unión Patriótica, pero también incluyó a destacados dirigentes sociales. La manida identificación de la protesta con la subversión, cobró así un sello fatal. Es cierto que la insurgencia ha instrumentalizado a los movimientos sociales, pero no es la única que lo hace; los partidos tradicionales la han practicado desde sus orígenes y ahora recientemente los paramilitares hacen uso de ella. También debe reconocerse que en el horizonte de precariedad de Estado que caracteriza al país, algunos actores sociales han acudido a las organizaciones armadas de distinto signo para lograr por esa vía prebendas particulares. En este sentido, nadie está exento de la lógica de privatización de la fuerza que debía ser monopolio del Estado. Lo anterior no significa que exista una justificación para la aniquilación de sectores políticos o sociales por la razón que sea. En todo caso, la instrumentalización armada de los movimientos sociales colombianos ha sido en tiempos recientes el mayor obstáculo para conquistar su autonomía.

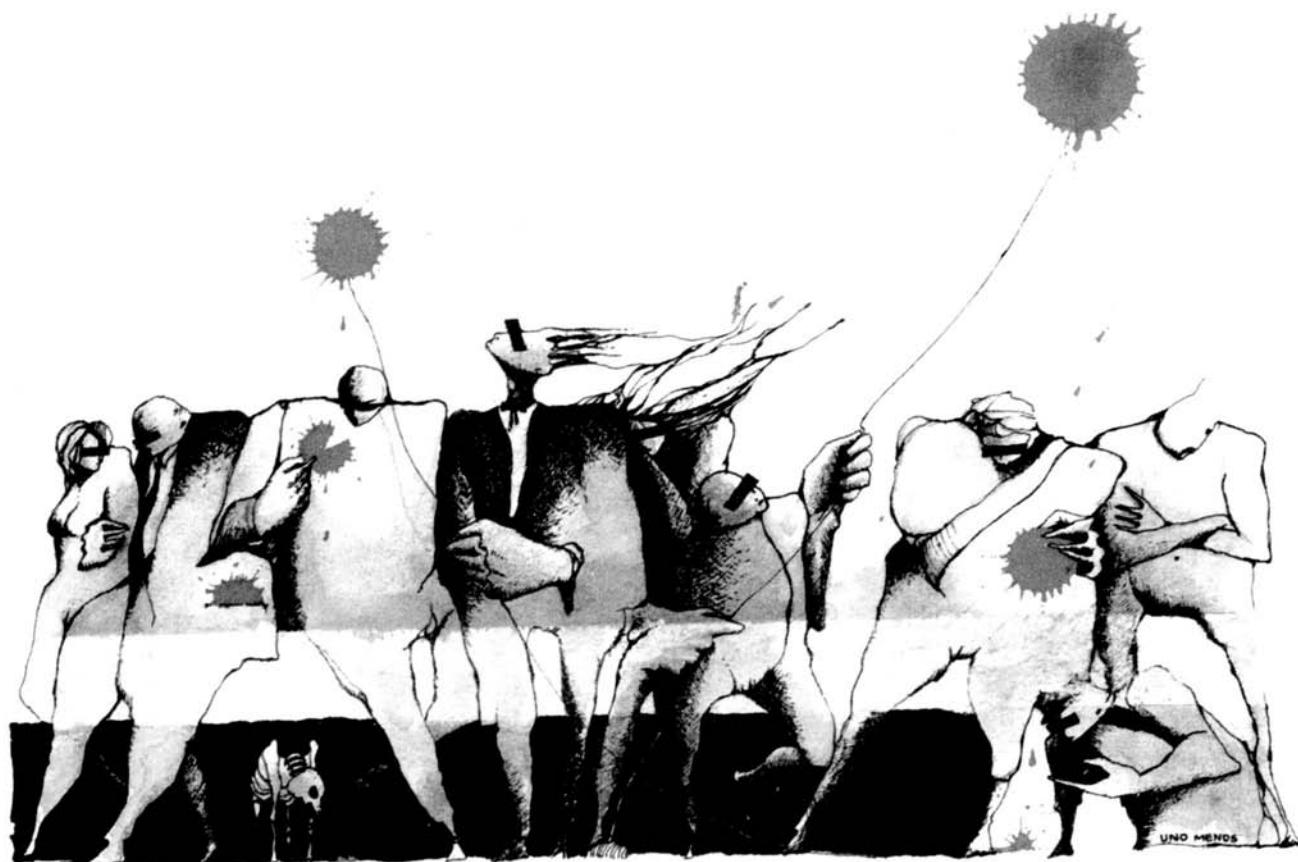
A este factor se le articuló la penalización de la protesta, que en forma desigual han agenciado las élites dominantes a lo largo del siglo XX. El gobierno actual de Álvaro Uribe Vélez, en su estrategia de guerra integral de marcado corte autoritario, ha llevado al extremo la aludida identificación de las

luchas sociales con la subversión. Cualquier crítica a esta política es rápidamente descalificada como ocurrió con el ataque a las ONG de derechos humanos a raíz de la publicación de *El embrujo autoritario* (Varios, 2003). En la nueva fase de la guerra propiciada por el presidente Uribe, con la lógica binaria de amigo-enemigo que proclama, no parecería haber lugar para críticas ni posiciones neutrales. El de por sí enrarecido ambiente para el debate democrático, se asfixia aun más, con lo que se limita la acción civilista de los movimientos sociales.

En esas condiciones no es extraño que disminuyan las protestas en general, y en particular las orientadas a buscar una salida política al conflicto armado. De hecho ellas estuvieron muy asociadas a la apertura de procesos de negociación desde los años 80 (Mauricio García, 2003). Pero también existe otra explicación para este descenso. Muchas de las capas medias que acompañaron la movilización ciudadana por la paz desde los ochenta y a lo largo de los noventa, tal vez buscaban su seguridad personal. En algo les ha respondido el Gobierno actual con eventos espectaculares, que no atacan de fondo las causas de la violencia, como las caravanas de “Vive Colombia, viaja por ella”. La volatilidad de esas capas medias hace que a ratos apoyen las salidas autoritarias, como también traten de moderarlas como ocurrió con el rechazo al referendo uribista en octubre del año pasado.

Más consistentes, y de alcances profundos, son las acciones de los movimientos sociales por la paz como ya se veía en el análisis de las protestas. Se destacan los pocos, pero significativos, actos de “resistencia civil” contra los actores armados, incluidas las fuerzas estatales. En los últimos años se han visto valerosas posturas de indígenas, campesinos, obreros y habitantes de barriadas populares que declaran activamente neutralidad en el conflicto y respeto a la población civil (Diego Escobar, 2004). En algunos casos pasan de la declaración formal a la acción de enfrentar desarmados a los grupos violentos de distinto signo. El fenómeno ha sido tan llamativo que algunos mandatarios locales o regionales han tratado de cooptarlo





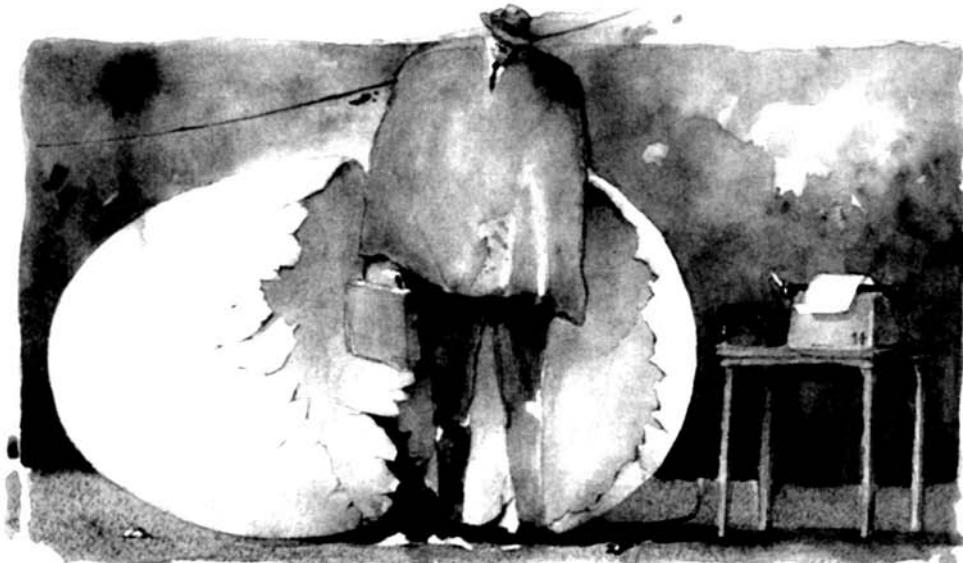
## Globalización e incipiente cosmopolitismo

para propiciar respuestas ciudadanas a las amenazas armadas. El actual Gobierno, a su modo, ha querido dar un paso más en la institucionalización de dicha resistencia al tratar de incorporar a la población civil en la guerra contra la insurgencia, pues poco se dice de los paramilitares con los que se está negociando su incorporación a la sociedad. En esta vana institucionalización se pierde la fuerza de la “resistencia civil” como expresión autónoma de los ciudadanos. Ella, sin embargo, vuelve y aflora como ocurrió en los hechos de San Pablo, Bolívar, el 9 de marzo del año en curso ante el asesinato por grupos paramilitares de un estimado comerciante. Estos aislados actos, como en general las más amplias acciones contra la guerra y por la solución política del conflicto armado, muestran la inagotable capacidad de la gente para resistir en condiciones adversas a cualquier control hegemónico.

No solo la guerra afecta a los movimientos sociales. También repercuten en ellos los procesos de recomposición del capitalismo, hoy sin grandes rivales en el plano mundial. En el caso colombiano, la tradicional gradualidad del modelo económico que mezclaba protección con apertura, se ha inclinado por el segundo polo desde mediados de los años ochenta (Gabriel Misas, 2002). De esta forma, con reinventada ortodoxia se han aplicado las recetas “neoliberales” que en otras partes han fracasado: disminución del tamaño del Estado (aunque con súbitos crecimientos clientelistas), recorte del gasto público y privatización de funciones y servicios públicos, desprotección del agro y la industria, desregulación del contrato de trabajo y flexibilización del empleo. Estas medidas no solo afectan la existencia material de las mayorías, sino que socavan las posibilidades de resistencia al restar la

representatividad de las organizaciones sociales, ya debilitadas por el conflicto armado. No basta con los retoques discursivos oficiales auspiciados por la banca multilateral y las agencias internacionales de desarrollo, en favor de los pobres. Su número sigue en aumento precisamente por la aplicación al pie de la letra del Consenso de Washington. De esta forma, el rostro de una globalización arrolladora se hace manifiesto en el país con pasos de animal grande como la apertura económica, el Plan Colombia, la agenda norteamericana ante los cultivos ilícitos y prontamente el Tratado de Libre Comercio y el

ta de las luchas que enfrentan la globalización en un plano también global. Acudiendo a la tecnología de punta, como la internet, grupos variopintos de manifestantes se congregan en diversos puntos del planeta para denunciar los efectos nocivos de la nueva "teología" que exalta el mercado mundial como único regulador económico. Aunque en Colombia no se han manifestado muchas protestas de este tipo, se sienten sus efectos en dos planos. De una parte, el pequeño pero significativo número de compatriotas exiliados, entre los cuales hay bastantes dirigentes de organizaciones sociales, se unen a



Alca. Parecería que le quedara poco espacio al Estado nacional y por ende a la sociedad civil colombiana para decidir autónomamente sobre su futuro. La situación empeora cuando un Gobierno como el actual se hace socio del mandatario norteamericano en una guerra fundamentalista contra un terrorismo imprecisamente definido. Pero ese es el rostro negativo de la globalización, pues existe el otro que Boaventura de Sousa Santos llama "cosmopolitismo" (1998, capítulo 10).

Desde Seattle a fines del siglo pasado un nuevo fantasma recorre el mundo: se tra-

esas protestas o convocan algunas para denunciar las políticas oficiales de turno. De otra parte, en el ámbito propiamente nacional no faltan las luchas que tocan aspectos negativos de la globalización. De esta forma no solo han habido protestas contra la crisis cafetera, el Plan Colombia, el Alca o la guerra en Irak, sino contra la imposición de la agenda norteamericana en asuntos de cultivos ilícitos. En estas últimas, resonantes en la segunda mitad de los noventa, los manifestantes exigían además de inclusión ciudadana que no se les criminalizara (María Cle-

mencia Ramírez, 2001). Estos son los rasgos de un incipiente cosmopolitismo que sin duda jugará un papel creciente en la movilización futura, incluso dentro de nuestro territorio nacional.

Si bien los movimientos sociales siempre tuvieron alguna proyección internacional, tanto en sus afiliaciones como en las redes que construyeron, solo recientemente se hace explícita esta dimensión global en sus fines y medios. Incluso aparecen en nuestro país organismos explícitos de resistencia a la globalización hermanados con similares en países centrales y periféricos, como Via Campesina, y se siente cada vez más la presencia de cooperantes internacionales en las movilizaciones convocadas con tal fin, quienes a su vez expresan explícitamente la solidaridad que desde fuera se brinda a ellas. Son expresiones de una cierta desterritorialización de nuestros conflictos. A pesar de su heterogeneidad, o mejor precisamente por ese rasgo, se preveen nuevas convergencias dentro y fuera de nuestras fronteras que salgan al paso a la fragmentación imperante en el orbe.

## Mutaciones en las formas organizativas y de protesta

Ya en escritos anteriores hemos referido la aparente debilidad organizativa de los movimientos sociales en Colombia que contrastaba con la persistencia de la protesta (Mauricio Archila 1995 y 2003). Decimos aparente debilidad porque, si bien no todos los movimientos sociales cuentan con agrupaciones de proyección nacional centralizadas, hay gran riqueza organizativa en nuestra sociedad (Rocío Londoño, 1994). Incluso, algunos actores sociales por definición ni siquiera se las plantean –pobladores urbanos, ambientalistas o feministas, por ejemplo–, y recurren más bien a redes horizontalmente construidas. En todo caso sí se percibe un cierto agotamiento en las organizaciones tradicionales por anquilosamiento de las directivas, falta de renovación desde las bases y cierta rigidez programática ante los cambios operados en la sociedad y en el mundo. Paralelo a este fenómeno está el cre-

ciente papel que las ONG juegan en la movilización y organización sociales. Aunque existe el riesgo, ya denunciado en otras latitudes, de suplantación del liderazgo (Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, 1998, capítulo 12), aún parece que en Colombia son más animadoras de las luchas sociales que protagonistas propiamente dichas. No faltan, sin embargo, intervenciones oficiales que las ponen en primer plano, como el ya aludido ataque de Uribe Vélez a las ONG que denunciaron su autoritarismo. También en el país se hace manifiesta la tensión entre los funcionarios de estas organizaciones, mejor pagados o al menos con empleo más seguro, y los dirigentes de organizaciones sociales en el borde de la informalidad. Pero más que excitar la mutua suspicacia, se camina por senderos que suman esfuerzos y sinergias, sin desconocer la heterogeneidad que se mueve en el mundo social.

Igualmente, para balancear el sabor negativo que los desgastes y las obvias tensiones cotidianas producen, se deben resaltar novedosos aspectos de renovación organizativa. Así por ejemplo, la CUT ha realizado elecciones internas propiciando cambios en la esferas directivas, y se plantea la afiliación individual de los trabajadores no formales de la economía. A esto se le suma la clara reflexión y denuncia sobre asuntos de género, en lo que no está sola, pues también en el mundo campesino e indígena, así como en el popular urbano, despuntan organizaciones que reivindican dicha dimensión. En este terreno conviene también señalar convergencias como la campaña propiciada por ONG y sindicatos en torno a los efectos negativos del Alca para la población en general, pero en especial para las mujeres. Convergencias de este tipo, aunque puntuales y efímeras, hablan de la riqueza organizativa de nuestra sociedad. Si no son muchas las que ocurren en el plano nacional, en lo local y regional, son más numerosas y duraderas. De ello son expresión los movimientos regionales, que además señalan la tensión entre el centro y las provincias en asuntos no solamente fiscales o de desarrollo, sino también en el manejo de los procesos de paz y la negociación de acuerdos humanitarios.



Una renovación similar se está produciendo en las modalidades de protesta social. Analistas como Álvaro Delgado llaman la atención sobre la pérdida de eficacia de la huelga laboral (en la lucha por los derechos Varios, 2003, p. 141). Es entendible que la precarización del empleo y el recorte de asalariados del sector público o la transformación de sus sindicatos en accionistas minoritarios de las nuevas empresas privatizadas, hayan afectado su impacto, máxime que era en el sector estatal donde más se hacía uso de ella. A esto se suma la ya denunciada represión y penalización de la protesta. Sin embargo, ante el anonadamiento que producen estos golpes, los actores sociales no se rinden y buscan nuevas alternativas de presión bien sea por acción directa (tomas de entidades, bloqueos de vías y la llamada “resistencia civil”) o por vías indirectas como el cabildeo, la concertación o negociación superando la “cultura de suspicacia” que caracteriza a las relaciones sociales en el país según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (Hernando Gómez, 2003, capítulo 16). No faltan también renovadoras formas de movilización con características lúdicas como la irrupción de comparsas de denuncia en los carnavales y festivales populares, así como la expresión de problemas sociales en el teatro y el mundo de la cultura. El que soplen estos nuevos vientos en las formas de protesta no quiere decir que se hayan enterrado los repertorios tradicionales, especialmente la huelga. Ella sigue siendo un recurso crucial para presionar demandas, especialmente si es construida desde las bases y cuenta con amplia solidaridad ciudadana.

### Repolitización de lo social

Otro rasgo de renovación en los movimientos sociales contemporáneos en Colombia es la mayor fluidez entre lo social y lo político. Tradicionalmente las derechas, pero también las izquierdas, trataron de relegar lo social al ámbito de lo particular, dejando a la política —entendida como la acción electoral— en el terreno público en el que se dirimen los conflictos de la sociedad. Pero los movimientos sociales desde sus orígenes



cuestionaron esta tajante separación. No es que las dos esferas sean iguales, pues cada una tiene su especificidad; sin embargo, ambas convergen en el ámbito público que algunos, siguiendo a Norbert Lechner, designamos como lo político (Mauricio Archila, 2003, capítulo 5). A esta desconexión entre las dos esferas, se le sumaba la cooptación individual de algunos dirigentes sociales, con lo que se reforzaba una lógica personalista y privatizante que debilitaba la movilización colectiva y la noción de lo público (Hernando Gómez, 2003, p. 382). Ante un círculo vicioso como el descrito, los movimientos sociales oponen el virtuoso de una repolitización de lo social. Veamos cómo lo hacen.

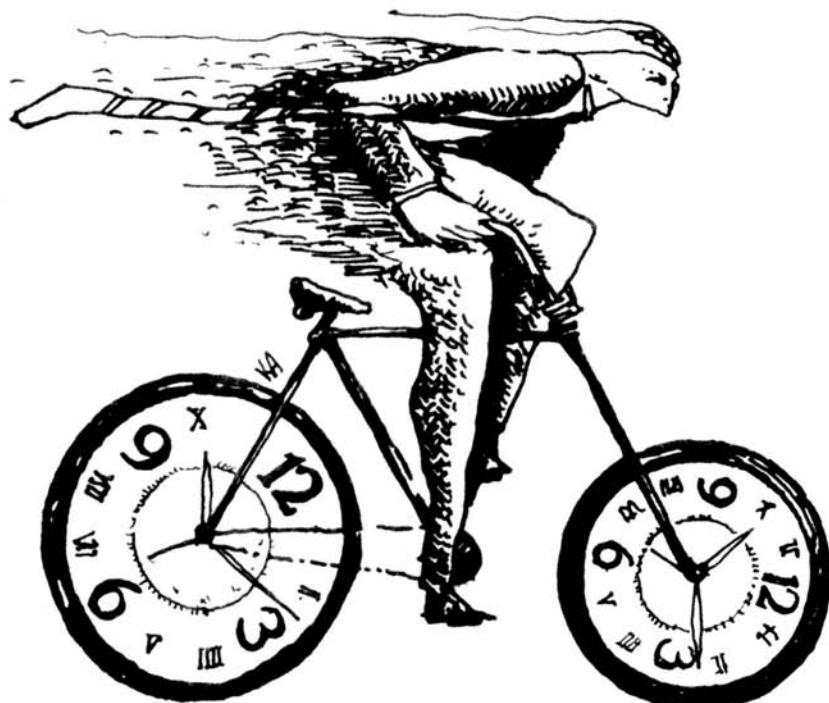
Una dimensión importante es la formulación de sus demandas en términos de derechos. Desde antes de la promulgación de la Constitución del 91 ya hacía carrera en nuestro medio la consigna del “derecho a tener derechos”. De esta forma las demandas particulares de los movimientos sociales se inscriben en un terreno más amplio que convoca a mayores solidaridades. Con la ambigüedad que pueda arrastrar la fórmula de inclusión ciudadana, es un hecho que cobra creciente figuración en la agenda de los actores sociales. En algunos casos como los raspachines, los homosexuales o los presos, no es nimia esta reivindicación. Por supuesto que la inclusión exigida por diversos movimientos es de carácter integral para abarcar los derechos humanos en su conjunto, no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales.

Hay otra dimensión de esta repolitización de lo social que tiene que ver con la participación electoral. Los movimientos sociales desde sus orígenes hicieron presencia en ámbitos públicos para hacer real la participación democrática. Estos se han ampliado con la formulación de demandas más uni-

versales. Lo electoral, sin embargo, se relegaba a los partidos que, cuando más, cooptaban a algunos dirigentes populares sin producir una verdadera mediación entre las dos esferas. Hoy hay cambios notorios con la participación directa de algunos movimientos en ese otro escenario público. Por el desgaste de la política tradicional, desde la reforma de los años ochenta algunos actores sociales decidieron representarse directamente, tanto en el Congreso como en las administraciones locales y regionales. Esto tiene sus riesgos, pues no contaban siempre con los conocimientos requeridos, y no estaban exentos de los vicios de corrupción y clientelismo. Tal vez a esos factores, a los que se suma la brutal aniquilación de las fuerzas de oposición, se deba el modesto avance de los movimientos sociales en asuntos electorales. Hay, sin embargo, un esperanzador repunte en el último año, precisamente en el momento en que campea el autoritarismo en las esferas estatales. Sin exagerar los logros de las elecciones municipales y departamentales de octubre de 2003, es significativa la conquista de algunas alcaldías y gobernaciones que no son propiamente periféricas. El reto es mayúsculo para la izquierda y los movimientos sociales de donde provienen muchos de estos elegidos, pues no es fácil pasar de ser oposición a ser Gobierno en condiciones adversas. Nos referimos tanto por el choque con el ejecutivo central por obvias diferencias en el proyecto político, como por la celosa vigilancia de los medios de comunicación, que no parecen estar dispuestos a dejar pasar el más mínimo error de la izquierda. Por donde se mire, el paso a la política es esperanzador, pues no solamente refleja que los sectores sociales están lejos de dejarse apabullar, sino que después de muchos años se insinúa la presencia de una oposición que cada vez más se desliga de los proyectos militares de la insurgencia.

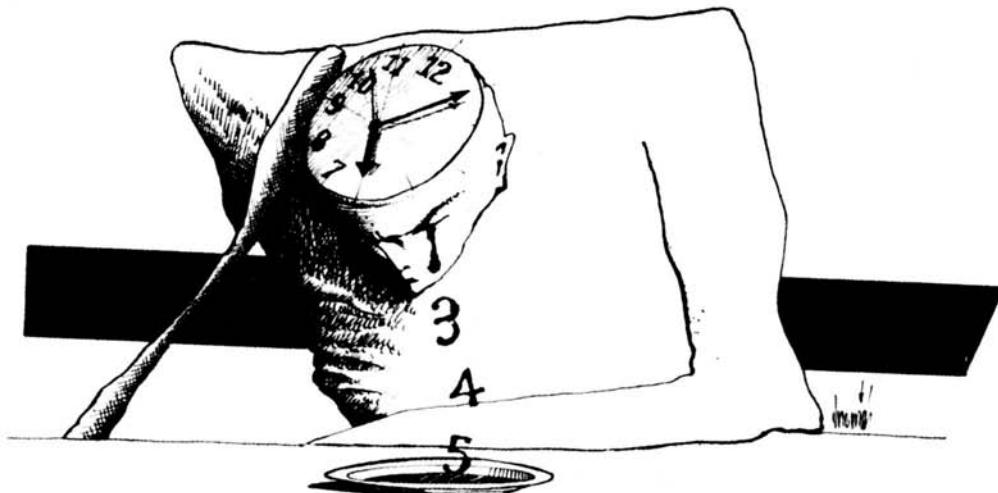
### ¿Nuevas identidades?

Los cambios estructurales en la economía, la política y la cultura repercuten ante todo en la composición de los movimientos



sociales colombianos, especialmente en los de signo clasista. Ello no significa que de la noche a la mañana se abandonen las identidades que con tanto tesón se han construido en el país, pero sin duda las renuevan. En el mundo del trabajo no solo hacen presencia desde el Frente Nacional contingentes de empleados de "cuello blanco", especialmente en la esfera estatal y en el área de servicios, sino que la misma mano de obra industrial ha venido capacitándose técnica y académicamente. Fruto de conquistas laborales, gran parte de la dirigencia sindical actual ha pasado por instituciones de educación superior dejando como cosa del pasado al líder autodidacta. Nuevas generaciones crecidas en un mundo desencantado viven otras utopías menos maximalistas y más cotidianas. Igualmente la presencia cada vez más visible de la mujer en el mundo del trabajo deja su impronta, así todavía no se rompa con el patriarcalismo que domina el sindicalismo.

Algo similar se respira en el mundo campesino y aun indígena, pero allí hay otro in-



grediente para generar nuevas identidades. Se trata del tradicional desplazamiento voluntario y sobre todo del forzado, una de las consecuencias de la guerra interna. Los desplazados llegan a las ciudades y, a no ser que cuenten con cierto "equipaje" social y cultural, sufren un dramático desarraigo. Incluso aquellos que realizan los éxodos colectivos y son más politizados, muestran ambigüedad a la hora de sus reclamos: por origen son campesinos mestizos, indígenas o afrodescendientes, pero el nuevo contexto urbano en calidad de desplazados les impone otro tipo de urgencias y cada vez es más distante el retorno a la tierra.

En los trabajadores independientes también se producen cambios en la composición social. Fruto de la informalización del empleo, ellos se aferran a mecanismos desesperados en la defensa de su derecho al trabajo para tener una vida digna, así choquen con intereses también colectivos de preservar el espacio público. En los habitantes urbanos de grandes y medianas ciudades así como en las comarcas apartadas, la identidad territorial es el sello de sus luchas. Irrumpen, sin embargo, nuevas generaciones que tienen un sentido distinto de pertenencia a sus barriadas o veredas. Los estudiantes de secundaria y universidad, especialmente del sector público, no pocas veces se suman a estas protestas ciudadanas, cuando no reivindican las propias por

autonomía y recursos presupuestales para sus centros educativos.

Finalmente, detrás de nuevos temas en las agendas sociales hay seres de carne y hueso que los presionan y que por esa vía logran creciente visibilidad. Esto ocurre con los asuntos de género, étnicos y ambientales, que si bien no muestran altos indicadores de protesta, cruzan cada vez más horizontalmente al conjunto de los actores sociales. Concomitante con la repolitización de lo social que ya mencionábamos, se refuerzan nuevas identidades políticas que puedan dar un nuevo aire a los movimientos sociales.

## Conclusión

Si bien las condiciones económicas y políticas del país no son las mejores para alejar la acción social colectiva en Colombia, nuestros actores sociales distan de caer arrodillados. Como hemos visto, los movimientos sociales rechazan las injusticias, desigualdades y exclusiones de todo tipo, sin importar el signo político de quien las cometa. Se oponen a la guerra y a que se los involucre como combatientes de algún lado. Rechazan los efectos negativos de la globalización, haciendo uso de ella para aclimatar el cosmopolitismo. Reivindican su carácter ciudadano, pero en una dimensión integral de los dere-

chos humanos. Para tales fines renuevan sus formas organizativas y de protesta, sin perder lo positivo de las tradiciones. Incursionan en lo político para romper el aislamiento en que se quería sumir a la esfera social. Y construyen nuevas identidades para enfrentar más adecuadamente los nuevos contextos. Con todo ello reivindican formas de vivir y de hacer presencia pública que hoy más que nunca son necesarias para fortalecer la democracia y hacer de Colombia una patria digna para sus hijos e hijas.

## Bibliografía

ÁLVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evalina y ESCOBAR, Arturo (1998), (editores), *Cultures of Politics, Politics of Culture (Revisioning Latin American Social Movements)*, Boulder, Westview. (Hay publicación en español editada por Taurus/Icanh, 2001).

ARCHILA, Mauricio (1994), "Historiografía sobre los movimientos sociales en Colombia, siglo XX", en Bernardo Tovar (compilador), *La historia al final del milenio*, Bogotá, Editorial Universidad Nacional.

——— (1995), "Tendencias recientes de los movimientos sociales", en Francisco Leal (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo editores/Iepri/Colciencias.

——— y PARDO, Mauricio (2001), (compiladores), *Movimientos sociales, Estado y democracia*, Bogotá, CES/Icanh.

———, DELGADO, Álvaro; GARCÍA, Martha C. y PRADA, Esmeralda (2002), *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*, Bogotá, Cinep.

———, (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*, Bogotá, Cinep/Icanh.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (1998), *De la mano de Alicia: lo social y lo po-*

*lítico en la posmodernidad*, Bogotá, Universidad de los Andes.

ESCOBAR, Diego (2004), "Resistencia civil y democracia en Colombia en el umbral del siglo XXI", en *Controversia*, No. 182, de próxima edición.

GARCÍA-DURÁN, Mauricio (2004), (editor), "Alternativas a la guerra. Iniciativas y procesos de paz en Colombia", en *Controversia-Accord*, número especial.

GÓMEZ-BUENDÍA, Hernando (2003), (coordinador), *Callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*, Bogotá, Undp.

GONZÁLEZ, Fernán E.; BOLIVAR, Ingrid J. y VÁZQUEZ, Teófilo (2003), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.

LONDONO, Rocío (1994), *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*, Bogotá, Fundación Social/Viva la Ciudadanía/UPN.

MISAS, Gabriel (2002), *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional.

MÚNERA, Leopoldo (1998), *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1998*, Bogotá, Iepri/Cerec.

RAMÍREZ, María Clemencia (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Icanh/Colciencias.

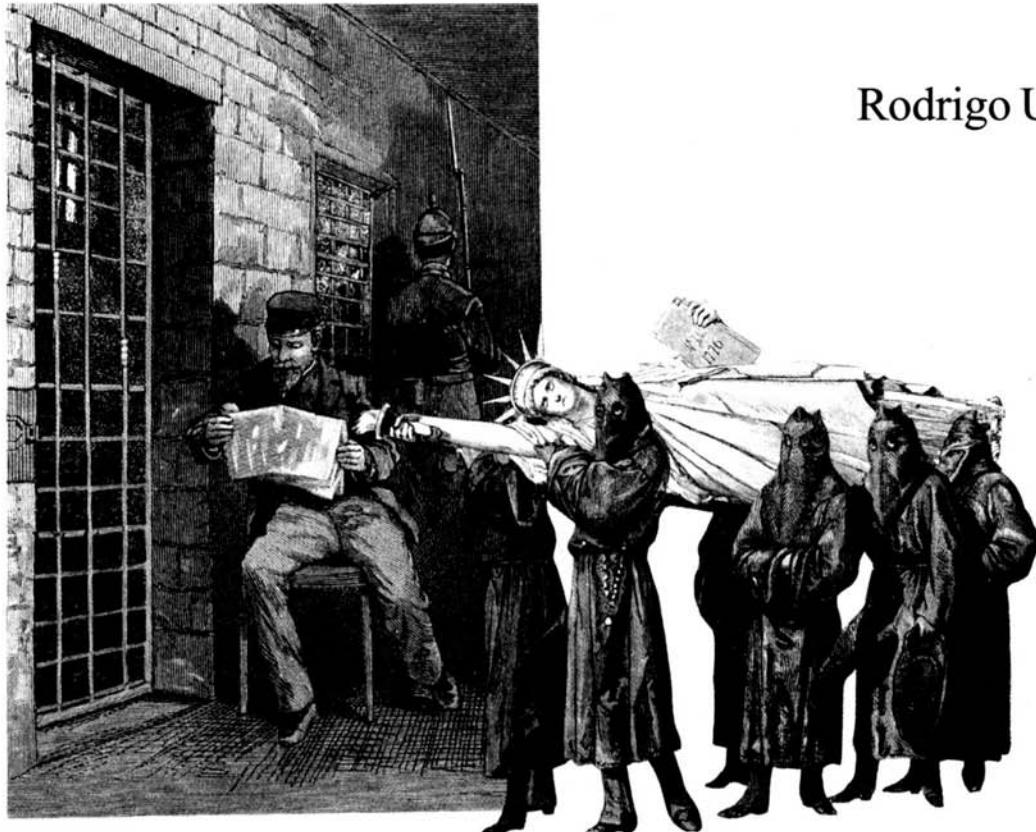
SANTANA, Pedro (1989), "Los movimientos sociales en Colombia", Bogotá, Foro.

TARROW, Sidney (1997), *El poder en movimiento*, Madrid, Alianza editorial.

VARIOS AUTORES (2003), *El embrujo autoritario: el primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Rodrigo Uprimny  
Profesor Universidad Nacional, magistrado auxiliar  
Corte Constitucional y miembro del Centro de  
Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DJS).

# La justicia colombiana en la encrucijada



Rodrigo Uprimny

En Colombia, en los últimos años, la justicia ha estado muchas veces en el centro de los debates políticos. Es cierto que esta centralidad actual de la justicia no es exclusiva de Colombia, pues, por muy diversos motivos, el protagonismo judicial se ha generalizado en casi todos los países, tanto desarrollados como del Tercer Mundo. Sin embargo, en nuestro país, el tema judicial ha adquirido una importancia académica y política inusitada, como lo muestra el hecho de

que la justicia ha sido uno de los ejes de muchas de las reformas políticas y constitucionales de los últimos veinte años.

Este protagonismo de la justicia en Colombia está alimentado por múltiples factores, como la violencia, la corrupción, la crisis de derechos humanos y la creciente “judicialización” de la protección de los derechos de las personas. Por todo lo anterior, es muy probable que en los próximos años, el tema judicial siga ocupando un lugar pro-

minente en la agenda política, como lo demuestra el actual debate en torno al proyecto de reforma judicial anunciado por el Gobierno.

Sin embargo, esa centralidad de la justicia en la discusión política no indica que exista un consenso en torno a las orientaciones que deberían tener las reformas al aparato judicial. Por el contrario, existen perspectivas bastante encontradas, y por ello la justicia está en una encrucijada. Es posible que algunas reformas permitan profundizar ciertos avances democráticos; pero es igualmente factible que ciertos progresos democráticos en el campo judicial —como la acción de tutela— resulten gravemente afectados. La justicia está entonces en una encrucijada, y por eso es importante realizar análisis que permitan formular propuestas de reforma en la perspectiva de la profundización del Estado social y Democrático de Derecho. Este texto, que se basa en gran medida en trabajos anteriores<sup>1</sup>, pretende contribuir a esa tarea, para lo cual comienza por sintetizar el estado de la justicia colombiana, para luego resenar y debatir algunas de las propuestas de reforma anunciadas por el actual gobierno.

## 1. La justicia colombiana: un balance mixto

Un diagnóstico del aparato judicial no es fácil, pues la justicia en nuestro país combina rasgos paradójicos. Así, sin lugar a dudas Colombia tiene una crisis judicial profunda que no permite que el aparato de justicia satisfaga las demandas de la población.

Un indicador de esa crisis es la impunidad en materia penal. Y es que, a pesar de las discrepancias que existen en el país en torno a la conceptualización y cuantificación de la impunidad<sup>2</sup>, en general todos los analistas reconocen en que ésta es alta y persistente. Un dato parece ilustrarla con claridad: la probabilidad de que un homicidio sea sancionado en Colombia cayó del 11% en los años sesenta a 4% en la década de los noventa<sup>3</sup>. En cambio, en Estados Unidos los homicidios “resueltos”—entendiendo por ello que una persona sea arrestada por la

policía por ese crimen— llegan aproximadamente a 70%<sup>4</sup>. Esto muestra que la impunidad en Colombia es grave.

Sin embargo, a pesar de las anteriores dificultades, el aparato judicial colombiano dista de haber colapsado. Es más, en muy pocas fases de la historia colombiana los jueces han tenido tanta incidencia en los asun-

<sup>1</sup> Estas notas están basados en textos anteriores escritos con mis colegas de DJS Mauricio García y César Rodríguez, que desarrollan más sistemáticamente estas tesis. Ver en especial nuestro trabajo: “Justice and society in Colombia: a sociological analysis of colombian courts”, en Lawrence Friedman y Rogelio Pérez-Perdomo (Eds.) *Legal Culture in the Age of Globalization*, Stanford, Stanford University Press, 2003. Ver igualmente, con García: “El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia”, en Álvaro Camacho Guizado, Francisco Leal Buitrago (Eds.), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Iepri, Descol, Cerec, 1999.

<sup>2</sup> En Colombia, ha habido problemas para medir la impunidad, pues no hay consenso sobre su significado ni sobre la manera de evaluarla. Esto explica que existan evaluaciones muy diversas sobre su nivel. Así, en junio de 1998 el Departamento Nacional de Planeación produjo un documento según el cual la impunidad en Colombia asciende a un 97,5%. En 1999, la Contraloría General de la Nación expidió un informe denominado “Una aproximación a la situación actual del sector justicia”, en el que aseguraba que la probabilidad de ser condenado por un delito es del 0.5%. En cambio, en agosto de 2000, la Fiscalía General de la Nación afirmó en un reportaje publicado en la revista *Cambio* No. 373 que la impunidad se había reducido en los últimos tres años hasta llegar al 52%. En un reciente trabajo con Mauricio García Villegas, discutimos en detalle los problemas metodológicos de esas mediciones. Concluimos que, con las cifras disponibles, un buen indicador era la probabilidad de que una persona fuera arrestada y sancionada por cometer un homicidio. Ver García, Mauricio; Uprimny, Rodrigo *Sistema judicial y democracia*. Bogotá, PNUD, 2003, IV-c.

<sup>3</sup> Ver Rubio, Mauricio, “Crimen sin sumario”, Bogotá, mimeo, CEDE-Andes, 1996, p. 79.

<sup>4</sup> Ver Sue Titus, Reid, *Crime and criminology*, New York, Holt, Rienhart and Winst, 1988, quien suministra el dato de 72% en 1985. Los datos para otros años son semejantes. Así, en 1999, 69% de todos los homicidios fueron resueltos; en 1976 la cifra llegó a 79% y en 1993 era de 66%. Tomado en septiembre de 2002 de <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/homicide/cleared.htm>



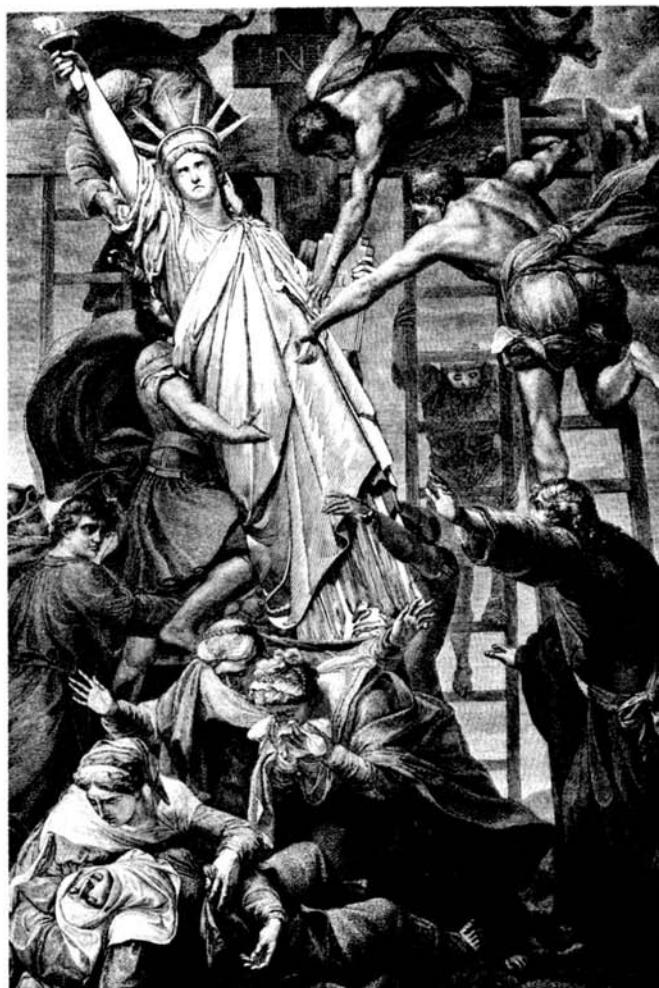
tos políticos y públicos. Por ejemplo, el muy activo control ejercido por la Corte Constitucional ha puesto a este tribunal, en muchas ocasiones, en el centro de los debates políticos.

Es cierto que el anterior fenómeno no es exclusivo de Colombia; en muchos otros países se combinan las enormes deficiencias del aparato judicial y su gran protagonismo; es más, muchos analistas consideran que las primeras se cubren con el segundo, esto es, las deficiencias funcionales del aparato judicial son en cierta medida compensadas por una intervención excepcional de los jueces en los grandes debates políticos. Protagonismo político de un lado y deficiencias funcionales del otro, se encuentran entonces conectados: mientras la justicia no resuelva sus problemas funcionales y adquiera fortaleza y capacidad mediante el logro de sus compromisos sociales naturales, su intervención en los grandes debates políticos puede ser el pretexto para una desviación de objetivos y para un debilitamiento aún mayor de sus cometidos. Con todo, en Colombia esta combinación adquiere una particular intensidad.

De otro lado, las deficiencias del sistema judicial no se dan de la misma manera en todo los campos. Este punto es evidente, pero conviene insistir en él para evitar tener una visión apocalíptica de la situación de la justicia colombiana. Además que han habido avances indudables en algunos aspectos. Así, la introducción de la Fiscalía General, si bien no ha mejorado radicalmente los indicadores de la justicia penal, como ya lo indicamos, sin embargo ha tenido resultados satisfactorios en varios campos, pues ha fortalecido la ca-

pacidad investigativa de la corrupción política y de la actividad de las organizaciones criminales, investigaciones que no podían hacer los jueces instructores aislados que existían en el anterior sistema procesal. Así, entre 1997 y 2001, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema dictó 30 resoluciones de acusación contra altos funcionarios, de los cuales un ministro, un ex-contralor general y varios gobernadores<sup>5</sup>. Igualmente, una consulta a la Secretaría del Consejo de Estado permitió señalar que desde julio de 1991 hasta junio de 2003, el Consejo de Estado había tramitado unos 300 casos por denuncias que podían conducir a pérdida de investidura, la cual fue decretada en 42 oportunidades. Aunque no todos esos casos están ligados a prácticas de corrupción, muchos de ellos tienen esa connotación. Esos fenómenos de control de alta corrupción, que no han sucedido en otros países latinoamericanos, constituyen un elemento esperanzador en Colombia de la capacidad del sistema judicial, pues implica que no siempre la justicia es únicamente para los de ruana.

Por su parte, la tutela implicó un avance en la protección de los derechos fundamentales puesto que permitió que las personas encontraran una respuesta institucional ágil para solucionar conflictos que antes carecían de vías jurídicas adecuadas. Esto explica la popularidad del instrumento y el incremento de la de-



<sup>5</sup> Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 1997-2001*, Bogotá, Fiscalía General de la Nación, 2001, pp. 35 y 36. Desafortunadamente, la muy grave crisis de la Fiscalía en estas últimas semanas parece poner en cuestión esos avances.

manda de tutela. Hemos pasado de 20.000 en 1993—primer año completo con esta figura— a 133.000 tutelas en 2001, lo cual significa una multiplicación de aproximadamente seis veces en ocho años<sup>6</sup>.

Sin embargo las deficiencias permanecen en otros aspectos, como es el caso de las demandas de justicia penal y civil de los sectores populares, o “litigios de pequeñas causas”, que siguen sin tener ningún cauce institucional adecuado, y estimulan entonces muchas formas de violencia cotidiana. Por ejemplo, según datos del Consejo Superior de la Judicatura, se requieren 75 y 39 meses respectivamente para descongestionar la justicia civil y laboral. Pero incluso en ese ámbito, a pesar de las deficiencias que subsisten, existen también progresos significativos, que a veces no son adecuadamente resaltados. Por ejemplo, entre 1996 y 2000 hubo un incremento significativo de la productividad judicial. Así, sin presentarse aumento del número de jueces, el incremento de los egresos en primera instancia entre 1996 y 2000 fue de más del 100%, pues se pasó de 683.038 casos en 1996 a 1.421.581 en el año 2000<sup>7</sup>.

Además de las dificultades de acceso y eficiencia, el funcionamiento del sistema judicial colombiano presenta problemas agudos de inequidad y selectividad en muchos campos, pues los distintos intereses y derechos no son protegidos en forma igualitaria por los jueces. Así, en el campo penal, un estudio ha mostrado que en Colombia la posibilidad de que un acusado representado por un abogado de oficio sea condenado es 80% más alta que la de un acusado representado por un abogado privado, lo cual muestra que el sistema penal castiga más severamente a las personas de escasos recursos<sup>8</sup>. En el campo civil, esa inequidad y selectividad puede también ser constatada. Así, un estudio empírico de la justicia civil<sup>9</sup> permite constatar que ésta dedica un porcentaje considerable de sus esfuerzos al trámite de procesos ejecutivos, que representan el 70% de los casos. En esos casos, los demandantes son en su gran mayoría entidades financieras que cobran sus créditos a personas naturales endeudadas, y en el 94% de los casos, obtienen decisiones favorables. Esto muestra,



pues, que en cierta medida la justicia civil ha sido colonizada por las entidades financieras para el cobro de sus deudas.

Un tercer elemento importante es que no es posible encontrar una orientación política clara de la evolución del aparato judicial en las últimas décadas, ya que las reformas combinan elementos muy democráticos con rasgos muy autoritarios. Es decir, no ha ha-

<sup>6</sup> Para estos datos, ver Base de datos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co).

<sup>7</sup> Consejo Superior de la Judicatura, *Plan sectorial de desarrollo de la rama judicial, 2003-2006*, p. 32.

<sup>8</sup> Citado por Rodríguez, César (2001) “Globalization, Judicial Reform and the Rule of Law in Latin America: The Return of Law and Development”, en *Beyond Law*, Bogotá, ILSA.

<sup>9</sup> Ver Rodríguez, César, “La justicia civil,” en Santos, Boaventura y García, Mauricio, (Dirs.) (2001), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Uniandes-Siglo del Hombre-Colciencias-CES.

bido una transformación de la justicia en un sentido puramente democrático o autoritario ya que su evolución parece resultar más bien de una combinación de ambos elementos. Así, Colombia tiene, a nivel mundial incluso, una de las justicias con mayor independencia orgánica, lo que se refleja, por ejemplo, en la existencia de fiscales que son autónomos frente al poder ejecutivo. Igualmente, los órganos políticos, en especial el ejecutivo, tienen relativamente poca injerencia en la composición del aparato judicial, pues carecen de la capacidad de nombrar directamente jueces. La justicia colombiana ha tomado también decisiones bastante avanzadas en materia de control de los estados de excepción. Así, Colombia es uno de los pocos países que cuenta con un control judicial a las declaratorias de dichos estados, lo cual ha permitido que, en tiempos recientes, la Corte Constitucional evite que haya un abuso gubernamental de las facultades de excepción. Un estudio de la labor de la Corte en este aspecto muestra que el ejercicio de ese control material ha tenido un efecto considerable sobre la disminución del abuso de los estados de excepción en el país, pues a partir de 1991 disminuye en forma sensible el recurso a esta figura. Así, entre 1970 y 1991, Colombia vivió 82% del tiempo en estado de sitio, mientras que el tiempo transcurrido en estado de conmoción interior entre 1991 y 2002 se redujo a 17.5%<sup>10</sup>.

Pero simultáneamente, el aumento de penas, la preservación del fuero militar y el desarrollo de justicias de excepción, con muy fuertes restricciones al debido proceso, muestra la faceta autoritaria de las recientes transformaciones de la administración de justicia. El ejemplo más claro fue durante mucho tiempo la llamada justicia regional o “justicia sin rostro”, en donde se admiten los jueces y los testigos secretos, lo cual es contrario a principios elementales del Estado de derecho. Actualmente, la manifestación más clara de esa tendencia autoritaria es la reforma constitucional antiterrorista, que permite a las Fuerzas Militares no sólo detener, allanar e interceptar comunicaciones sin or-



den judicial sino también ejercer funciones de policía judicial.

Estos rasgos de la justicia colombiana —protagonismo de los jueces, precariedad funcional, y una cierta combinación de autoritarismo y defensa judicial de los derechos fundamentales— no son casuales, sino que se articulan a algunas características del Estado y la sociedad colombianas. Así, Colombia tiene todavía problemas de construcción de Estado al estilo de Hobbes —estado Leviatán—, lo cual explica ciertos componentes muy autoritarios de las actuales reformas, como el estatuto antiterrorista, por medio de la cual el Estado pretende adquirir, casi a toda costa, el monopolio de la coacción, en un contexto de legitimidad institucional bastante precaria. Este autoritarismo tiende a intensificarse si tenemos en cuenta que, debido a la situación de violencia y a la presencia de poderosos actores armados, la justicia colombiana ha sido sometida a una violencia intensa. Así, entre 1979 y 1991 unos 290 funcionarios judiciales fueron asesinados<sup>11</sup>. Igualmente, entre 1997 y febrero de 2001, 98 servidores de la Fiscalía General fueron asesinados<sup>12</sup>. Esta agresión física contra los funcionarios judiciales afectó sin lugar a dudas



<sup>10</sup> Ver Uprimny, Rodrigo, “The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia”, en Glippen, Siri; Gargarella, Roberto y Skaar, Elin (Eds.), *Democratization and the Judiciary*, London, Frank Cass, 2004.

<sup>11</sup> Sobre los autores de la violencia contra jueces y abogados, ver Comisión Andina de Juristas, *Justicia para la justicia*, Bogotá, mimeo, autor, 1992.

<sup>12</sup> Ver Fiscalía General de la Nación, *op cit.*, p. 66.

el funcionamiento del aparato judicial y su capacidad para llevar a buen término ciertas investigaciones importantes. Esto explica que los jueces sean el segmento de la población que en Colombia se siente más amenazado por la violencia. Así, mientras que para la población en general, únicamente el 27% de las personas temen esencialmente a los problemas de violencia e inseguridad, ese porcentaje alcanza el 60% en el caso de los jueces, lo cual lleva a la singular situación de que en nuestro país los jueces son las personas que más poseen armas: mientras que uno de cada diez colombianos porta armas, uno de cada tres jueces lo hace<sup>13</sup>.

Sin embargo, de otro lado, en nuestro país también se articula un proyecto de construcción de ciudadanía a partir de los derechos fundamentales, de conformidad con valores propios de los estados constitucionales más sólidos. Estas lógicas en conflicto —pacificación autoritaria y proyecto de ciudadanía— tienen una incidencia directa en la justicia y explican tanto la tendencia a la sobrecriminalización y restricción de garantías, como a la despenalización y constitucionalización de derechos; sin duda una contradictoria evolución de la justicia durante los últimos años.

Estas transformaciones ocurren además en un período en el cual la porosidad de los sistemas jurídicos nacionales a las influencias internacionales es mayor debido al impacto de la globalización en el derecho. En el caso colombiano, esas influencias internacionales son más importantes pues la presencia del narcotráfico ha debilitado la posibilidad de formular estrategias de largo alcance en materia judicial, lo cual explica, entre otras cosas, que la política colombiana frente a ese fenómeno haya sido durante mucho tiempo muy errática, pues ha fluctuado entre la represión acentuada y la búsqueda de acuerdos poco transparentes con los empresarios de drogas ilícitas. Por consiguiente, la tensión entre la construcción autoritaria de la paz y la legitimación democrática por medio de los derechos humanos se realiza en un contexto en el que la globalización creciente, tanto económica como jurídica, erosiona aun más el margen de maniobra del



Estado colombiano. Por ello los procesos de constitucionalización de los derechos sociales, necesarios para ampliar la base de respaldo ciudadano a la institucionalidad que se pretende construir, se acompañan de políticas económicas de corte neoliberal destinadas a fortalecer la competitividad internacional del país. Esto explica que a la justicia, y en especial a la jurisdicción constitucional, se le permita una cierta dosis de generosidad judicial en la protección de ciertos derechos, a fin de asegurar una cierta fuerza simbólica y normativa del orden constitucional, pero siempre y cuando no se lleguen a afectar equilibrios macroeconómicos básicos.

Finalmente, conviene destacar que ese protagonismo judicial se desarrolla en un contexto de desencanto de los colombianos frente a la política, que ha llevado a ciertos sectores sociales a esperar, y a veces a exigir del poder judicial, respuestas a problemas que en principio deberían ser debatidos y solucionados, gracias a la movilización ciudadana, en las esferas políticas. Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país. En efecto, a nivel internacional, se ha sostenido que la crisis de las formas de representación y de la política en general son factores que han incidido profundamente en el protagonismo actual de los jueces. Así, la extensión —o tal vez mayor transparencia— de la corrupción coloca a los jueces en el centro del panorama político, ya sea por su permeabilidad a la propia corrupción, ya sea por su actividad en contra de ella, que no solo los ha enfrentado a los poderes políticos sino que ha convertido a ciertos fiscales o jueces en personajes de gran notoriedad pública y respaldo ciudadano. Igualmente, en el campo social, algunos sectores de la Judicatura se han comprometido en la defensa de los derechos ciudadanos, lo cual ha hecho que el aparato judicial, que no tiene origen popular, sea a veces percibido como más democrático que los órganos políticos elegidos por voto, con lo cual ha operado un cierto desplazamiento, bas-

<sup>13</sup> Cuellar, María Mercedes, *Colombia: un proyecto inconcluso*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 615 y ss. y p. 713.

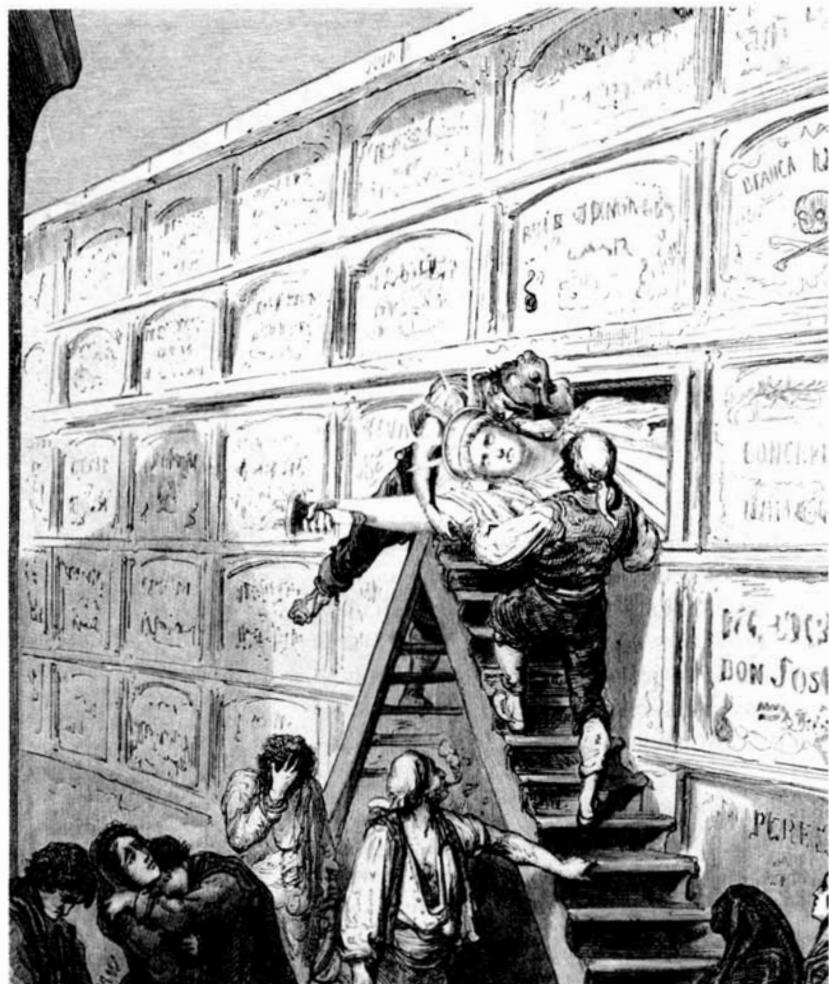
tante paradójico, de la legitimidad democrática del sistema político al sistema judicial.

## **2. Las propuestas del gobierno de Uribe**

Es dentro de este contexto que se inscriben las propuestas de reforma del gobierno de Uribe. Ahora bien, no es fácil hablar del proyecto gubernamental, por cuanto éste no existe formalmente. Así, en 2002, el ministro del Interior Fernando Londoño presentó un proyecto pero éste fue retirado algunos días más tarde. Posteriormente, la opinión pública ha conocido algunos borradores de reforma a la justicia, que habrían resultado de algunos diálogos entre el Gobierno y los presidentes de las altas cortes. Sin embargo, no existe ningún texto formal de la propuesta gubernamental.

La falta de un proyecto formal podría indicar que existen en el seno del Gobierno discrepancias en la materia. Y efectivamente creo que no sólo en el Gobierno sino en el conjunto de la sociedad colombiana existen perspectivas muy distintas sobre el legado de la Constitución de 1991 y sobre el tipo de justicia que queremos para nuestro país. Sin embargo, a pesar de esa falta formal de un proyecto gubernamental, y de las divergencias que puedan existir en el alto Gobierno, existen razones para creer que en ciertos puntos los propósitos gubernamentales frente a la administración de justicia son claros y reiterados. Y es que existen ciertas reformas que ya aparecían en el proyecto depositado por el ministro del Interior en 2002 y que han sido repetidas en la mayor parte de los borradores ulteriores conocidos, por lo que es razonable pensar que esos puntos constituyen el eje de la propuesta gubernamental.

Por consiguiente, a pesar de la falta formal de un proyecto del Gobierno, es indudable que éste tiene una cierta visión sobre la reforma a la justicia. Por ello, resulta importante debatir aquellos puntos que han sido reiterados en casi todos los borradores conocidos, pues es muy probable que sean impulsados por el Gobierno en los próximos



meses. Y a partir de lo anterior, es posible detectar al menos cinco puntos que representan el núcleo de la visión gubernamental frente a la justicia.

En primer término, encontramos ciertas modificaciones al sistema penal, las cuáles se concretan esencialmente en el estatuto antiterrorista y la adscripción de la Fiscalía General a la rama ejecutiva.

El segundo gran eje de la reforma está relacionado con la forma de operar la administración de justicia, es decir, el método de gestión del sistema judicial, que no es un conjunto desordenado de jueces —a veces sí, pero no debería serlo—, sino que aspira a ser un sistema, gestionado y coherente. Hoy esa administración le corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuya supresión y reemplazo por otro órgano es planteada por la reforma.

El tercer eje de la reforma es la idea de debilitar la justicia constitucional por medio de una restricción de la tutela y de las competencias y funciones de la Corte Constitucional.

Frente a la tutela, los borradores gubernamentales han propuesto sistemáticamente tres estrategias: (i) excluir a las altas cortes de su conocimiento, debido a la congestión que aqueja a esos tribunales; (ii) limitar la procedencia de la tutela en caso de derechos sociales, debido a los desequilibrios económicos provocados por las intervenciones judiciales en ese campo; y (iii) por razones de seguridad jurídica, prohibir la tutela contra providencias judiciales. En algunos de sus borradores, el Gobierno ha planteado otras dos reformas: (iv) excluir la tutela para asuntos laborales y (v) que las órdenes judiciales de tutela no puedan modificar los presupuestos ni los planes de desarrollo nacionales o locales.

Frente a la Corte Constitucional, el Gobierno ha defendido sistemáticamente tres reformas: (i) eliminar el control de la Corte sobre la declaratoria de estados de excepción, pues considera que se trata de una competencia propia del presidente, que sólo debe estar sujeta al control político del Congreso. Igualmente propone, sin mucha argumentación, (ii) un término de caducidad, de suerte que después de tres años, ninguna ley podría ser demandada, ni siquiera por vicios de contenido. Y (iii) limita la competencia de la Corte para examinar la legislación económica. Algunos borradores gubernamentales han incluido además otras dos reformas: (iv) privar a la Corte de la posibilidad de modular sus fallos, esto es, de declarar constitucional una norma legal pero bajo cierta interpretación, pues consideraban que, en virtud de esta facultad, el tribunal constitucional se había convertido en un legislador. Finalmente, otros borradores (vi) establecían que la Corte sólo podría declarar inconstitucional una norma legal, por una mayoría calificada.

El cuarto eje de la reforma es más normativo, pero puede también tener un profundo impacto. La reforma modifica lo que los abogados llamamos el sistema de fuentes, que establece a qué debe recurrir un juez para saber qué es derecho y ver cómo decide un caso. Hoy, en el sistema de fuentes

hay una prevalencia —al menos teórica pues en la práctica es discutible— del derecho legislado: la principal fuente es la ley y la Constitución. La reforma introduce una modificación pues propone que la jurisprudencia sea también fuente formal de derecho.

Finalmente, el último de los borradores plantea la consagración de un nuevo esta-



judicial, que podría ser decretado por el Gobierno, y que le permitiría legislar en materia judicial.

Cada una de esas propuestas gubernamentales amerita un estudio particular y detallado, pues no solo algunos temas tienen una cierta complejidad técnica sino que, además, la información suministrada no es siempre muy exacta. Sin embargo, por las limitaciones de este artículo, no puedo abordar en detalle la totalidad de esos puntos, aun cuando he desarrollado más sistemáticamente algunos de

ellos en otros textos<sup>14</sup>. Por ahora quiero entonces resaltar el sentido general de la propuesta gubernamental, que es relativamente claro. Y es que un examen sistemático muestra que las reformas gubernamentales tienen al menos dos propósitos básicos: un debilitamiento de la justicia constitucional y un fortalecimiento del poder presidencial.

Para mostrar lo anterior basta indicar algunas consecuencias prácticas de esas reformas: las personas no podrían obtener tratamientos o cupos escolares por tutela; tampoco podrían impugnarse las arbitrariedades judiciales que afecten derechos fundamentales pues no habría tutela contra sentencias. Muy probablemente, los trabajadores no podrían defender sus derechos por tutela. También muy probablemente volveríamos a la tradición de la Constitución de 1886 de vivir en permanente estado de sitio, pues no habría ningún control judicial de fondo sobre la declaratoria de los estados de excepción. Debido al término de caducidad, después de tres años, la gran mayoría de las leyes, aun cuando sean inconstitucionales, no podrían ser demandadas, lo cual es muy grave, pues los problemas de muchas normas sólo logran verse en la práctica, esto es, después de algún tiempo. Pero incluso si algún ciudadano logra demandar la ley en tiempo, entonces sería muy difícil que la Corte Constitucional pudiera hacer algo, pues no podría emitir sentencias de constitucionalidad condicionada, y para declarar su inexequibilidad debería contar con una mayoría calificada.

Ahora bien, una Constitución que no cuente con mecanismos de protección adecuados deja de ser realmente una Constitución, pues puede ser violada impunemente por las autoridades estatales y por los particulares. El debilitamiento de la justicia constitucional sería entonces el primer paso para el marchitamiento definitivo de la Constitución de 1991, y en especial de su Carta de Derechos, que se convertirían en textos retóricos, pero que no podrían ser reclamados efectivamente por los ciudadanos. Es decir, dejarían de ser normas jurídicas.

De otro lado, la reforma fortalece la figura del presidente, quien no solo queda libre de controles judiciales para declarar los

estados de excepción sino que, además, contraría con un nuevo estado de excepción (la emergencia judicial) y entraría a controlar la Fiscalía General, que quedaría dependiendo del Gobierno. La alteración el equilibrio entre las ramas de poder es evidente, con lo cual estaríamos retornando al perjudicial presidencialismo excesivo de la Constitución de 1886.

Todo lo anterior muestra que la reforma a la justicia, aunque presenta indudables aspectos técnicos, tiene una inocultable dimensión política, pues se encuentra ligada a los debates sobre las preocupantes transformaciones del Estado colombiano. El desafío es entonces ser capaces de formular y defender propuestas que, además de ser políticamente viables, tiendan a fortalecer el Estado Social de Derecho, y no a desmontarlo, como lo hace el proyecto gubernamental. Un ejemplo puntual —el problema de la tutela contra sentencias— me permite ilustrar el ejercicio que debemos realizar quienes estemos interesados en defender y profundizar el legado de la Constitución de 1991.

### **3. Un ejemplo concreto de qué se podría hacer: el problema de la tutela contra sentencias**

La tutela contra sentencias (TCS) está en el centro del actual debate político, no solo por el llamado “choque de trenes” entre las altas cortes, sino también debido a la reforma a la justicia que impulsa el Gobierno, la cual elimina esa figura.

Los defensores de la supresión de la TCS argumentan que de esa manera no solo se evitan esos desestabilizadores enfrentamientos entre las cortes, sino que además se salvaguardan la seguridad jurídica, el principio del juez natural y la coherencia de la estructura judicial. Según su parecer, las decisiones ju-



<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, el artículo escrito con Mauricio García, “La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, No. 15, 2001.

diciales no pueden quedar sujetas indefinidamente a un ataque por tutela, pues no habría seguridad jurídica. Consideran que no es razonable que un juez de tutela, que no es experto en una determinada materia, pueda revocar una sentencia del juez especializado en esos asuntos, por lo que es ilógico que un juez penal, actuando como juez de tutela, interfiera en la actuación de un juez civil. Finalmente, sostienen que si la Corte Suprema y el Consejo de Estado son los tribunales supremos de sus jurisdicciones, entonces sus sentencias deben ser inimpugnables, por lo que es extravagante que sus decisiones puedan ser atacadas por tutela ante la Corte Constitucional, y menos ante funcionarios judiciales de menor jerarquía.

Los defensores de la reforma precisan finalmente que la protección frente a errores judiciales no justifica tampoco la TCS, ya que los propios procesos judiciales son el escenario adecuado para la corrección de esos yerros; además consideran que nada asegura la infalibilidad de los jueces de tutela, que se pueden equivocar tanto como el juez que conoce del proceso, ya que se trata de funcionarios judiciales con la misma formación. Por ello concluyen que en vez de TCS lo que debería existir es un recurso especial contra errores judiciales, pero que sea resuelto dentro de cada jurisdicción, a fin de preservar la especialidad de cada juez, y que los fallos de la Corte Suprema y del Consejo de Estado sean inatacables.

A primera vista, los anteriores reparos en contra de la TCS parecen razonables. Además se fundan en valores caros al Estado democrático. Sin embargo, esas objeciones son insuficientes pues olvidan ciertas funciones esenciales de la TCS en una democracia constitucional.

La tutela es una acción judicial rápida e informal para proteger derechos fundamentales, que es eventualmente revisada por la Corte Constitucional a fin de unificar la jurisprudencia constitucional. Estas características de la tutela explican que frente a las actuaciones judiciales ella esté encaminada a cumplir dos finalidades complementarias: de un lado, evitar errores judiciales graves, que vulneren derechos fundamentales. Y de

otro, busca una constitucionalización coherente del ordenamiento jurídico, en la medida en que permite unificar la interpretación sobre el alcance de los derechos fundamentales.

Ahora bien, si la TCS sólo buscara corregir errores judiciales, entonces los defensores de la reforma tendrían razón en que tales yerros podrían subsanarse dentro de cada jurisdicción. Y en tal contexto no parecería existir ningún fundamento para que la Corte Constitucional revisara decisiones de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, pues estos tribunales están integrados por los mejores jueces, por lo que no parecería haber ningún motivo para considerar que uno de los tribunales tiene menos propensión al error que los otros. Sin embargo, esa tesis olvida que la otra función de la TCS es la de unificar la interpretación de los derechos fundamentales.

Esta unificación es esencial pues distintas personas razonables pueden llegar a defender interpretaciones diversas sobre el alcance de una disposición constitucional. Es por ejemplo posible que la Corte Suprema privilegie la protección del honor sobre la libertad de expresión, mientras que la Corte Constitucional asuma la posición contraria. Ambas interpretaciones son plausibles, pero que las dos coexistan como interpretaciones vinculantes de la Constitución genera una inseguridad jurídica. Así, un periodista podría ser encarcelado por injuria, conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema, por un hecho que podría ser tutelado por la Corte Constitucional como legítimo ejercicio de la libertad de expresión.

Por eso razón, si asumimos que la Constitución es norma vinculante, es esencial que exista un tribunal judicial que diga la última palabra sobre el sentido y alcance de los derechos fundamentales. Y ese órgano es el tribunal constitucional, por lo que la facultad que se le confiere de revisar las sentencias de los otros tribunales no deriva de la especial genialidad de los jueces constitucionales sino que es simplemente una consecuencia lógica e institucional de la supremacía de la Constitución y de la necesidad de unificar su interpretación.





La importancia de esa función explica que la TCS no sea una extravagancia del constitucionalismo colombiano sino un sistema ampliamente acogido por otros países, como España y Alemania, en donde es usual que el tribunal constitucional, vía amparo, revoque providencias judiciales de todos los jueces e incluso de la Corte Suprema.

Por todo lo anterior, la supresión de la TCS sería no solo un retroceso en la efectiva protección de los derechos fundamentales sino que además perpetuaría el choque de trenes y la inseguridad jurídica, pues no habría una clara jerarquía entre las cortes ni un órgano que asegure la unificación del entendimiento de la Constitución.

¿Quiere eso decir que en Colombia la situación es ideal, en la medida en que existe la tutela contra aquellas providencias judiciales que sean vías de hecho, y que, por ende, no hay que hacer reformas? No lo creo. Ciertos ajustes permitirían una clarificación de la procedencia de la TCS. Por ejemplo, debería introducirse un término de caducidad para que las sentencias no quedarán indefinidamente abiertas a ataque por tutela; igualmente, precisarse que la tutela contra las sentencias de las altas cortes solo procede para lograr la unificación del entendimiento de los derechos fundamentales,

pero no para corregir los yerros judiciales derivados de interpretaciones legales o valoraciones probatorias, ya que se entiende que esos altos tribunales, por su jerarquía y la calidad de sus miembros, han definido esos puntos y no incurren en ese tipo de errores. Además, exigirse que la persona hubiera alegado la violación del derecho fundamental dentro del propio proceso, a fin de evitar que la TCS se convierta en un mecanismo desesperado de quien pierde un proceso e inventa posteriormente la vulneración de un derecho.

Con algunos ajustes de esa naturaleza, la TCS no tiene por qué afectar la seguridad jurídica, ni la autonomía judicial ni el principio de especialidad. Se evitaría también el llamado “choque de trenes”. Por el contrario, la supresión de la TCS impediría que exista un órgano que unifique la interpretación de los derechos fundamentales, lo cual es agregar un motivo más para los ya demasiados desencuentros y conflictos que vive el país.

Este ejemplo de la TCS muestra entonces el tipo de reformas que deberíamos proponer quienes estamos interesados en que exista una justicia al servicio de los derechos de las personas.

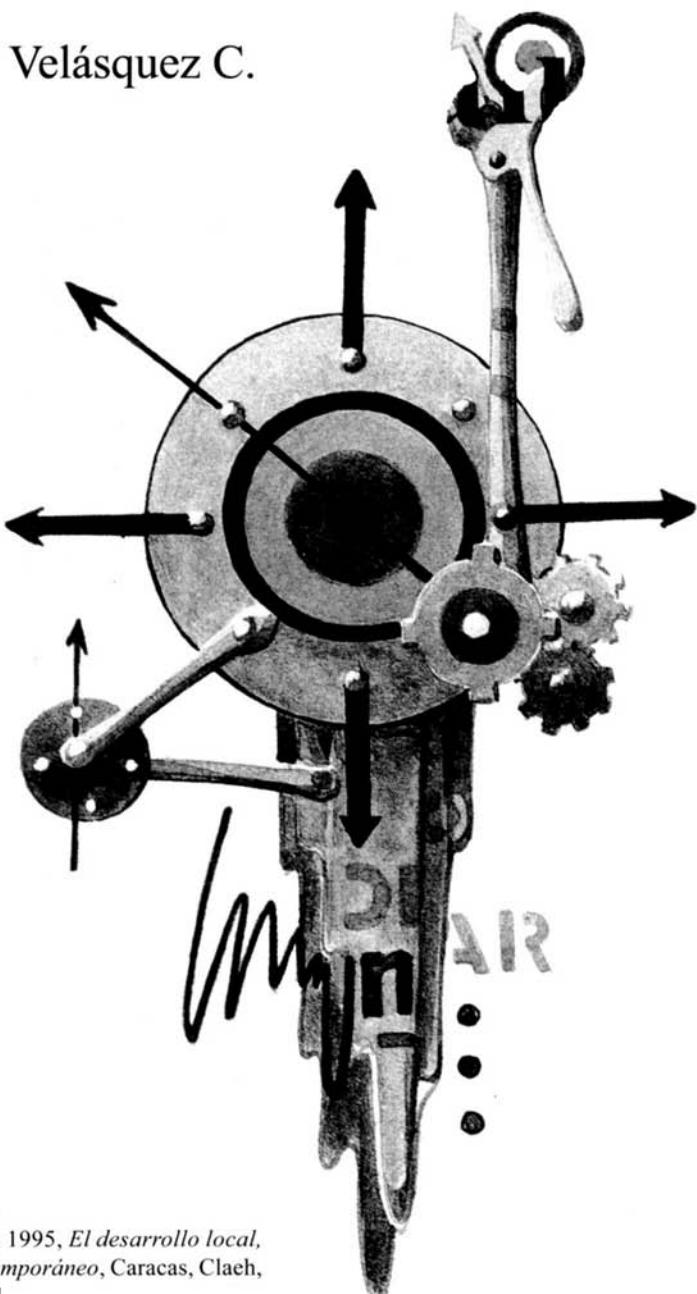
Fabio E. Velásquez C.  
Profesor de la Universidad del Valle  
Investigador de Foro Nacional por Colombia

# La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?

Fabio E. Velásquez C.

Después de casi dos décadas de haber sido aprobadas las reformas que devolvieron a los municipios y a los departamentos colombianos—especialmente a los primeros—la autonomía, las competencias y los recursos que les habían sido arrebatados desde finales del siglo XIX por obra y gracia de los defensores del centralismo—desde Caro y Núñez hasta Lleras Restrepo—cabe preguntarse si el sueño de quienes le apostaron a un Estado descentralizado, más equilibrado en la distribución del poder y, en consecuencia, más capaz de atender las demandas de la población en las distintas regiones del país, ha podido convertirse en realidad o sigue siendo una utopía cada vez más lejos de nuestro alcance.

La pregunta tiene sentido, pues la expectativa generada por la reforma descentralista en Colombia llevó a pensar que el proceso sería irreversible y que ninguno de los obstáculos—económicos, políticos y socio-culturales—que eventualmente se interpusieran en su camino la harían retroceder. Además, no fue una reforma privativa del país, sino parte de un movimiento de pensamiento en distintas latitudes del planeta y, en particular, en América Latina<sup>1</sup>, que, habiendo reconocido el papel histórico



<sup>1</sup> Arocena, José, 1995, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Claeoh, Nueva Sociedad.

que jugó el centralismo en la conformación de los Estados y de las economías nacionales<sup>2</sup>, insistía en la descentralización como única forma de resolver las deficiencias del modelo vigente de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, uno de cuyos principales pivotes era precisamente el centralismo.

El caso colombiano presenta, sin embargo, algunos rasgos peculiares. En efecto, Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que le apostó a la descentralización. Pero no lo hizo, como sucedió en otros de la región, como parte de las políticas de ajuste estructural implantadas en los años ochenta por los organismos multilaterales para eliminar el déficit fiscal, sino más bien como una forma de darle salida a la crisis de legitimidad del sistema político que se había incubado durante un cuarto de siglo como consecuencia del pacto bipartidista del Frente Nacional. Esto explica el estrecho vínculo entre el fortalecimiento político-administrativo de los municipios y la apertura de canales de participación ciudadana en la gestión pública, simbiosis que luego se fue irradiando con fuerza en el continente<sup>3</sup>.

Otra particularidad de la experiencia colombiana ha sido la relación, cada vez más compleja y visible, entre la descentralización y el conflicto armado. Aunque en un primer momento el vínculo entre los dos procesos no fue tan evidente<sup>4</sup>, a medida que la descentralización fue ganando terreno y que el conflicto adquirió nuevas facetas, por ejemplo el crecimiento significativo del contingente de hombres y mujeres enrolados en la guerrilla y en los grupos paramilitares, el fracaso de las conversaciones de paz y el papel cada vez más importante del control territorial en la confrontación, esa relación se ha vuelto incuestionable

y ha tenido una incidencia negativa en la modernización y la democratización de la gestión pública.

Hoy día existen muchos interrogantes acerca del papel jugado por la descentralización en la organización interna del Estado colombiano, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la profundización de la democracia en el país y en la contención del conflicto armado. Como se verá en las siguientes páginas, todo parece indicar que el proceso no sólo no ha avanzado lo esperado, sino que comienza a mostrar preocupantes signos de retroceso en lo que respecta al peso de los entes territoriales en el conjunto de la estructura del Estado colombiano y a su papel en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos públicos. Hay resultados positivos que indican las potencialidades de la descentralización (aumento de la cobertura en la prestación de servicios básicos, surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, socialización de las prácticas participativas, entre otros), pero existe también un entorno nacional e internacional desfavorable que la debilita en su alcance y le coloca límites a su proyección social y política.

Este balance poco halagüeño se explica en buena parte por la estrategia desplegada en el último lustro por el poder central (ejecutivo y legislativo) para —supuestamente— fortalecer y profundizar la descentralización, y por la lógica política que ha inspirado el desempeño de la mayoría de los actores involucrados en el proceso, fuertemente apoyada en principios autoritarios y clientelistas en el manejo de la cosa pública. En esas circunstancias, la descentralización que imaginaron sus promotores hace un par de décadas sigue siendo un sueño que, para que se convierta en realidad, requiere de quienes le apus-

tan a un modelo diferente de descentralización, basado en criterios de autonomía territorial, participación ciudadana, responsabilidad pública y búsqueda colectiva de nuevos horizontes de bienestar, eliminén los factores que hoy empobrecen su alcance y sus resultados. Las cifras electorales del 26 octubre del año pasado pueden ser el primer síntoma de un recambio que la gran mayoría de los colombianos y las colombianas siguen pidiendo de viva voz.

## El trayecto

La descentralización en Colombia ha sufrido importantes cambios en su orientación, fruto de lecturas diferentes del proceso, realizadas por el Gobierno nacional, y de las transformaciones de su entorno social y político, nacional e internacional. Una mirada panorámica del proceso permite diferenciar tres momentos distintos que se describen a continuación<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Borja, Jordi, *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Ediciones Foro, 1989.

<sup>3</sup> Incluso Chile, un país con altos niveles de institucionalización política y con un sistema partidista bastante desarrollado en el contexto de América Latina, ha entrado recientemente en el debate sobre la necesaria incorporación de instancias de participación ciudadana en la gestión pública, lo que hace un par de décadas era imposible siquiera imaginar.

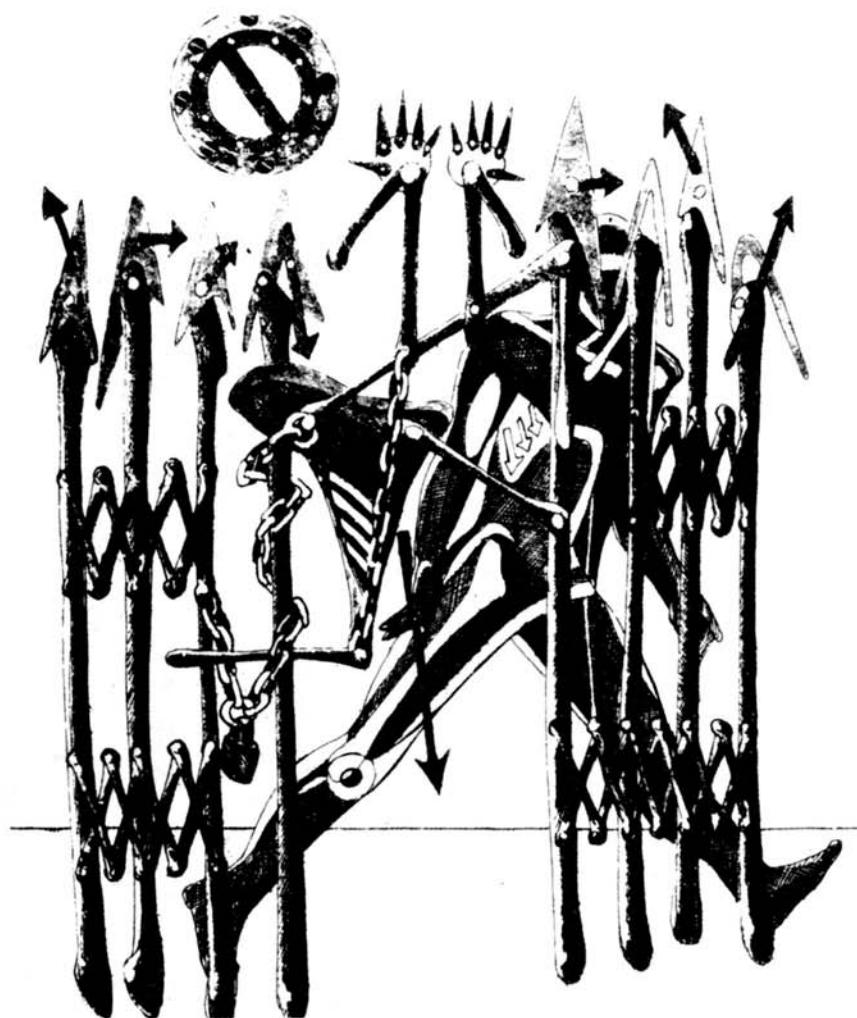
<sup>4</sup> No hay que olvidar, sin embargo, que desde comienzos de la década de los ochenta algunos grupos armados reivindicaron la elección de alcaldes como una bandera democrática.

<sup>5</sup> Al respecto ver Velázquez, Fabio, "La agenda de la descentralización en Colombia", en *Revista Foro*, N° 38, Marzo de 2000, pp. 5-20.

### a. Descentralización y apertura política

La legislación sobre descentralización en Colombia se produjo a mediados de la década de los ochenta como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político, reflejada en altas tasas de abstención electoral, en el incremento significativo de la movilización y la protesta social, especialmente de carácter regional y local, y en la agudización del conflicto armado. La Constitución de 1886 había definido una estructura estatal fuertemente centralista que desmontó el esquema federal que había prevalecido en el país desde mediados del siglo XIX. Dicha estructura se afirmó a lo largo del siglo XX, lo que permitió al Gobierno central acaparar competencias y recursos, produciendo un "síndrome de desmunicipalización", como lo denominó Lordello de Mello<sup>6</sup>. Como consecuencia de esa tendencia, los municipios se convirtieron en nichos de reproducción política clientelista, perdiendo toda capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Esto se tradujo en una pérdida de confianza en los gobiernos locales y en el sistema político en su conjunto, especialmente en los agentes y en las instituciones representativas.

Uno de los factores que alimentó esa desconfianza fue la ausencia de canales de participación de la población en las decisiones públicas. Algunas normas expedidas a comienzos de la década de los ochenta crearon espacios de participación en el manejo del medio ambiente y la planeación urbana, pero su funcionamiento, en gran medida dependiente de la voluntad de las autoridades locales, no logró quebrar el cierre institucional del Estado a la voz ciudadana ni la hegemonía de viejas élites económicas y políticas en el manejo de los asuntos municipales,



cuya forma de relación más común con la población fue el intercambio de favores clientelistas por lealtades electorales.

Esta situación mostró sus límites en la década de los setenta, cuando algunos sectores comenzaron a hacer sentir su voz de protesta, especialmente en las regiones y municipios más abandonados del país. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60.3% fueron motivados por problemas de servicios públicos y tuvieron lugar en poblaciones de tamaño medio (10.000 a 50.000 habitantes según el censo de 1973). Tales movilizaciones no solo pusieron de presente el fracaso social del proyecto

modernizador y el agotamiento del Estado centralista y autoritario, sino que permitieron el surgimiento de nuevas fuerzas sociales con un importante potencial renovador.

La reforma descentralista fue una respuesta a este clima de conflicto social y político que se fue convirtiendo, como lo reconoció el propio ministro de Gobierno en 1985, en un factor de desestabilización institucional. Además de mejorar la

<sup>6</sup> Lordello de Mello, Diogo, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVIII, No. 66, pp. 185-202.

prestación de los servicios, esa reforma pretendía democratizar las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil a través de la institucionalización de canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Fue una válvula de escape a la presión ciudadana<sup>7</sup>, un instrumento de apertura política.

El Acto Legislativo 01 de 1986, que reformó la Constitución, y las leyes 11 y 12 del mismo año, devolvieron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como el agua potable y el saneamiento básico, la educación y la salud, el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos, la vivienda popular, la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano, la regulación del transporte urbano y la atención a niños y ancianos. Así mismo, fortalecieron los fiscos municipales (ingresos propios y transferencias) e introdujeron una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana —la elección de alcaldes, la consulta municipal, las juntas administradoras locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios— creando de esa manera un marco normativo e institucional que podría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no solo se replantearon las relaciones entre los entes territoriales y el Gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.



### **b. Descentralización y apertura económica**

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas desde la promulgación de la Constitución de 1886. Sin embargo, su desarrollo

tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ese uno de los propósitos de los constituyentes en la redacción de la Carta Política de 1991.

La nueva Constitución modificó substancialmente la estructura del Estado colombiano, definiendo en nuevos términos su función social (Estado Social de Derecho), profundizando la apuesta descentralista (fortalecimiento fiscal de los municipios, elección de gobernadores, creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas) y elevando a rango constitucional la participación ciudadana en la gestión pública. La coyuntura era, sin embargo, bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital); internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que implicaba reorientar la actividad económica para colo- carla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional; el país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza. Para el gobierno del presidente César Gaviria, se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos

<sup>7</sup> La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el Gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos, y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

Así, en el contexto de la nueva Carta Política, el Gobierno nacional impulsó un modelo de desarrollo basado en la apertura económica, la privatización de servicios públicos y la desregulación de la economía. En lo que respecta a la descentralización, la estrategia fue fortalecerla, pero no en términos políticos (autonomía municipal, participación ciudadana), sino más bien como instrumento al servicio del nuevo modelo de desarrollo. No se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década de los ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización entró así en una segunda fase adquiriendo un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia basada en la re legitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que atendieran las demandas ciudadanas y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia<sup>8</sup> y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el

gobierno de Gaviria intentó a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso ejercer un control “desde arriba” de la descentralización. La ley de competencias y recursos (Ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (Ley 142 de 1994) son ejemplo del grado de injerencia del Gobierno central en el manejo de los asuntos locales. De esa forma, éste se resistía a avalar la autonomía de los entes territoriales.

### c. *La descentralización como “problema” fiscal*

A fines de la década de los noventa, la descentralización inició una nueva fase cuyo rasgo principal ha sido el esfuerzo cada vez más pronunciado del Gobierno central por “recuperar” capacidad de decisión y de gasto, lo que ha implicado recorrer el camino de regreso hacia un centralismo autoritario y presidencialista, así el discurso de la profundización de la descentralización siga en labios de los agentes gubernamentales, comenzando por el propio presidente de la república. Esto ha generado una evidente tensión entre el Gobierno central, interesado en manejar el proceso con sus propios códigos y bajo sus propias condiciones, y las autoridades territoriales, políticamente débiles y aferradas a una autonomía que poco a poco se escapa de sus manos.

La tensión, que ha tenido momentos tormentosos, se centra principalmente en la cuestión de las finanzas municipales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. El argumento, esbozado inicialmente por el ministro de Hacienda del gobierno del presidente Ernesto Samper, era que las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios estaban causando un déficit fiscal nacional que ponían en peligro las fi-

nanzas estatales y el propio equilibrio macroeconómico del país. Propuso entonces el ministro cambiar la base de cálculo de las transferencias para hacerlas depender del crecimiento del PIB o del índice de precios al consumidor, y no de los ingresos corrientes de la nación, como lo había establecido la Constitución de 1991.

El argumento del ministro no tenía suficiente soporte en la realidad: la Comisión del Gasto Público, contratada por el mismo Gobierno, demostró que el déficit fiscal se explicaba, antes que por las transferencias territoriales, por el incremento del gasto en los sectores de la Defensa Nacional y la Justicia y por los crecientes gastos de funcionamiento del Gobierno central. Por el contrario, las transferencias cumplían un papel importante en el financiamiento de la educación, la salud y el agua potable, funciones entregadas a los municipios y departamentos desde 1986. En otras palabras, eran la base de la política social de los entes territoriales. Reducirlas o modificar el régimen vigente atentaba en últimas contra el bienestar de los colombianos.

No obstante estos argumentos, el gobierno del presidente Pastrana, presionado por las negociaciones de paz con las FARC y por las metas im-

<sup>8</sup> No sobra recordar que el programa bandera del gobierno de César Gaviria (1990-1994) en materia de descentralización fue el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI), orientado a fortalecer la capacidad del aparato municipal en cerca de 600 municipios del país, a fin de incrementar sus niveles de eficiencia en el uso de recursos y de eficacia en la ejecución de políticas públicas. El programa, financiado con recursos del Banco Mundial, intentó introducir el lenguaje de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos (el alcalde como gerente, el municipio como empresa, la población como usuaria de servicios).

puestas a la economía colombiana por el Fondo Monetario Internacional, retomó el argumento y mantuvo la propuesta de cambiar el régimen de transferencias. La coyuntura le era favorable: un estudio del Ministerio de Hacienda había mostrado la situación de déficit por la que atravesaban la mayoría de los municipios y departamentos del país, producido principalmente por los altos niveles de endeudamiento interno y externo, por el gasto excesivo en burocracia y por la corrupción en el manejo del erario público. Los alcaldes y gobernadores le entregaban en bandeja de plata al Gobierno central un nuevo argumento para imponer políticas de ajuste en las finanzas territoriales: ya no se trataba solamente de que las transferencias estaban ahondando el déficit nacional, sino que, además, la equivocada gestión financiera de los entes municipales estaba llevándolos a la bancarrota.

El Gobierno nacional no tuvo ninguna dificultad para imponer, con el apoyo del Congreso de la República<sup>9</sup>, dos reformas que afectaron seriamente las finanzas territoriales: la Ley 617 de 2000, de austerioridad del gasto de municipios y departamentos, y el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de transferencias. La Ley 617 estableció topes en los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, definiéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. El acto legislativo modificó la base de cálculo de las transferencias, sustituyendo transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación por una suma fija incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor más uno o dos puntos.

Un estudio reciente del Ministerio de Hacienda muestra que la aplicación de esas normas tuvo un efecto positivo en la recuperación de las finanzas municipales, las cuales mos-



traban en 2002 una situación de superávit<sup>10</sup>. Sin embargo, ese logro se ha obtenido a un costo social enorme, pues dichas reformas significaron un recorte de la autonomía de los entes territoriales, especialmente de los municipios<sup>11</sup>, y una reducción de los recursos de inversión social, especialmente en los municipios más pequeños (categorías quinta y sexta), que son aproximadamente 900 de los 1.100 que existen en Colombia. Dicho recorte explica en buena parte el aumento del porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza (57.7% en 1991, 59.8% en 2000, 61% en 2003, según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane).

El Presidente Álvaro Uribe ha seguido la misma línea de conducta de sus antecesores Samper y Pastrana, es decir, insiste en entender la descentralización como un “problema” exclusivamente fiscal y en formular propuestas encaminadas a recortar aún más las finanzas territoriales y el gasto de municipios y departamentos<sup>12</sup>. Esa idea aparece claramente en el punto 10 de su programa de gobierno: “El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austerioridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empre-

sas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación” (cursiva nuestra). Más adelante, en el punto 14 propuso Uribe: “Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud, y más inversión social”.

Hay, pues, una idea-fuerza de austerioridad: consecuente con su propósito de reducir el déficit fiscal y alcanzar el Estado, el Gobierno propone a los municipios y departamentos una

<sup>9</sup> Hubo pronunciamientos en contra de estas reformas por parte de los sindicatos de la educación y de la salud, de algunos sectores académicos, de las ONG y de una fracción minoritaria de los partidos políticos. Paradójicamente, la Federación de Municipios y la Conferencia de Gobernadores rápidamente negociaron la reforma con el ministro de Hacienda aceptando el recorte en las transferencias.

<sup>10</sup> Los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos a comienzos de 2001 a un superávit de 323.900 millones de pesos en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal ante el Departamento Nacional de Planeación (*El Tiempo*, enero 13 de 2004, pp. 1-6).

<sup>11</sup> Sobre ese aspecto puede consultarse el ensayo de Carlos Augusto Cabrera S. y Rodrigo Naranjo G., “Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización”, publicado en Becker, Alejandro; Chica, Carolina y Cárdenas, Miguel Eduardo (compiladores), *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, Bogotá, GTZ-Fescol, 2003.

<sup>12</sup> Velasquez, Fabio, “El ordenamiento territorial: promesa incumplida”, en *Revista Foro*, N° 46, diciembre de 2002-enero de 2003, Bogotá, pp. 45-57.

conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo recoge estas propuestas y poco añade a lo ya dicho en el programa de gobierno. En el documento "Bases del Plan" se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización, aunque nada se dice en específico sobre lo que ello significa. Se insiste más bien en lo que otros gobiernos han planteado: austeridad en el gasto, alianzas entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la "politiquería" y participación ciudadana, especialmente en el campo del control social y la fiscalización de la gestión pública. No hay en ese planteamiento nada nuevo con respecto a lo que se ha venido proponiendo en los últimos diez años. La descentralización ha perdido importancia a ojos del Gobierno y, más allá de lo que se dice "de dientes para afuera", lo que quiere el realmente es hacer más de lo mismo: reducción de la capacidad de inversión de los entes territoriales y control creciente de competencias y recursos por el Gobierno nacional<sup>13</sup>.

Esa estrategia se ha visto reflejada en las propuestas de reforma política y económica planteadas por el actual Gobierno. Recién posesionado, propuso un referendo que incluía la propuesta de eliminar las personerías y las contralorías municipales y congelar los salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de municipios y departamentos. La propuesta fue rechazada por los colombianos el pasado 25 de octubre. Ahora ha hecho un llamado a los partidos políticos para construir un consenso nacional sobre las reformas que es necesario aprobar en los próximos meses, una de las cuales se refiere al recorte de las transferencias a los

municipios como forma de resolver el déficit fiscal de la nación y solventar el pago de la deuda externa, que pesa cada vez más en las finanzas del Estado. La receta sigue siendo la misma: el ajuste fiscal. Y no existe ninguna señal que indique que esa orientación del actual Gobierno va a cambiar<sup>14</sup>.

## Balance de resultados

¿Qué ha pasado con la descentralización, no tanto desde el punto de vista de su diseño, sino de sus resultados? Infortunadamente no existen estudios recientes que aporten información detallada sobre el desempeño sectorial de la descentralización. El último fue realizado en 1999-2000

por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la GTZ. Otros estudios han entregado algunas

<sup>13</sup> La Ley 715 de 2001, aprobada unos meses antes de finalizar el mandato del presidente Pastrana, se acoge a ese espíritu: los municipios asumen el papel de ejecutores de decisiones que toman los departamentos y, sobre todo, el Gobierno nacional, especialmente en materia de educación y salud.

<sup>14</sup> Las tensiones entre el Gobierno nacional y los gobiernos municipales y departamentales no se refieren únicamente a la cuestión fiscal. Temas como la autonomía política para el manejo de competencias y recursos, el diálogo y la construcción de acuerdos con los grupos armados y la puesta en marcha de programas y proyectos de desarrollo en el nivel local, han alimentado dichas tensiones.



cifras que dejan entrever lo acontecido con la descentralización en la década de los noventa. A continuación se presentan algunos datos que pueden dar una visión de conjunto sobre ese período<sup>15</sup>.

Dos objetivos perfilaron el diseño de la descentralización en el país: de un lado, mejorar la prestación de los servicios públicos a través de una modernización de las administraciones municipales y departamentales; de otro, democratizar la gestión pública a través de canales y mecanismos institucionales de participación. Un balance de estos dos objetivos puede arrojar una idea sobre los resultados de la descentralización en Colombia.

#### a. La prestación de los servicios públicos

La acción de la mayoría de los municipios se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable, cuya financiación, especialmente en ciudades intermedias y municipios pequeños, depende mayoritariamente de las transferencias del Gobierno central a los entes territoriales. En materia de educación, puede decirse que durante la década de los 90 la cobertura en educación primaria y secundaria aumentó, especialmente en el segundo caso: entre 1993 y 1997 pasó de 54.1% a 59.7%. Ese incremento benefició a los sectores más pobres de la población. Según el estudio de Sánchez y Núñez, “el aumento de la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%), tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%)”<sup>16</sup>. Un estudio de Planeación Nacional arrojó resultados similares: entre 1995 y 1997 aumentó el número total de niños matriculados en 6.8%; el número de niños atendidos por establecimientos oficiales en un 8.9%; el de do-

centes financiados exclusivamente por los municipios en 18.2%; la construcción de aulas en un 24.8% y la remodelación mayor de aulas en un 22.2%<sup>17</sup>.

En materia de salud, el porcentaje de población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó e 23.7% a 57.2% entre 1993 y 1997. En términos de ingresos, en 1993 solamente el 8% del quintil más pobre estaba afiliada al régimen contributivo, frente al 40% del quintil más rico. Cuatro años más tarde, el 47% de las personas del quintil más bajo tenían



acceso a servicios de salud, sea a través del régimen contributivo (27%) o del subsidiado (73%)<sup>18</sup>.

El sector agua potable y saneamiento básico también muestra resultados positivos en el período. Según los datos del estudio de Zapata, las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando e 70.4% a 83.3%, en acueducto, y de 59.4% a 70% en alcantarillado. Ese incremento es, sin embargo, mucho mayor en el área urbana, en la que el acueducto mostraba coberturas del 97.6% y el alcantarillado, de 90%. Las cifras correspondien-

tes a las áreas rurales muestran un rezago aún preocupante (44.3% en acueducto y 15.6% en alcantarillado en 1997)<sup>19</sup>. Los diferenciales de cobertura son también evidentes entre municipios y departamentos en distintas regiones del país, así como entre los estratos de la población<sup>20</sup>.

Estos resultados, corroborados por el estudio de evaluación de la descentralización, realizado por Planeación Nacional, se explican en buena parte por el incremento significativo del gasto social; éste, en efecto, se duplicó durante la década de los 90, gracias a la prioridad otorgada a la educación y la salud y al crecimiento de las transferencias en ese mismo período, que benefició en particular a las localidades más pobres<sup>21</sup>. A ello hay que añadir el aceptable desempeño fiscal

<sup>15</sup> Lo que sigue se basa en los resultados de dicho estudio y en Velásquez, Fabio, “Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, dos atrás”, en *Revista Foro* Nº 41, julio de 2001, Bogotá, pp. 36-52.

<sup>16</sup> Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?”, en *Coyuntura Social*, Nº 20, mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

<sup>17</sup> Estudio sobre 766 municipios, realizado en 1998.

<sup>18</sup> Sanchez, Fabio y Núñez, Jairo, art. cit., p. 173.

<sup>19</sup> Zapata, Juan Gonzalo, “Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización”, en *Coyuntura Social*, Nº 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

<sup>20</sup> Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, art. cit., p. 174.

<sup>21</sup> Echeverry, Juan Carlos, “Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia”, en *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo IV, Bogotá, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, 2002, p. 27.

de los municipios en materia de ingresos: los ingresos tributarios aumentaron en términos reales, así como las transferencias, lo que aumentó la capacidad de gasto, así éste no se haya acogido a cánones de eficiencia<sup>22</sup>.

Estos impactos positivos de la descentralización no pueden ocultar sus deficiencias. En materia educativa, aparte de los faltantes en cobertura, se registran problemas de calidad de la educación, de eficiencia y equidad en la asignación de recursos y de dotación de los centros escolares, especialmente en los municipios más pequeños del país. En el sector salud, la situación es parecida: hay un segmento importante de la población que no está cubierta por ningún régimen. El incremento del número relativo y absoluto de pobres en Colombia, especialmente en las grandes ciudades, fruto del desplazamiento forzado por la violencia, la crisis de la economía y la privatización de servicios, han afectado sus oportunidades de acceso a la salud. Las administraciones municipales no han podido dar respuestas satisfactorias a esta situación, especialmente por la falta de recursos suficientes para financiar el régimen subsidiado.

En cuanto al agua potable y el saneamiento básico, ya se señaló el bajo porcentaje de cobertura en alcantarillado, especialmente en zonas rurales. A ello se suman problemas de calidad del agua, de interrupción del servicio y de tratamiento de aguas servidas. Las inversiones necesarias para cubrir esos faltantes son enormes y superan de lejos la capacidad de los municipios e, incluso de los departamentos y del Gobierno nacional. Hay allí un “cuello de botella” de compleja solución en el futuro.

El estudio de Planeación Nacional, corrobora las cifras anteriores y concluye:



“De los indicadores obtenidos se desprende que el proceso de descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances son insuficientes, respecto a la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, el cual se duplicó situándose incluso por encima del de otros países federales. El esfuerzo económico del país para dotar de recursos al gasto social descentralizado no tuvo un resultado proporcional en atención y cobertura de las poblaciones a las cuales iban dirigidos esos recursos.

“Los avances se han dado principalmente en aumentos del gasto público social y en aumentos de coberturas. Sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social básica como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de

gestión política, fiscal y administrativa. Ello se explica por las marcadas disparidades regionales que existen en capacidad de gestión y económica, por las diferencias geográficas del territorio colombiano, por factores como el conflicto armado, el escalamiento de la violencia, la crisis institucional, la falta de gobernabilidad y la recepción económica, entre tantos otros.

“Apenas el 1% de los municipios analizados obtuvo un nivel global de desempeño alto, con una calificación de 83,6 y 80,2 correspondientes a Bogotá y Girardota, respectivamente. Así mismo, solamente seis municipios (Medellín, La Unión, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Nobsa) obtuvieron una calificación aceptable. El 53% de municipios evidenció un nivel de progreso global calificado como medio; el 40% un desempeño bajo y el restante 1% de los municipios de la muestra alcanzó una calificación muy baja en su desempeño global (Nóvita y El Peñón)”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>23</sup> DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá, 2000, p. 139.

### b. La democratización de la gestión

Sin duda, la elección de alcaldes y gobernadores y de las juntas administradoras locales en un buen número de municipios ha ampliado el campo de la representación política en comparación con lo que sucedía en 1986. A pesar de la hegemonía liberal-conservadora en las elecciones municipales y departamentales, el espectro de representación de intereses se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y éste ha adquirido notoria relevancia como ámbito de competencia política<sup>24</sup>.

Esta representatividad, menguada aun por factores de distorsión como la apatía ciudadana<sup>25</sup>, el clientelismo y la violencia, no se ve necesariamente reflejada en la gestión. Han habido experiencias interesantes de renovación de los estilos de manejo de los asuntos públicos en varias ciudades del país. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación pública, en las cuales las presiones clientelistas juegan un rol central en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. La lucha por la distribución milimétrica de los presupuestos en función de intereses partidistas sigue siendo la nota dominan-

te. No obstante, se advierten avances en materia de transparencia de la gestión, gracias a la aplicación de controles institucionales y ciudadanos introducidos por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos. Con todo, los índices de corrupción no han descendido sustancialmente, como lo muestran los estudios de Transparencia Internacional<sup>26</sup>.

En cuanto a las instancias de participación ciudadana en la gestión municipal (consejos de planeación, consejos de juventud, veedurías ciudadanas, juntas de educación, comités de participación en salud, consejos municipales de desarrollo rural, etc.), la mayoría de ellas operan en un buen número de municipios, aunque su funcionamiento no ha estado exento de problemas, como lo muestra el estudio reciente de Velásquez y González<sup>27</sup>. Hay dificultades de orden normativo (dispersión de mecanismos, fetichismo jurídico, reglamentación excesiva), cultural (motivaciones utilitarias, conductas ligadas a intereses particulares, caudillismo y personalismo en el ejercicio del liderazgo, bajo nivel de interés por los asuntos públicos en la mayoría de la población, autoritarismo y clientelismo como formas de relación entre la dirigencia política y la población), sociales (crecientes niveles de pobreza

y exclusión social, baja densidad del tejido social, competencia desleal y lucha por micropoderes entre los dirigentes sociales) y políticas (conflicto armado, tensiones entre líderes sociales y políticos, resistencia de autoridades locales a poner en marcha los canales y mecanismos de participación o, una vez creados, interés en manipularlos y controlar su funcionamiento).

La participación ciudadana muestra una serie de fracturas que limitan su alcance democrático: en primer lugar, entre las instancias creadas para su ejercicio. La legislación ha creado una compleja infraestructura normativa e institucional, sin establecer líneas de articulación entre los es-

<sup>24</sup> Los resultados de las elecciones municipales y departamentales del 26 de octubre de 2003 lo demuestran. De 30 gobernaciones, ocho fueron ganadas por movimientos y partidos distintos a los tradicionales liberal y conservador.

<sup>25</sup> Las tasas de abstención en las elecciones locales se mantienen alrededor del 50%.

<sup>26</sup> Ver Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003, 450 pp.

<sup>27</sup> *Ibid.*, capítulos 3 y 4.



pacios creados ni de coordinación entre sus agentes, lo que ha llevado a una fragmentación de los actores e, incluso a elevados niveles de protagonismo de algunos de ellos. En segundo lugar, fractura entre líderes sociales y dirigentes políticos. La sinergia entre ellos es cada vez menor y, en algunos casos, ha sido sustituida por tensiones de alto calado que terminan por enfrentar la participación ciudadana a la representación política. Esa dualidad disminuye la eficacia de la primera y la coloca en desventaja frente a la segunda, como ya se ha observado en varias ciudades del país<sup>28</sup>.

Una tercera fractura se observa entre intereses particulares e intereses colectivos. Algunas de las instancias se han convertido en escenarios de competencia por micropoderes económicos, sociales o políticos, distorsionando por completo el sentido asignado a ellas por la norma. En lugar de operar como espacios de deliberación, de construcción de acuerdos y de cooperación ciudadana, algunas de ellas se han convertido en lugares de transacción de prebendas y de lucha por la apropiación corporativa de los escasos recursos disponibles. Factor importante en la explicación de ese fenómeno es el tipo de liderazgo que sigue dominando el ejercicio de la participación ciudadana: se trata, en efecto, de liderazgos tradicionales, cuya cultura política está dominada aun por lógicas autoritarias, caudillistas y de clientela, y/o por actitudes contestatarias que poco contribuyen a democratizar la gestión local.

Finalmente, se ha generado una distancia entre los líderes sociales y sus bases, fruto de una cultura política según la cual los cargos de representación ciudadana tienen como referente primero los intereses de los representantes y no los de los representados. Sigue en este caso lo mismo que en el campo de la represen-



tación política: los representantes terminan representándose a sí mismos y distanciándose cada vez más de quienes los eligieron o designaron para desempeñar esa función.

No obstante, es necesario reconocer algunos logros importantes de la participación ciudadana en la gestión local: en primer lugar, el lenguaje de la participación se ha difundido de tal manera que hoy la conciencia sobre la participación como un derecho está mucho más extendida que hace quince o veinte años. En segundo lugar, los procesos de participación ciudadana han permitido el surgimiento de nuevos liderazgos y de nuevas fuerzas sociales y políticas que entienden que los nuevos tiempos exigen procedimientos democráticos y una mayor presencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Además, la gente percibe cada vez más que puede incidir en las decisiones municipales y que puede aportar a la formulación de políticas públicas en su territorio. Por último, se registra un buen número de experiencias exitosas y de avances en lo que respecta a la movilización ciudadana y a las nuevas relaciones que se han ido labrando entre las autoridades territoriales y la población. Tales experiencias han tenido lugar en áreas tan disímiles como la planeación local, la asigna-

ción de presupuestos, la salud, el medio ambiente, el desarrollo rural, la construcción de paz y la resistencia a los actores violentos, y muestran en conjunto que la acción colectiva y el uso de los espacios existentes no sólo democratizan la gestión pública sino que pueden traducirse en más elevados índices de tranquilidad y bienestar para la gente.

## Descentralización y conflicto armado

Un factor que ha incidido negativamente en los resultados de la descentralización, tanto en materia de prestación de servicios como de ejercicio de la participación ciudadana, ha sido el conflicto armado que vive el país desde hace varias décadas. Desde finales de 1986 hasta 1992 fueron asesinados cerca de 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación en los municipios. De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y asesinatos a lo largo y ancho del país. En junio de 1996 fueron asesinados el gobernador de Caquetá, un alcalde de la Unión Patriótica, movimiento cuya dirigencia había sido prácticamente exterminada a comienzos de la década de los

<sup>28</sup> La experiencia de planeación participativa en Bogotá es a ese respecto. Los miembros de las juntas administradoras locales ven con recelo el alcance que la norma otorga a los consejos de planeación local en el diseño de los planes de desarrollo de las localidades, pues sienten que se ha debilitado fuertemente su poder de decisión como representantes de la localidad elegidos por voto popular. Ver al respecto Velásquez, Fabio E., *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, DAACD, IDCT, 2003, 359 pp.

ochenta, y dos concejales. Por esa misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados. En 2000 fueron asesinados 15 alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio. Esa tendencia no se ha modificado hasta la fecha. Entre 1998 y 2002, según reportes de la Federación Colombiana de Municipios, fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. Trescientos alcaldes despachan fuera de su municipio por efecto de las amenazas que reciben. Entre 1996 y 2002 fueron asesinados 166 concejales del país, según informe de la Federación Nacional de Concejales.

No es ésta la única dimensión de la relación entre conflicto y descentralización. La guerra constituye hoy un escenario de la vida territorial, que cada vez la afecta con mayor contundencia. En los últimos años, y de manera particular durante las negociaciones de paz entre 1999 y 2002, el control territorial se convirtió en un factor estratégico de la confrontación, máxime con el crecimiento rápido de los grupos paramilitares que comenzaron a disputarle el territorio a la guerrilla en varias regiones del país. La presencia guerrillera copaba en Colombia en 1981 el 27.1% de los municipios; en 1991, el 43% y en 1994, el 56%. En 2002, esa cifra podría ubicarse en cerca del 70%. Actualmente, se observa un repliegue de la guerrilla y es muy posible que esa cobertura haya disminuido levemente, lo que no significa que hayan desaparecido los problemas de orden público en muchas zonas del país.

El impacto del enfrentamiento sobre los municipios se aprecia a través de distintos indicadores<sup>29</sup>: en 1995, fueron asesinados 485 civiles por los grupos armados (guerrilla y autodefensas). Seis años más tarde esa cifra ascendió a 2.088 personas. En ese mismo período, las organizaciones al margen de la ley realizaron

4279 acciones contra la población. Los ataques a las poblaciones se incrementaron entre 1995 y 1999, año en que se llevaron a cabo 106. Luego descendió su número a 33 en 2001. En esos siete años, el total de ataques a poblaciones fue de 359. Tendencia similar muestra la cifra de secuestrados en el país: en 1996, hubo 1.046 personas secuestradas. En 2000, 3.706, y en 2001, 3.041.

Otro síntoma del impacto del conflicto armado en los municipios colombianos es el de las amenazas que pesan sobre los dirigentes populares. No hay cifras sobre la magnitud de ese fenómeno, pero los testimonios, tanto en grandes ciudades como en zonas rurales, certifican que esa situación ha tenido un efecto muy negativo sobre la vida local y, concretamente, sobre el ejercicio del liderazgo comunitario<sup>30</sup>. Los líderes sociales han tenido que invisibilizarse y actuar casi clandestinamente para evitar convertirse en objetivos militares. En tal sentido, el conflicto armado, además de generar incalculables costos económicos y sociales, frenando la inversión social y reduciendo la oferta de servicios, ha interpuesto enormes barreras a la participación ciudadana.

No obstante, en algunos casos el conflicto también ha sido una oportunidad para establecer vínculos más estrechos entre la población y sus autoridades locales y departamentales, en la mira de crear y fortalecer movimientos de resistencia contra la violencia y por la paz. En varias regiones del país, especialmente en municipios indígenas, se ha observado una muy importante movilización de la ciudadanía y sus organizaciones para defender su territorio de la acción de los actores armados y construir movimientos de paz. En departamentos como Antioquia y Tolima y en municipios como Tarso, Aguachica y Mogotes, para mencionar solamente algunos, se han desarrollado iniciati-

vas a favor de la paz a través de asambleas constituyentes departamentales y municipales que no sólo han permitido unificar esfuerzos para construir territorios de paz, sino que han sido plataformas para adelantar planes y proyectos de desarrollo en beneficio de la población. Caso parecido el del programa de paz del Magdalena Medio y del sistema de planeación participativa en esa zona, configurado como herramienta para la construcción de paz.

## Descentralización y nuevos actores políticos

Uno de los resultados más relevantes de la descentralización ha sido la configuración de un nuevo mapa político en el país. Hasta finales de la década de los ochenta la política colombiana giraba en torno a temas, coyunturas, actores y debates de carácter nacional. Los partidos liberal y conservador dominaban la escena política e imponían sus criterios en el manejo de las políticas públicas. La política local no era más que un apéndice de la política nacional<sup>31</sup> y poca incidencia tenía en las grandes decisiones, tomadas generalmente a partir de acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo nacional.

<sup>29</sup> Garay, Luis Jorge (coordinador académico), *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, capítulo 10.

<sup>30</sup> Algunas referencias a ese fenómeno aparecen en Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *op. cit.*

<sup>31</sup> Uno de los reflejos de esa situación —no el único y probablemente no el más importante— era el hecho de que los grandes dirigentes nacionales y los caciques regionales de los partidos eran, a la vez, concejales de pequeños municipios, lo que les permitía arrastrar un importante caudal de votos para mantener el control político local.

Esa situación comenzó a cambiar desde la primera elección de alcaldes en 1988<sup>32</sup>. Aunque los partidos tradicionales siguen dominando cuantitativamente las elecciones en los municipios y departamentos, dos fenómenos nuevos han transformado el panorama político nacional: en primer lugar, han aparecido en la escena local actores que no necesariamente tienen un vínculo con las grandes empresas electorales que son los partidos tradicionales: movimientos cívicos, propuestas "independientes", alcaldes y gobernadores sin partido, coaliciones, etc. Sin importar la denominación, estas propuestas, muchas de ellas efímeras pero no por ello menos significativas, congregan a actores locales, interesados en convertirse en alternativas al bipartidismo, que construyen apuestas referidas a los problemas económicos, sociales y fisicoespaciales del territorio. En algunos casos existen vínculos por el origen con los partidos tradicionales, pero generalmente pretenden autonomía e identidad propias. No existe un inventario de tales movimientos, pero en cada una de las elecciones locales realizadas hasta ahora han tenido presencia, en ocasiones relevante desde el punto de vista de los resultados electorales.

El otro fenómeno es el del avance lento, pero progresivo, de fuerzas progresistas y de izquierda que han ido copando, también de manera transitoria en muchos casos, las alcaldías y algunas gobernaciones, expresando una búsqueda de nuevos horizontes políticos por parte de un segmento del electorado (más en las ciudades que en las áreas rurales, más en grandes ciudades que en intermedias y pequeñas) descontento con el manejo bipartidista de la gestión pública

y ávido de nuevas propuestas más democráticas y más centradas en las soluciones de los grandes problemas sociales de municipios y regiones, incluida, por supuesto, la paz. En ese sentido, las elecciones del 26 de octubre de 2003 arrojaron resultados muy importantes: las alcaldías de tres de las cuatro grandes ciudades quedaron en manos de candidatos alternativos, así como las de algunas ciudades intermedias y municipios de menor tamaño. Igual cosa ocurrió con departa-

por fuera de cualquier cálculo y que no solo implica una responsabilidad histórica para las organizaciones que respaldaron esas candidaturas ganadoras, sino que abre una nueva página en la historia electoral del país.

En efecto, si algo es común a estas propuestas alternativas es su deseo de democratizar la gestión pública y de incorporar criterios de equidad y justicia social en sus programas de gobierno, lo que en principio chocaría con el talante neoliberal que exudan las políticas del Gobierno nacional. Pero, además, el triunfo de la izquierda en esas alcaldías y gobernaciones va a tener que enfrentarse con un entorno local, regional y nacional adverso, en la medida en que la oposición interna a los mandatarios de izquierda y el talante antidemocrático del gobierno del presidente Uribe van a ejercer una presión muy fuerte sobre ellos para impedir una buena gestión.

Pero el gran significado de este nuevo fenómeno político es que a través de los alcaldes y gobernadores de izquierda se expresa una voz de la ciudadanía que entiende que los municipios y los departamentos son escenarios relevantes y, en algunos casos, determinantes para la reivindicación de sus derechos y para la realización de sus expectativas individua-



mentos como el Valle y Nariño, en los que candidatos de izquierda ganaron con amplio margen. Se calcula que cerca de una tercera parte de la población colombiana vive en municipios y departamentos gobernados por dirigentes de izquierda e independientes. Es un resultado importante que hace un cuarto de siglo estaba

<sup>32</sup> Pedro Santana ha publicado en la *Revista Foro* varios artículos intentando hacer una lectura de los resultados electorales en cada período. El más reciente es el artículo "El nuevo mapa político: el referendo y las elecciones regionales y municipales", publicado en la *Revista Foro*, N° 49 (diciembre de 2003-enero de 2004), pp. 3 y siguientes. Otros autores como Pilar Gaitán y Patricia Pinzón han hecho ejercicios similares.

les y colectivas. Es, en otras palabras, una voz que reivindica la autonomía de los entes territoriales en contra de la apuesta centralista del Gobierno nacional. La elección de alcaldes y gobernadores de izquierda expresa la voz de una proporción importante de los colombianos y las colombianas que le dicen "no" a la actual política del Gobierno nacional de debilitar la descentralización y de re-centralizar decisiones y recursos. Si en los últimos años el Gobierno nacional ganó batallas importantes en contra de las autoridades territoriales, la elección de octubre pasado puso de presente que acabar con la descentralización no va a ser tan fácil y que existen alternativas políticas en los municipios y en los departamentos que quieren un país distinto al que propone Uribe con su estrategia de seguridad democrática. Habrá que ver los resultados de la gestión de estos mandatarios alternativos. Pero su elección es ya un síntoma de que la monarquía uribista no logrará imponerse tan alegremente como lo pensaron los áulicos del actual presidente.

## ¿Para dónde vamos?

Desde el punto de vista del diseño del proceso, es claro que la descentralización en Colombia, habiendo sido una de las reformas más audaces, no sólo en el país sino en el concierto latinoamericano, pasa por un momento difícil que impide su consolidación. Las políticas gubernamentales, el déficit fiscal nacional, la pobreza creciente de los colombianos, el conflicto armado y las presiones de los organismos multilaterales sobre el Gobierno nacional amenazan contra su estabilidad y abren la puerta a un proceso de involución que parece haberse iniciado hace un lustro.

Ese trance difícil contrasta con los resultados arrojados por el proceso en estas dos décadas que lleva operando, los cuales,

si bien no son los mejores, señalan cambios importantes en materia social. Ciertamente, falta mucho por hacer en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, atención a grupos desprotegidos, seguridad alimentaria, etc. Pero los logros obtenidos hasta el presente no pueden ser despreciados. Constituyen un acumulado que puede perderse si la descentralización retrocede como parece estar ocurriendo.

El panorama no es el mejor. Hace unos años, los colombianos creían firmemente que se trataba de un proceso irreversible que ellos mismos defenderían si se encontrase amenazado. Hoy día, esa convicción no es tan fuerte; por el contrario, las señales de retroceso son cada vez más visibles, así el Gobierno siga predicando que le apuesta a un fortalecimiento de la descentralización. Es un discurso cosmético y vacío que contrasta con los hechos. Y estos últimos son los que valen.

Sin embargo, es esa una lectura incompleta del proceso de descentralización en Colombia. Si bien pasa por un momento difícil, existen también evidencias de signo contrario que obligan a realizar una lectura más compleja, en particular dos: los logros obtenidos en la satisfacción de necesidades básicas de la población, por lo menos en términos de equipamientos y servicios, y la nueva correlación de fuerzas políticas que se ha venido cuajando en los últimos años, en la que la izquierda y los sectores independientes ocupan un lugar cada vez más importante. Esos dos fenómenos son haces de luz que penetran en la oscuridad de las estrategias centralizadoras del Gobierno nacional y que, eventualmente, podrían cambiar el rumbo actual del proceso. Es todavía muy pronto para saber si ello será posible. La descentralización es un proceso político y, por tanto, altamente incierto en sus resultados. Lo que sí es medianamente cierto es que sigue siendo un sueño, aunque no imposible de realizar.

**Absalón Machado C.**  
Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID Universidad Nacional

# La cuestión rural, un fantasma que nos persigue

Absalón Machado C.

## 1. Marco de referencia del problema

Al iniciarse el siglo XXI Colombia no había resuelto su problema agrario, y éste seguía pesando de una manera significativa en el conflicto que afecta a la sociedad colombiana. El conflicto se estaba desplazando de las áreas rurales a las urbanas y los habitantes urbanos estaban despertándose del sueño de que el mismo era un asunto de los habitantes rurales en su lucha por conquistar reivindicaciones negadas sistemáticamente por los diferentes gobiernos, y por acceder a los recursos necesarios para garantizarles empleos e ingresos para sus familias, en lo cual se enfrentaban sistemáticamente con los poseedores de los factores de la producción.

El paisaje rural había cambiado: nuevos actores sociales participaban en el sector (paramilitares y narcotraficantes, la guerrilla ya existía desde los años sesenta); la modernización productiva había avanzado en las zonas con mejores recursos productivos y más cercanos a los mercados; las economías campesinas también habían avanzado en la modernización y en sus vinculaciones al mercado y continuaban en su proceso de diferenciación con una mayor información, experiencia y aprendizajes en sus luchas



reivindicativas; la reforma agraria se había desvalorizado como proceso para garantizar el acceso a la propiedad; los mercados estaban más abiertos y los consumidores disfrutaban de precios más bajos y productos variados en calidad vía las importaciones; la destrucción de los recursos naturales había sido acelerada; los cultivos ilícitos habían irrumpido con fuerza generando nuevos conflictos de los pobladores con el Estado.

Se había conformado un sistema agroindustrial donde el poder no lo tenían los agricultores; las empresas transnacionales controlaban los núcleos más dinámicos de reproducción del capital en las cadenas agroindustriales; el campesinado no había alcanzado una organización nacional representativa, mientras, los gremios empresariales modernos se consolidaban; la debilidad del Ministerio de Agricultura se había agudizado; y el comercio agrícola estaba regulado por normas internacionales que le restaban autonomía a la política agrícola interna; los mercados estaban en un proceso creciente de diferenciación y había aumentado el porcentaje de ingresos extraprediales para los habitantes rurales, en tanto que los servicios ambientales empezaban a abrirse paso en el sector como alternativa de ingresos.

Los académicos a su vez, habían avanzado en identificar el problema agrario como cada vez más complejo, en la medida en que se le habían sumado factores como el narcotráfico y los cultivos ilícitos, y el control territorial de los grupos guerrilleros y de los paramilitares, proceso en el cual la tierra aparece como el instrumento significativo de un proyecto político. También se había sumado el desplazamiento forzado de pobladores rurales por la presión de los violentos en su intento de controlar territorios.

En el panorama internacional no solo se habían sugerido nuevos conceptos para entender la problemática rural, como la agricultura ampliada [IICA], la nueva ruralidad [Echeverri y Ríbero, 2002]; también estaban en boga nuevas corrientes de pensamiento como el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, que traían otros elementos interpretativos de la realidad relacionados directamente con las normas y re-

glas de juego establecidas por la sociedad, las cuales afectaban el desempeño económico y social de las mismas.

Internamente el debate y análisis sobre los factores estructurales del problema agrario habían pasado a un lugar secundario frente a los debates sobre la política macroeconómica y las metas de búsqueda de una estabilidad para el crecimiento, así como frente a las corrientes de la competitividad y el fortalecimiento de las cadenas productivas para competir en los mercados, no importando las bases sobre las cuales se pretendía construir esa competitividad.

La academia colombiana se había volcado al análisis de los problemas macroeconómicos, del conflicto, de los desplazados, de los derechos humanos, del narcotráfico y de los procesos de integración regional, descuidando el análisis de los problemas rurales y sus perspectivas en una fase de posconflicto [Machado 2003]. Pero a su vez, estaba alejada de las corrientes de pensamiento de los principales centros de investigación interna-



cionales que estaban girando los análisis sectoriales hacia las teorías del desarrollo y combinando los análisis microeconómicos con los más generales y el comportamiento de los agentes socioeconómicos [López Enrique, 2003].

Pese a esas falencias, en algunos sectores académicos se había avanzado en definir el problema agrario como un asunto de gran complejidad que abarcaba varias facetas: la económica, social, política e institucional, en una red compleja de relaciones y de conflictos. Esta interpretación, sin embargo, no había trascendido a las esferas gubernamentales y políticas en el sentido de diseño de políticas y estrategias para resolver el problema. Igualmente, se había avanzado en definir que la cuestión agraria no era sólo el tema de la tenencia de la tierra que abarcaba aspectos de las relaciones del sector con los sistemas agroindustrial, financiero y comercial, y tenía un vínculo directo con el conflicto político y las políticas macroeconómicas [Machado, 1998, 2002; Echeverri, 1998; Fajardo, 2002; Sánchez, 2002].

Igualmente, las trasformaciones estructurales en el funcionamiento de los mercados, el desarrollo de la tecnología y los medios de comunicación, estaban comandando los procesos de globalización y de apertura asimétrica de la economía, lo cual tenía incidencias muy fuertes en los procesos de desarrollo de la agricultura colombiana. La globalización transcurría en el esquema de políticas agrícolas en los países desarrollados que mantenía los subsidios a la producción y las restricciones al acceso de esos mercados para los productos del trópico.

Los procesos de integración regional y los tratados de libre comercio comandados por los Estados Unidos, en el caso de América Latina, mantenían una dinámica creciente y estaban conduciendo directamente a una mayor apertura de la economía colombiana y la aplicación de los conceptos del libre comercio y la competitividad como los referentes de la producción y la operación de los mercados. Colombia estaba atrapada en esa dinámica por factores políticos y económicos y se preparaba de manera

débil y poco sistemática para enfrentar los efectos del libre comercio sobre la agricultura y sus sectores productivos.

Acercarse entonces a una consideración de la cuestión rural en Colombia más allá de una visión económica, requería el concurso de varias disciplinas para entenderla cabalmente y proponer soluciones apropiadas. Este artículo sólo pretende entonces mostrar algunas facetas del problema agrario hoy (o la cuestión rural), sin buscar una presentación completa del mismo dada la complejidad de la situación. Solo buscamos tal vez, recordar algunos de sus elementos y puntualizar aspectos que consideramos relevantes para su compresión y solución.

## 2. El problema de tierras

El problema agrario en Colombia se ha vinculado siempre con la estructura de la tenencia de la tierra, la cual se considera como la fuente principal de las dificultades que tiene el sector para alcanzar un proceso de desarrollo estable y eficiente, liberado de conflictos y con una alta contribución a la construcción de democracia. Ello se ha fundamentado en la concentración de las mejores tierras en manos de unos pocos propietarios y en la proliferación del minifundio y el microfundio, que constituyen grandes cinturones de pobreza y miseria en el campo. El problema de tierras no es nuevo, constituye una constante histórica que se deriva desde el momento mismo de la colonia y traspasa la era republicana hasta nuestros días. En ese transcurrir se han intentado tímidas soluciones que no han afectado el núcleo de la propiedad rural y el poder que ella confiere en una sociedad en proceso de modernización que conserva aspectos de la premodernidad.

Esa imagen de que el problema gira alrededor de la tenencia de la tierra y las relaciones que ella genera, se mantiene. Y se ha acrecentado con el hecho de que no solo son las tierras de buena calidad las que se controlan, también las de menor calidad que entran en el proceso de control territorial por razones políticas por parte de los grupos ar-



mados en disputa; en ello no cuenta la producción sino el ansia de poder político territorial sustentado en un proyecto político que supera la tradicional visión sobre la tenencia de la tierra.

El proceso de apropiación de tierras de buena y mala calidad con objetivos políticos y económicos (control de áreas estratégicas de recursos naturales, minerales y de megaproyectos), ha hecho que en muchas zonas del país se configuren relaciones de tipo medieval, donde los señores de la guerra dominan territorios con base en súbditos que pagan tributos unos y cuidan las propiedades otros, basados en la fuerza de las armas, y donde se hace un proceso selectivo de las personas que manejan las propiedades o pueden trabajar en ellas. En ese sentido se ha producido una involución en las relaciones sociales y de la producción, y en las características de los derechos de propiedad y el uso de las tierras. Estas relaciones políticas y de fuerza se superponen a los procesos de modernización de la producción.

Es atípico y objeto de estudio, el que en la era de la globalización, de la apertura de los mercados, de un desarrollo tecnológico impresionante, en una fase superior del desarrollo del capitalismo como lo es la estructuración de un sistema agroindustrial que pasa a dominar las relaciones fundamentales en el sector rural vía el control de la agroindustria, del sistema financiero y comercial, se presente esa involución que ha conducido a que en muchas zonas de Colombia se haya reproducido una especie de distritos medievales interrelacionados alrededor de un conflicto político y social, donde el Estado no tiene gobernabilidad ni control del territorio.

El análisis del tema de la tierra hoy no puede entonces circunscribirse a la mera tenencia y los procesos de concentración de la propiedad. El uso de la tierra se convierte también en un elemento clave, así como las relaciones de poder y dominio territorial que genera, y las vinculaciones de la propiedad con el lavado de activos por parte de narcotraficantes a su vez ligados al conflicto. También cuentan los vínculos de la tierra

con la política y con el hoy denominado terrorismo, en cuanto se le usa para cultivos ilícitos que son en parte una de las principales fuentes de recursos para la compra de armas para la guerra contra el Estado y la sociedad.

El mundo de la tierra en Colombia es un universo enrarecido, incomprendible, difícil de asimilar, y constituye un desafío para las ciencias sociales y la política. En la medida en que se impone un pensamiento oficial sobre el tema, a falta de un debate académico serio y sustentado, las soluciones van dejando intacto el problema y éste va avanzando, contaminando otras esferas de la sociedad.

### **3. Concentración y conflicto de uso de las tierras**

Según el estudio del IGAC-Corpoica, la estructura de la propiedad rural en Colombia es del siguiente tenor:

Según el estudio del IGAC, existen 15.273 propietarios que poseen el 61,2% del área predial registrada, equivalente a unas 47.147.680 hectáreas. Mientras que el 97% de los propietarios registrados en el Catastro, unos 3,5 millones de personas poseen sólo el 24,2% del área predial, equivalente a 18.646.473 hectáreas (*Portafolio*, 2004). Esta concentración de la propiedad es causa

**Cuadro No. 1**  
**Estructura de la propiedad rural**

Tamaño del predio. Has	% Propietario	% Superficie predial
Menor de 3	57,3	1,7
De 3 a 100	39,7	22,5
De 100 a 500	2,6	14,6
Mayor de 500	0,4	61,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado por Dario Fajardo (2002) con base en IGAC-Corpoica, vol. 4, p. 83.

de la pobreza, el desplazamiento forzado, el atraso del sector y el uso indebido de la tierra. Sólo el 3,6% de los predios están dedicados a la agricultura, el 50,7% están en bosques, el 26% en pastos, en vegetación de sabanas el 20%, y otros usos el 7,4% (otras coberturas, cuerpos de agua y matarrales).

El proceso de concentración de la propiedad, que había tomado un rumbo positivo con avances en la democratización hacia mediados de los años ochenta con el fortalecimiento de la mediana propiedad y la fragmentación de latifundios tradicionales por las fuerzas del mercado, las herencias y la política reformista, se frenó y se revirtió en los últimos 20 años tanto por la compra de tierras por narcotraficantes, como por la permanencia de factores rentísticos vía las perspectivas de valorización y los bajos impuestos a la propiedad, aunque en algunas regiones los factores del conflicto desvalorizaron la propiedad, lo que facilitó precisamente la concentración. A ello se agregan el debilitamiento de los programas reformistas y la poca intervención del Estado en la regulación de los procesos de acceso a la propiedad. Hoy la estructura agraria está tan concentrada como en los inicios de los años sesenta del siglo pasado.

La tendencia a la concentración de la propiedad juega con la desregulación y el funcionamiento del mercado de tierras como política pública, así como con la desvalorización de la reforma agraria como proceso de garantía de acceso a la propiedad y de ésta como elemento necesario para el crecimiento, con el argumento de que ya no crea tanto valor como antes y son otros los factores que lo garantizan como la tecnología, la información y el conocimiento [Balcázar, 2003]; y juega con los procesos de desplazamiento forzados donde la expropiación violenta de las propiedades campesinas se abre paso. Es una lógica de acumulación de tierras con objetivos económicos y al tiempo políticos que el Estado ha decidido dejar en funcionamiento, basta observar la permanente disminución de recursos públicos para intervenir la distribución de tierras y los enun-



ciados de las políticas agrarias de los últimos gobiernos. La lógica señalada por Biswanger de que el mercado concentra la tierra por el poder político que otorga, pese a que la mediana y pequeña propiedad son más eficientes, parece aplicarse claramente en Colombia [Biswanger *et. al.*, 1993].

La vocación de las tierras según la zonificación agroecológica del IGAC, se configuró así en 1985: predominantemente agrícolas, 14.362.867 hectáreas (12,7% de la superficie del país); predominantemente ganaderas, 19.251.400 hectáreas (16,8%); predominantemente forestales, 78.301.484 (68,5%), y otras áreas, 2.259.048 hectáreas (2,0%). Estos datos han variado desde 1985 y los nuevos estudios del IGAC-Corpocica sobre la vocación actual de uso de las tierras señalan que el mapa de vocación es el indicado en el Cuadro No. 2.

El conflicto en el uso del suelo se hace evidente al observar que la ganadería está utilizando unas 30 millones de has (sin con-

tar con cerca de siete millones en rastrojos), frente a un uso potencial de 19 millones según los datos de 1985 y de cerca de 15 millones en el 2002, si a las tierras de vocación ganadera se suman las de vocación silvopastoril según el IGAC. Hay una sobreexplotación en ganadería, mientras en agricultura existe una subutilización, pues esta actividad no ocupa más de 4,5 millones de has.

Cerca de unos 37,4 millones de has de predios rurales se están utilizando de manera equivocada según el IGAC, al no corresponder su uso a su condición agroecológica. Unas 17,8 millones de has tienen conflictos de subutilización, o sea el 15,7% de las tierras, y 19,6 millones presentan conflictos de sobre-utilización, esto es, el 17,25% de las áreas prediales.

La mayor subutilización se presenta en la zona Andina, el Caribe y la Orinoquia, mientras la mayor sobreutilización está en la zona Andina, la Amazonía y el Caribe [León, 2002]. Este uso inadecuado se manifiesta en que el 35% del total de las tierras presentan algún grado de erosión [Portafolio, 2004].

El mal uso del suelo provoca limitaciones en la oferta alimentaria, baja productividad y competitividad, baja utilización de la mano de obra, degradación de los agrosistemas productivos, destrucción de recursos naturales y pobreza. Tan perversa es la concentración de la propiedad rural como lo es el mal uso que se hace de ella. Estos dos aspectos constituyen parte significativa del problema agrario en Colombia, sin que las autoridades gubernamentales y la sociedad en general se hayan concientizado sobre la gravedad de la situación, y en especial de lo que ella significa para las futuras generaciones, además de los efectos perversos y los conflictos del presente.

A lo anterior sería necesario agregar los efectos medioambientales que se producen con el uso indiscriminado de agroquímicos provenientes de la revolución verde, la deforestación producida por una colonización caótica, los impactos de la fumigación con glifosato de los cultivos ilícitos, la salinización y compactación del suelo, entre otros. El

conjunto de estos elementos indica que el país está destruyendo de una manera inconcebible los recursos naturales y su biodiversidad, que son unos de sus patrimonios más valiosos para el futuro. Ello refleja un estilo de manejo irresponsable de las políticas públicas y una visión cortoplacista de las mismas, con base en la atención a los intereses de los grupos y empresas que controlan los principales recursos naturales, y en especial la tierra. De nada sirve frente a esos intereses la existencia de una reglamentación del uso de los recursos expresada en el Código Nacional de Recursos Naturales, uno de los mejor elaborados en el mundo según los expertos, pero también uno de los peor utilizados.

El problema agrario no termina en los conflictos en el uso del suelo y en los proce-



#### Cuadro No. 2 Mapa de vocación agropecuaria

Vocación	Hectáreas	%
Agrícola	10.398.427	9,1
Agroforestal	11.986.157	19,3
Ganadera	10.255.526	9,0
Forestal	21.591.025	2,7
Conservación	49.652.299	43,6
Zonas urbanas	87.012	0,1

Fuente: IGAC-Corpoica (2002).

sos de concentración de la propiedad y los múltiples conflictos sociales y políticos que ello genera. Tiene manifestaciones en los elevados índices de pobreza en el campo, que llegan al 82% de la población rural [DNP, PNUD, varios], los desplazamientos forzados de la población, las dificultades de acceso al crédito para los pequeños y medianos productores, la falta de reconocimiento social y político de los actores sociales del sector por parte del Estado [Salgado 2002]; la carencia de infraestructura adecuada para la producción en muchas zonas; la dificultad

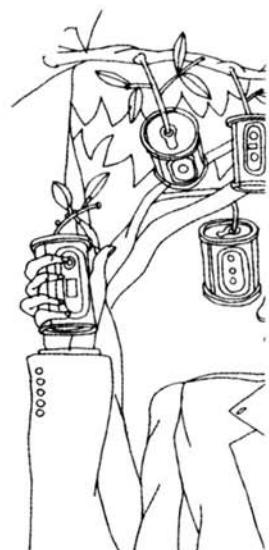
de acceso a bienes públicos esenciales por parte de poblaciones rurales; la insuficiencia de tecnologías y conocimientos disponibles para los sistemas agropecuarios tropicales; la proliferación de cultivos ilícitos por la falta de oportunidades de trabajo e ingreso para pobladores rurales en el interior de la frontera agropecuaria; la discriminación de género que hacen las políticas agrarias; las asimétricas relaciones de la agricultura en el sistema agroindustrial; la inoperancia de las entidades públicas que atienden al sector y la inadecuada organización de la sociedad rural, entre otros.

Todo lo anterior conduce a plantear que el problema agrario en Colombia consiste finalmente en que el Estado y la sociedad no han considerado a la agricultura como un sector estratégico para su desarrollo, y por tanto no han generado un modelo propio para su manejo, supeditándolo a modelos copiados de otros países e impuestos por las organizaciones internacionales [Machado, 1998].

Por su parte, el comercio exterior del sector muestra tres características consolidadas en las últimas décadas: a) una declinación estructural de la importancia de las exportaciones del sector, explicada en parte por el descenso continuo del peso de las exportaciones de café; b) una creciente aunque tímida participación de exportaciones de bienes agroindustriales con mayor valor agregado c) la consolidación de las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias para la industria, con un ascenso en el índice de dependencia alimentaria a partir de 1990 por el proceso de apertura económica. El resultado de estas tendencias ha sido en la última década un deterioro e inestabilidad de la balanza comercial agropecuaria, el país no ha encontrado aún un camino definido de vinculación al comercio exterior y sigue dependiendo de las exportaciones tradicionales, pese a un número importante de nuevos productos que participan en esos mercados con valores todavía pequeños.

#### 4. El sistema agroindustrial: un nuevo marco de referencia del problema agrario

Los conceptos tradicionales de la estructura agraria, de la constelación latifundio-minifundio, que tanto utilizó Antonio García [1973, 1982] para analizar el funcionamiento de los problemas rurales alrededor de la tenencia de la tierra, siguen siendo útiles para explicar muchos de los procesos actualmente en marcha en el sector rural y los problemas que generan. Sin embargo esos conceptos deben ponerse en el contexto de la conformación de un sistema agroindustrial consolidado en las tres últimas décadas, donde la agricultura resulta subordinada a los po-



**Cuadro No. 3**  
**Pobreza e indigencia rural**

Concepto	1994	2000	Variación
<b>Pobreza %</b>			
- Total	54,4	59,8	9,9
- Urbana	47,8	51,0	7,7
- Rural	67,4	82,6	22,5
<b>Indigencia %</b>			
- Total	21,0	23,4	11,4
- Urbana	12,7	15,8	24,4
- Rural	39,6	43,4	9,5

Elaborado con base en DNP y PNUD, informes sobre Desarrollo Humano.

deres generados por fuera de ella y a las nuevas relaciones con los mercados internacionales.

Se ha conformado un sistema agroindustrial donde el núcleo dinámico es la agroindustria organizada en cadenas transformadoras y procesadoras de productos primarios. El sistema agroindustrial (SAI) es la fase superior del desarrollo de la agricultura, y la agroindustria es el elemento di-

námico. En este sistema la agricultura está subordinada a la agroindustria, y el poder de los agricultores y terratenientes ha cedido frente al poder del capital agroindustrial, financiero y comercial [Machado, 2002]. Estos capitales están cada vez más dominados por el capital transnacional que se inserta en las cadenas más dinámicas del sistema, en particular en los procesos industriales, en el desarrollo tecnológico, la información y la distribución de los productos; no se articula directamente al sector primario como antes, pues no es allí donde está el núcleo dinámico de la acumulación.

El SAI en Colombia no es un sistema generalizado, pues no ha homogeneizado todos los procesos productivos; en él coexisten de manera subordinada las economías campesinas de pequeños productores que no siguen una lógica de acumulación; coexisten estructuras agrarias tradicionales y estructuras agrarias en proceso de transición hacia sistemas capitalistas o de formas cooperativas. Estas estructuras, que conservan los rasgos que describía Antonio García, se subordinan al capital agroindustrial y financiero y pierden poder en el sistema, así lo tengan en los niveles locales y regionales y en las instancias de lo político en el sector rural. Son estructuras funcionales al capitalismo y persisten mientras cumplan funciones de acumulación, apropiación y control de los recursos naturales por parte del capital nacional e internacional, en modelo de desarrollo excluyente y concentrador.

El sistema agroindustrial es la articulación de los diferentes sistemas y estructuras agrarias conformadas en el proceso histórico de crecimiento y desarrollo del país, y el núcleo fundamental del sistema se ubica en el sector agroindustrial, financiero y comercial, desde donde ejerce un dominio sobre las relaciones de producción y los mercados de productos y factores.

El SAI funciona con procesos de involución en la propiedad rural, como se comentó, es decir, con procesos de retroceso en las relaciones sociales que son transitorios, mientras se consolidan estructuras de poder que le sirven al sistema en su conjunto. Mu-

chas contradicciones surgen en estos sistemas, como esa de una acelerado proceso de modernización productiva, de globalización e integración en mercados más amplios, mientras en el sector rural las estructuras retroceden a sistemas feudales. Ello solo es comprensible si se tiene en mente la naturaleza de los procesos de acumulación y del modelo que los sustenta. Por ello es necesario profundizar más en la comprensión de la naturaleza del sistema agroindustrial y sus diversos procesos y articulaciones, superando los análisis sectoriales y las visiones sobre lo agrario. Al concepto de nueva ruralidad [Echeverri y Ríbero, 2002] le hace falta precisamente esa articulación con el sistema agroindustrial, pues si bien busca valorizar lo rural no alcanza a articularlo con el resto del sistema.

En este sistema las cadenas más dinámicas y con mayor peso en el valor de la producción se indican en el Cuadro No. 4. Los sectores agropecuarios que constituyen la típica agroindustria son en orden de importancia: azúcar, avicultura, flores, banano, pesca y palma africana. En azúcar, banano y pesca existe una alta concentración de la producción en pocas empresas.



**Cuadro No. 4**  
**Cadenas agroindustriales**  
**Valor bruto de la producción. Miles de pesos de 1999**

Cadenas	1992/1994	1998/2000	%1992-94	% 1998-00
Cereales				
consumo humano	2.959.652.920	3.513.402.377	17,86	17,84
Algodón	2.486.736.822	2.650.615.034	15,01	13,46
Lácteos	1.265.810.182	2.067.818.693	7,64	10,50
Azúcar	1.428.420.863	1.752.225.764	8,62	8,90
Café	1.530.273.390	1.531.161.396	9,24	7,77
Bovinos	1.449.438.005	1.477.369.578	8,75	7,50
Oleaginosas, aceites, grasas	1.123.493.212	1.071.276.863	6,78	5,44
Caucho	1.147.796.284	1.049.383.563	6,93	5,33
Arroz	595.801.580	969.854.415	3,60	4,92
Cereales, avicultura, porcicultura	867.830.247	926.254.642	5,24	4,70
Avicultura y porcicultura.	397.580.467	677.229.550	2,40	3,44
Hortofrutícola	364.395.938	636.375.747	2,20	3,23
Atún	151.196.091	336.326.525	0,91	1,71
Piscícola	151.196.091	336.326.525	0,91	1,71
Cacao	242.887.376	279.932.874	1,47	1,42
Tabaco	214.926.858	246.000.295	1,30	1,25
Papa	100.627.318	147.074.896	0,61	0,75
Panela	10.122.149	15.841.908	0,06	0,08
Aceites y grasas animales	6.709.125	12.230.057	0,04	0,06
Banano	0	784.765	0,00	0,00
Fique	73.835.803	0	0,45	0,00
<b>Total</b>	<b>16.568.730.721</b>	<b>19.697.485.467</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Elaborado con base en DANE, Encuesta manufacturera y Observatorio de agrocadenas, Ministerio de Agricultura, IICA.

Al igual que en el sector rural, en el sistema agroindustrial, y en particular en las cadenas de procesamiento industrial, se presentan fenómenos de concentración notorios como se observa en el Cuadro No. 5. Ello se complementa con la concentración de la dis-

tribución mayorista de alimentos en las grandes ciudades alrededor de hipermercados como Carrefour, Ley, Éxito, Makro, Carulla, todos ellos con capital extranjero, los cuales están definiendo el tipo de productos que deben ofertar los agricultores.

## 5. El tratamiento del Estado y la sociedad

El Estado colombiano ha tratado de una manera inconsecuente los problemas del sector, siguiendo la línea de no considerarlo como estratégico, y más bien como un sector problema. Las políticas aplicadas en los últimos cincuenta años se han movido entre un modelo de sustitución de importaciones y otro aperturista y de desregulación a partir de los años noventa. Ambos modelos han sido centralistas, excluyentes, concentradores, proveedores de privilegios para algunos sectores empresariales a través de diversos mecanismos; se han manejado con visiones coyunturales sin un horizonte de largo plazo, y supeditados a las políticas y exigencias de organismos internacionales.

El modelo protecciónista de sustitución de importaciones generó una cultura prebendalista y rentista que

aún hace presencia en algunos sectores, concentró la inversión pública en el desarrollo tecnológico y de infraestructura para apoyar una agricultura basada en productos básicamente transitorios no tropicales, con lo cual descuidó los cultivos permanentes tropicales donde existen mejores ventajas para competir. Centró el desarrollo del sector en el modelo modernizante que privilegió la agricultura empresarial y descuidó la producción campesina que tiene un peso significativo en la producción de alimentos [Forero, 2002]. El reconocimiento de las fallas del modelo tipificadas como de eficiencia, equidad y sostenibilidad, [Balcázar, 2003] no debe conducir a desconocer que logró consolidar un sector productivo muy importante, que se desarrollara una clase empresarial rural, que se creara una infraestructura institucional muy funcional al modelo, y que los productores se beneficiaran de la protección y los subsidios que contenían las políticas de fo-

mento. Pero al ser un modelo excluyente no garantizó la estabilidad social en las áreas rurales y las políticas macroeconómicas discriminatorias contra el sector no generaron condiciones para que la sociedad valorizara lo rural en su debida forma.

El modelo aperturista siguió privilegiando la agricultura comercial moderna eficiente y competitiva, excluyendo las economías campesinas; debilitó las prestaciones de servicios productivos básicos; intentó privatizar la investigación sin éxito; mantuvo protecciones a sectores específicos como el azúcar, la leche, la palma africana; practicó un comercio administrado donde se hace uso de instrumentos proteccionistas de la política anterior; y concentra la política agropecuaria en las cadenas productivas más dinámicas. Al tiempo ha buscado poner en funcionamiento el mercado de tierras, sin éxito por la multitud de familias de mercado y de Estado no re-

**Cuadro No. 5**  
**Grados de concentración en la agroindustria 1987-2002**

Grado de concentración	1987	2002
Oligopolios altamente concentrados	Pesca, tabaco, curtido de cueros.	Chocolates y confites, cerveza, madera, tabaco, papelcelulosa-cartón
Oligopolios moderadamente concentrados	Conservas, panadería, azúcar, chocolates, cerveza, curtido de pieles, aserraderos, papel.	Banano, pesca, azúcar, producción y exportación de café, lácteos, molinería de arroz, molinería y productos de trigo, pastas, panadería y galletas, gaseosas, jugos y aguas; productos de caucho, productos de papel y cartón, textiles, curtido de cueros.
Oligopolios levemente concentrados	Carnes, leche, aceites, molinería, diversos, concentrados para animales, vinos, textil.	aceites y grasas, cárnicos, alimentos para animales, conservas, muebles, confecciones.
Atomismo	Ninguno.	Avicultura, aceite de palma africana, flores.

Fuente: elaborado con base en Absalón Machado, *El modelo de desarrollo agroindustrial en Colombia 1950-1990*, y revista *Dinero*, "5000 empresas", No. 183 de 2003.

sueltas. De otra parte, ha asumido una posición de combate a los cultivos ilícitos fundamentada en la fumigación y la interdicción, con lo cual los pobladores rurales vinculados por necesidad de supervivencia económica ante la falta de otras alternativas a esos cultivos, se enfrentan al Estado en un conflicto donde hacen presencia las fuerzas de la insurgencia, los paramilitares y en narcotráfico, convirtiéndose en las víctimas.

Ninguno de los dos modelos, y por tanto las políticas aplicadas, han resuelto el problema rural y del sistema agroindustrial, lo han mantenido a sabiendas de los efectos perversos que contiene y de las limitaciones que genera para el crecimiento y el desarrollo. A ello se suma el conflicto de reconocimiento de lo rural frente a lo urbano implícito en las políticas de inversión pública. Los indicadores de desempeño económico y social del sector rural muestran un proceso de crecimiento económico sin avances en la modernidad, con deterioro de las condiciones de empleo e ingresos, con altos índices de pobreza, desarraigo familiar, frustraciones, violencias, judicializaciones, aumentos de las diferencias entre lo urbano y lo rural; baja capacidad competitiva, aumento de la dependencia alimentaria y condiciones de exclusión notorias.

No puede ser más evidente el fracaso de los modelos aplicados hasta ahora en la economía colombiana y en el sector agropecuario y rural. Frente a ello el país no ha consensuado un modelo basado en un acuerdo político que le resuelva sus problemas estructurales. Ese es el reto que enfrenta hoy la sociedad colombiana y al cual está llamada a hacer aportes significativos la academia, cuando de parte de lo público se reconozca en ella un elemento valioso para el desarrollo.

## 6. Las perspectivas futuras

Un panorama tan complejo como el descrito requiere de un gran conocimiento y capacidades colectivas para buscar caminos alternativos que permitan alcanzar objetivos de largo plazo y alcance que logren superar los problemas estructurales que no dejan transitar la sociedad hacia un futuro mejor. Los desafíos son enormes, y sólo una acción conjunta entre lo público y lo privado con una decisión y voluntad política de refundación de la sociedad y el Estado podrán garantizar éxito en un propósito común.

Pese a las limitaciones que impone la complejidad del problema y su conocimiento para sugerir acciones hacia el futuro, que en el caso de Colombia serán de posconflicto y de reconstrucción de la sociedad, de la economía y las instituciones, pueden sugerirse algunos elementos para un proceso de búsqueda de soluciones.

1) Una estrategia de protección eficiente y de apoyo a los sectores agroindustriales básicos en la alimentación de los colombianos en el marco de los acuerdos comerciales en proceso. Colombia no debe ceder a la tentación de abrir totalmente su agricultura mientras no se disminuyan los subsidios que los países industrializados otorgan a sus agricultores y se permita el acceso libre a esos mercados. Si el país asume la decisión de realizar una apertura interna (realizar las reformas estructurales que requiere para su desarrollo) al tiempo que se avanza en la apertura externa, tiene mayores probabilidades de no ser tan perdedor en el proceso. La apertura interna podría hacer que los impactos negativos de la externa fueran menores, y se ganaría en otros espacios de mayor importancia para el desarrollo político, social e institucional.

2) Encontrar una fórmula para resolver definitivamente el problema de tierras en un proceso estratégico por fases, que tenga una duración limitada y relativamente corta. En ello no deben descartarse opciones en un menú que incluya políticas de Estado y acciones de las autoridades locales y regionales. La combinación de acciones de mercado con proyectos redistributivos, con políticas de tributación modernas de la propiedad rural donde se protejan la pequeña propiedad, las opciones de alquiler de tierras a largo plazo para empresarios, las alianzas entre pequeños y medianos propietarios y productores para explotar conjuntamente terrenos que no se fragmenten conservando los derechos de propiedad, los desestímulos a la ganadería extensiva y los castigos al uso inadecuado del suelo; así como el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas, son entre otros, elementos de una estrategia de solución del problema de tierras. Ello sin descuidar la extinción de dominio de tierras adquiridas con capitales ilícitos y la devolución a los dueños de las tierras expropiadas por los actores del conflicto sin contraprestación por ello.

3) Redimensionar y reconvertir económica, social e institucionalmente los sectores cafetero, ganadero y campesino. Como están hoy estructurados y funcionando estos tres sectores es difícil encontrar un equilibrio social y económico en el sector rural. Ello implica políticas de reubicación de poblaciones, diversificación productiva y de ingresos rurales; políticas de conservación de recursos naturales, de promoción de las organizaciones sociales sin dirigismos estatales; revisión de la estructura institucional pública para atender estos sectores; políticas de incentivos para el cambio de actividad y mejoras en competitividad; inversión pública para desarrollos tecnológicos

apropiados que conserven una mayor proporción de la mano de obra frente al uso de capital; la protección de derechos de propiedad; reconocimiento político y social de las comunidades campesinas y la articulación simétrica de estos sectores a proceso agroindustriales.

4) Políticas de educación intensas en los sectores rurales, tanto de educación universal como de formación técnica que les permita a los pobladores tener capacidad de elegir las opciones que requieren para su desarrollo y competir con la mano de obra urbana.

5) Delimitación de la frontera agropecuaria en términos del uso potencial de los recursos naturales, lo que Fajardo ha llamado reorganización de los espacios de la agricultura vía el ordenamiento territorial, que permita aplicar una política de tierras y de agricultura y ordenar el uso y la ocupación de los espacios rurales para el logro de un bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida [Fajardo, 2002].

6) Reconstrucción de la institucionalidad para el desarrollo rural que permita la aplicación efectiva de una reforma rural, más allá del problema de tierras. Esa institucionalidad debe buscar nuevos mecanismos y conceptos para el desarrollo rural en las áreas de colonización y de cultivos ilícitos. Es decir, se propone una estrategia institucional diferente para las zonas rurales del interior de la frontera agropecuaria, a la que debería aplicarse a las zonas de frontera y de los cultivos proscritos.

7) Una estrategia de ordenamiento y reorientación del sistema agroindustrial y de todas las relaciones que él genera internas y externas, compatible con los anteriores elementos. Ello significa avanzar en la declaración del sistema agroindustrial y de lo rural como sistemas estratégicos para el desarrollo, y por tanto la

búsqueda y definición de un modelo de desarrollo agroindustrial más autónomo que resalte y valore lo rural y se inscriba en el contexto de los agroecosistemas tropicales y la biodiversidad.

8) Finalmente, una política de emergencia para reconstruir el sector rural tan pronto como se termine el conflicto, lo que constituye una fase de transición hacia la estabilización económica, social y política del sector.

## Bibliografía

- BALCÁZAR, Álvaro (2002), "Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural", en *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1960-2001*, Incora, Bogotá.
- (2003), "Tres tesis sobre la agricultura colombiana", notas para seminario en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá.
- BISWANGE *et al.* (1993), *Power Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations*, The World Bank, Washington.
- DNP, PNUD (varios años), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Bogotá.
- ECHEVERRÍ, Rafael (1998), *Colombia en transición, Informe final de la Misión Rural*, Bogotá.
- FAJARDO MONTAÑA, Darío (2002), "Tierra, poder político y reforma agraria y rural", *Cuadernos Tierra y Justicia*, ILSA, Bogotá.
- (2002a), *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, IDEA, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GARCÍA, Antonio (1973), *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Buenos Aires.
- (1982), *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, IICA, San José de Costa Rica.
- IGAC, Corpoica (2002), *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*.
- LEÓN SICARD, Tomás Enrique; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Liliana (2002), "Ciencia, tecnología y ambiente en la agricultura colombiana", *Cuadernos Tierra y Justicia*, ILSA, Bogotá.
- MACHADO C., Absalón (1998), *El problema agrario a fines del milenio*, Ancora editores, Bogotá.
- (2002), *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional, Colección Sede, Bogotá.
- (2002a), *De la reforma agraria a la reforma rural...*, Incora, Bogotá.
- (2003), "La academia y el sector agropecuario", en *Revista Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá.
- PORTAFOLIO (2004), "En Colombia hay mucha tierra concentrada en pocas manos", marzo 19, Bogotá.
- SÁNCHEZ ACOSTA, Jairo (2002), "La crisis estructural y el sector rural", en *Cuadernos Tierra y Justicia*, No. 3, ILSA, Bogotá.

Javier Guerrero Barón  
Sociólogo-Historiador, Decano de la Facultad de  
Educación, Universidad Pedagógica y Tecnológica  
de Colombia, UPTC

# Paramilitarismo y resistencia civil armada en Colombia

## Hipótesis para su interpretación histórica<sup>1</sup>

Javier Guerrero Barón

### Introducción

Durante el siglo XX persistentes manifestaciones de violencias colectivas han llevado a la conformación de diversas formas históricas de organización paraestatal de la sociedad civil para controlar el orden público de manera ilegal o, en todo caso, desbordando las acciones del Estado o suplantándolo en funciones esenciales en el campo de la seguridad. Comprender sus orígenes históricos y las formas como se ha desarrollado es el primer paso para poder lograr una solución duradera que contribuya a la consolidación de un proceso de paz.

El problema del paramilitarismo en Colombia está inmerso en un contexto de fenómenos políticos y sociales de una inmensa complejidad. El intento de crear un escenario de negociación amerita una reflexión sobre su naturaleza y función dentro del conflicto colombiano y en otros contextos latinoamericanos. Tres temáticas o campos de hipótesis de trabajo pretendemos esbozar en estas notas que pretenden ser una simple y



<sup>1</sup> Disertación ante las Comisiones Primeras y de Paz de Cámara y Senado en el panel sobre el paramilitarismo en Colombia, Capitolio Nacional, Bogotá, 19 de enero de 2004.

breve enunciación del problema: la primera reflexión versa sobre el papel de la verdad en un proceso de esta naturaleza. El segundo, la guerra actual como expresión de oleadas de resistencia civil armada frente a procesos de violencia colectiva y finalmente, en tercer lugar, sobre la naturaleza y complejidad del fenómeno paramilitar, o de manera más amplia, —“la organización paraestatal de la sociedad civil para controlar el orden público de manera ilegal”— y formular una propuesta de tipología de sus manifestaciones y por lo tanto de su tratamiento desde una política de Estado. Debo advertir que en esta exposición tengo numerosas deudas con investigadores sociales del fenómeno, especialmente Fernando Cubides, Mauricio Romero, Alejandro Reyes y Eduardo Pizarro, y a los colegas del Iepri.

### Sobre la verdad de la guerra, la justicia y la reconciliación

En el debate sobre el tema de las negociaciones hay un punto que siempre se ha eludido. El problema de la verdad de la guerra. Esta reflexión parte de un supuesto fundamental: un horizonte de reconciliación está lejano en Colombia, a pesar de ser la nuestra una de las guerras más antiguas del planeta, y tal vez por ello, las razones originarias de la guerra se han hundido en las brumas olvidadizas del tiempo. Propongo el método de la comprensión para analizar el problema: ponerse en el lugar de cada uno de los actores analizados, escuchando atentamente sus argumentos. Es necesario aplicar la fórmula que se propuso Hanna Arendt para poder sobrevivir emocionalmente a la Segunda Guerra Mundial: comprender y hacer una historia para la comprensión. Ello implica juzgar menos y comprender más. Cada uno de los actores armados tiene sus “manifestos históricos” donde proclaman los motivos que los llevaron a tomar las armas. Parece elemental pero ese es en mi concepto el punto de partida. Claro está que en 40 años esas motivaciones han cambiado o se han olvidado en algunos o han sido suplantadas por otros actores y discursos, porque

tampoco debemos olvidar que nuestra guerra lleva varias generaciones y cada una de ellas se funda sobre una argumentación. Hay que seguir la génesis de esos cambios para entender el presente y para poder transformar el curso del conflicto. Comprender es la clave. La comprensión es un acto complejo por el cual una sociedad acepta su realidad y los sujetos que la integran se reconcilian con el mundo, por dura que sea una experiencia individual o colectiva, y el punto de partida es la verdad y el reconocimiento de ella por parte de los victimarios.

Otro elemento fundamental es la justicia y la compensación a las víctimas para que algún día pueda surgir el perdón. Si estos elementos no se dan, lo que vendría sería la venganza que sobreviene a otras venganzas. Repetir la cadena de odios heredados que prolongó el conflicto a través de esas varias generaciones.

El perdón se construye, pero no hablamos solamente del perdón jurídico o político. El principal perdón que puede fundar la paz es el perdón de las víctimas, y éste no es un proceso fácil; sin embargo no hay otro camino: verdad, justicia, compensación.

El problema de la verdad es el punto de partida. La verdad, pero no es cualquier tipo de verdad. Un conocimiento que pone en lo público el suceso, la aceptación de la responsabilidad para que exista la posibilidad de la justicia y para a partir de allí construir la posibilidad de varios tipos de perdón: el de las víctimas, el de la comunidad y el del Estado. Sin embargo aquí no se agotan las instancias del perdón. Vendría en algunos casos otro más complejo en tiempos actuales: el de la comunidad internacional, en el caso eventual de los crímenes contra la humanidad. Pero esa es otra etapa. Por ahora bástenos agotar las instancias local y nacional.

Pero hay que tener cuidado. La verdad no siempre conduce a la reconciliación. La verdad puede conducir a la venganza y a nuevas cadenas de odio. Hay que construir un contexto de negociación y reconciliación, que parte de la aceptación de las responsabilidades individuales y colectivas. Sólo en



ese contexto la verdad conduce a la paz. Hay que hacer una historia, que sin dejar de ser crítica sea unilateral y esté explicitamente intencionada al servicio de la reconciliación. Es un problema no de silencios, pues dejaría de ser Historia, sino de énfasis y direccionamiento del discurso histórico.

Marco Palacios lo formula así:

“...Al conocimiento y al debate público debe llevarse el tema de 'la verdad de la guerra'. La verdad lava la sangre. Uno de los errores colosales de los fundadores del Frente Nacional fue pretender que debía tenderse un manto de perdón y olvido por los diez años pasados (1948-1958)... será muy difícil asentar la reconciliación de los colombianos con la falsa pretensión de que aquí no ha pasado nada. Como en Sudáfrica, el Salvador, Brasil o Argentina, deben crearse mecanismos apropiados para hacer público lo que ha de saber la ciudadanía en relación con el conflicto y fijar responsabilidades de una manera prudente y equitativa. No se trata de generar un sistema de venganzas sino de permitir la exculpación institucional e individual de conductas (de los agentes estatales y de la insurgencia) [y de los actores parainstitucionales agregamos. <sup>[jgb]</sup>] que acarrearon destrucción, odio y sufrimiento innecesarios y desproporcionados. Con la exculpación vendrá la reparación. Por ello debería diseñarse un mecanismo confiable del tipo 'tribunal o comisión de la verdad'”<sup>2</sup>

## Sobre la resistencia civil armada

La guerra en Colombia tiene un contexto histórico que a veces olvidamos. La sociedad colombiana, desde 1948 manifiesta la presencia de expresiones armadas de diversa naturaleza, diferentes al Estado, que evidencian una pérdida paulatina del monopolio de las armas y de la legitimidad de la autoridad. De tal forma que desde entonces podemos identificar tres oleadas o períodos de resistencia civil:

1. En el primer período 1948-1966, el mismo Estado y sus instituciones armadas fueron instrumento de las luchas partidistas,



a través de las cuales se ejerció la violencia contra la población del partido contrario, creando una dinámica de acciones y reacciones. Ante esas expresiones de violencia se dio la que podríamos llamar la primera generación de expresiones de resistencia civil, expresiones que tomaron la forma de auto-defensa armada y que devinieron en guerrillas liberales y comunistas, y en algunos casos se transformaron o persistieron como grupos bandoleriles. Así, se conocieron como regiones de autodefensa campesina en la década de los 50. Algunas de estas expresiones de resistencia tuvieron sus orígenes en regiones con conflictos por la tierra y organizaciones como ligas y sindicatos agrarios.<sup>3</sup> De alguna

<sup>2</sup> Palacios, Marco, “La paz es rentable”, Iepri, DNP, 1997, Mimeo.

<sup>3</sup> Sánchez, Gonzalo, “Violencia, guerrilleras y estructuras agrarias”, en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Ed. Planeta, 1989, V. 2, T. II, pp.127 y ss.

forma podríamos decir que algunas de las guerrillas hoy existentes, si no todas, directa o indirectamente, especialmente en el caso de las FARC, son herederas de esa primera oleada de resistencia civil frente a la violencia desde las comunidades campesinas.

2. Dos décadas después, una segunda generación de resistencias civiles se formaron como reacciones de diferentes sectores de la sociedad ante persistentes fenómenos de acciones armadas en algunas regiones y localidades, ante la escasa capacidad del Estado para contrarrestarlas. Las más destacadas de estas experiencias se iniciaron en regiones ganaderas o agroindustriales con presencia de guerrillas. Las actividades del secuestro y la extorsión se constituyeron en uno de los motivos más explícitos de estas manifestaciones. En los años ochenta en varias regiones se consolidaron, algunas veces con la colaboración de actores estatales, expresiones de autodefensa armada, ahora contra las guerrillas. La creciente presencia del narcotráfico en algunas de esas regiones reforzó estas manifestaciones contraguerrilleras, que en la dinámica de estos conflictos, dieron origen a los actuales grupos de autodefensas y diversa gama de organismos paramilitares.

3. La tercera generación de acciones de resistencia civil armada se articula en los años 90 queriendo dar un cuerpo político y mando unificado a diversas expresiones de paramilitarismo y autodefensa regional y local. Este proceso fue liderado por uno de los cuerpos más orgánicos, los grupos de la región de Córdoba y Urabá. Su resultado es el proceso de las Autodefensas Unidas de Colombia, como resultado de la formación de al menos siete bloques regionales, que buscan una coordinación nacional, algunos bajo un mando central, otros no.

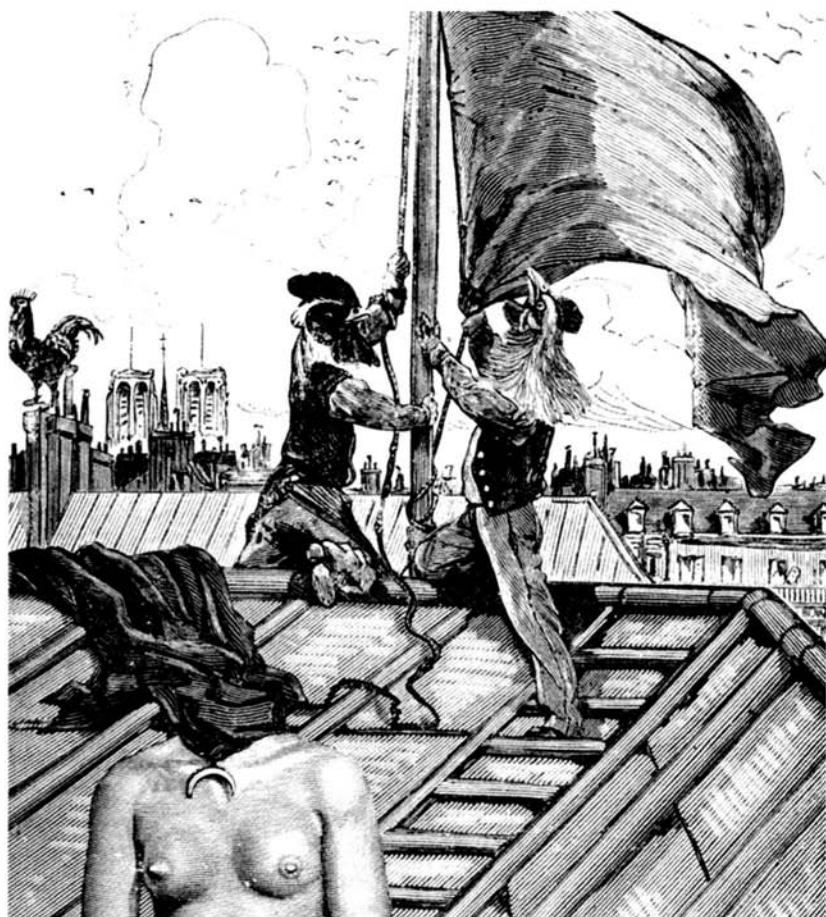
4. Ninguna de las tres formas de resistencia han desaparecido, por el contrario, se superponen. Así las cosas, las tres formas históricas de resistencia civil armada se han entremezclado y articulado a los intereses de los diferentes actores de la guerra, haciendo muy confuso el panorama y difícil establecer los parámetros de una negociación total. Esta afirmación haría pensar sobre la validez metodológica de las negociaciones

parciales. El error consistiría en que ellas no se deberían iniciar sin un marco general de la política de Estado sobre las varias negociaciones parciales.

## De las formas ilegales de control civil del orden público

Recientes estudios muestran que éste es un fenómeno frecuente en América Latina, en la segunda mitad del siglo. Como respuesta a variados tipos de conflictos, no solo los de carácter insurgente, se establecen al menos siete modalidades de control no institucional del orden público<sup>4</sup>, a saber:

<sup>4</sup> Para la construcción de esta tipología nos hemos apoyado en el excelente artículo de Pizarro, Eduardo, "Los grupos paramilitares: ¿actores políticos o señores de la guerra?", en revista *Pensamiento y Acción*, No. 11, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, diciembre de 2002, pp. 40-52.



Como formas de justicia retaliativa contra presuntos delincuentes, que van desde (1) formas espontáneas populares o comunitarias de violencia desorganizada, por ejemplo el linchamiento; (2) acciones más orgánicas de persecución, juicio o acción de castigo por mano propia de comunidades organizadas, usualmente para enfrentar problemas de criminalidad no atendida por el Estado. Esta modalidad se ha denominado como *vigilantismo* propiamente dicho, que es una forma tolerada y promovida más de lo que comúnmente se conoce en muchas sociedades, ante las crecientes necesidades de seguridad en situaciones de expansión de fenómenos de criminalidad. Vale la pena decir que esta forma se presenta aun en sociedades con Estados democráticos consolidados, como en ciertas regiones de los Estados Unidos en diferentes momentos históricos.

Hasta aquí éstas serían formas de acción colectiva más o menos frecuentes incluso en sociedades que no viven conflictos armados. Muchos de estos grupos han tenido su origen en programas gubernamentales de seguridad ciudadana, como frentes de seguridad, defensa civil, etc., que usualmente tienden a extralimitar sus funciones, siendo éste uno de los peligros inherentes de la mayoría de las expresiones de *vigilantismo* privado.

En situaciones más agudas y formando parte de conflictos más orgánicos o guerras civiles han surgido otras modalidades como (3) grupos armados que enfrentan a otros en armas en situaciones de autodefensa propiamente dicha, (4) grupos de ciudadanos armados para apoyar la acción institucional independientemente de si tienen o no apoyo de los agentes estatales, que es el caso típico del paramilitarismo propiamente dicho, del que hay muchas modalidades y subtipos y grados de legalidad e inserción institucional. (5) Otra modalidad es la de grupos armados que son expresión de actividades ilegales (o algunas veces legales) que podrían denominarse mafiosas o gansteriles, que asumen funciones permanentes o semipermanentes de control territorial de orden público y enfrentamiento a otros grupos armados, encubriendo motivaciones distintas a las políticas

o ejerciendo simultáneamente actividades de economía ilegal y enfrentamiento para control del orden público. Este último tipo de violencia introduce ambigüedades tan importantes al tipo de acción que ejercen estos actores que hace difícil su caracterización y tratamiento jurídico y político, pues usualmente amplían su radio de acción involucrando sectores ciudadanos legales en la defensa de la “causa” del supuesto “bien común” ejerciendo ciertas formas de proselitismo y acción política sin abandonar sus motivaciones alrededor de sus negocios (legales o ilegales ya que en muchos casos hay empresas y empresarios que se deslizan por los atajos de la violencia ilegal). En contextos de guerra insurgente, algunos de ellos se han transformado en verdaderas fuerzas contraguerrilleras, que en experiencias recientes como la colombiana, peruana, mexicana, guatemalteca, principalmente, han alcanzado altos grados de estructuración alrededor de proyectos políticos, bien sea como instrumentación de la acción violenta al servicio de partidos o movimientos de derecha o bien sea porque la organización ilegal se politiza y deviene en organización ambigua que apoya causas políticas adoptando formas y discursos políticos. Esta última modalidad puede ser iluminante para estudiar algunos casos regionales colombianos.

Otra modalidad (6) sería la acción de organismos o redes clandestinas dependientes de actores u organismos estatales para enfrentar con mecanismos “extraordinarios”, es decir ilegales, fenómenos de insurgencia o criminalidad común o simples brotes de oposición a regímenes intolerantes o autoritarios e incluso formalmente democráticos. Hay muchos ejemplos, pero el caso tipo lo constituye la “Triple A”, Alianza Anticomunista Argentina, que tuvo variados epígonos en toda América Latina. El lenguaje común denominó a las violencias que desataron estos grupos como “guerra sucia” y los ha habido no solo en América Latina sino en sociedades altamente desarrolladas. Nadie olvida el episodio de los GAL durante el gobierno socialista español para enfrentar a ETA, o acciones encubiertas del Estado francés contra la organización ecologista





Greenpeace. Muchas agencias estatales desarrollan este tipo de acciones casi cotidianamente en una interpretación equívoca y confusa de la seguridad nacional.

Habría una última modalidad (7) que con cada vez más frecuencia aparece en los conflictos armados y es la instrumentación de comandos o ejércitos mercenarios que usualmente movilizan altas tecnologías militares que agudizan y elevan los niveles de violencia de los conflictos y que se expanden bajo la figura de empresas de seguridad y de consultoría militar.

No cabe duda de que el espejo de estos siete tipos de acción armada paraíntitucional podría ser de ayuda para el diseño de políticas y estrategias jurídicas para darle a cada uno un tratamiento diferenciado que contribuya a reconstruir la legitimidad institucional y a prevenir su expansión y su fortalecimiento. A excepción del primero, del linchamiento, en Colombia es extensa la presencia de los otros seis tipos y cada uno debe ser estudiado para plantearse políticas preventivas y acciones de control por parte del Estado.

En segundo lugar no podemos perder de vista que estos tipos de acción armada, en el caso de la experiencia histórica colombiana,

engloban sucesivos fenómenos de resistencia civil en coyunturas de violencia que se han dado a lo largo de nuestra historia frente al Estado que hacen difícil su discernimiento y análisis comprensivo.<sup>5</sup>

Todas estas formas de acción armada son expresión o contribuyen a la perversión de los principios fundamentales del surgimiento del Estado moderno: el monopolio legítimo de la violencia, de la justicia, y como consecuencia de los anteriores, el monopolio de las armas. Tanto las insurgencias armadas y las respuestas a ellas a través de las formas de vigilantismo, autodefensa, paramilitarismo y mercenarismo, horadan y deterioran la legitimidad de los Estados que apelan a ellas o que no son capaces de contenerlas.

<sup>5</sup> Tampoco debemos olvidar los contextos internacionales en que se ha dado la expansión del paramilitarismo en América Latina y en Colombia. No dejan de llamar la atención las coincidencias entre las formas irregulares de la Contra en Nicaragua, los pormenores del escándalo “Irán-Contras” y el surgimiento del movimiento “Muerte a Secuestradores”, el que es reconocido como fundador de una generación de expresiones armadas contrainsurgentes en Colombia en los años ochenta, y las similitudes contemporáneas con Salvador y Guatemala.

Jesús Martín-Barbero  
Investigador, profesor universitario

# Una agenda de comunicación con la diversidad de nuestras culturas

Jesús Martín-Barbero

Para visualizar la envergadura cultural de los procesos de globalización nada mejor que otorgar la palabra a sus ideólogos: en la edición de la segunda semana de septiembre de 1998 la revista *Newsweek* veía así la primera crisis sufrida por la llamada "nueva economía" o economía informacional: "Sigue que el capitalismo no es sólo un sistema económico, es también un conjunto de valores culturales que enfatiza la virtud de la competencia, la legitimidad de las ganancias y el valor de la libertad. No obstante esos valores no son universalmente compartidos. De ahí que la propagación del capitalismo no sea un simple ejercicio de ingeniería económica, es un ataque a la cultura y la política de otras naciones que casi asegura un choque"<sup>1</sup>. Lo estratégico de esas palabras es que nos pone a pensar las *ambigüedades y tensiones* de la relación actual entre la economía y la cultura, ya que más estructuralmente entrelazadas que nunca ello no significa sin embargo que sus trayectorias sean confundibles y menos aun asimilables. ¿Cómo pensar la envergadura de los cambios que la globalización produce en nuestras sociedades sin quedar atrapados en la ideología que orienta y legitima su actual curso?, y, ¿cómo escapar entonces a



<sup>1</sup> VV.AA, "¿Murió el capitalismo global?", en *Newsweek*, 9 de septiembre, 1998.

la visión que hace de la globalización la última gran utopía de la convivencia humana sin caer en lo opuesto: su absoluta identificación con una terrorífica homogeneización cultural? El más crucial aporte de Arjun Appadurai<sup>2</sup>, reside en afirmar que los flujos financieros, culturales o de derechos humanos se producen en un movimiento de vectores que hasta ahora fueron convergentes *por su articulación en el Estado nacional pero que en el espacio de lo global se transforman en vectores de disyunción*. Es decir que, aunque son coetáneos e isomorfos en cierto sentido, esos movimientos potencian hoy sus diversas temporalidades con los muy diversos ritmos que los cruzan en muy diferentes direcciones. Lo que constituye un desafío colosal para unas ciencias sociales que siguen todavía siendo profundamente monoteistas, creyendo que hay un principio organizador y compresivo de todas las dimensiones y los procesos de la historia. Claro que entre esos movimientos hay articulaciones estructurales, pero la globalización no es un paradigma ni un proceso sino múltiples procesos que a la vez que se entrecruzan caminan muchas veces en direcciones distintas.

El mundo atraviesa hoy una bien peculiar *situación cultural*: a una creciente conciencia del valor de la *diferencia*, del *pluralismo* y la *diversidad*, en el plano de las civilizaciones y las culturas étnicas, de las culturas locales y de género, se enfrenta un poderoso movimiento de *uniformación de los imaginarios cotidianos* en las modas del vestir y los gustos musicales, en los modelos de cuerpo y las expectativas de éxito social, en las narrativas con mayor público en el cine y la televisión y el videojuego, etc. Esa situación se traduce en un haz de tensiones que sólo producirán creatividad social en la medida en que las lógicas del mercado no aplasten en los ciudadanos la *capacidad de diferenciar* entre lo valioso culturalmente y lo exitoso comercialmente. No se trata de oponer sino de diferenciar, ya que en lo comercial pueden encontrarse productos culturalmente valiosos, y viceversa: algunas de las mejores creaciones cinematográficas o musicales han resultado a la vez



producciones comercialmente exitosas. El eje de este debate crucial pasa por la profunda relación entre la *defensa* de la diversidad cultural de las comunidades, ya sean civilizaciones, etnias o culturas locales, y la *conciencia ciudadana* del derecho a la diferencia en la vida cotidiana. Pero la viabilidad social de ambas se halla en unos *marcos regulatorios de alcance a la vez mundial y local*, que son los dos espacios estratégicos en que se mueve hoy tanto la economía como la cultura. Marcos regulatorios que sólo podrán salir de una *negociación* entre los actores públicos, privados e independientes, no solo en el ámbito de lo nacional sino también, y sobre todo, de los ámbitos global y local.

Ésta es la perspectiva que sostiene la reflexión que sigue: la comprensión de lo nacional no se produce *aislándolo* de las heterogéneas realidades del afuera y del adentro —como por tanto tiempo se pensó Colombia a si misma— sino *insertándose en* (pensando desde) la trama, cada día más densa y decisiva, que entrelaza lo local con lo mundial.

## Estado y cultura

Lo que en Colombia, como en la mayoría de Latinoamérica, se visibiliza con más fuerza hoy, es un *creciente divorcio entre Estado y sociedad* que compromete la sostenibilidad de su desarrollo en cualquiera de los ámbitos, y muy especialmente en el cultural. Las políticas neoliberales en su globalización agravan las tensiones entre un Estado convertido en intermediario de los mandatos del FMI, el BM y la OMC, y una sociedad cada día más desigual y excluyente, con porcentajes crecientes de población por debajo de los niveles de pobreza y con millones de gente obligada a emigrar hacia EE UU o Europa. Al erigirse en agente organizador de la sociedad en su conjunto, el mercado está redefiniendo en nuestros paí-

<sup>2</sup> A. Appadurai, *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Trilce/ FCE, Buenos Aires, 2001.

ses la propia misión del Estado, y ello mediante una *reforma administrativa* con la que, a la vez que se le marcan metas de *eficacia*, cuyos parámetros, eminentemente cuantitativos e inmediatistas provienen del paradigma empresarial privado, se le *descentraliza* pero no en el sentido de un profundizamiento de la democracia sino en el de su debilitamiento como actor simbólico de la cohesión nacional.

Pero junto, y frente, a ese oscuro horizonte económico-político emerge *el proceso de la cultura en las sociedades latinoamericanas*<sup>3</sup> —desde las indígenas a las juveniles urbanas pasando por algunas industrias culturales— constituyéndose en un ámbito crucial de recreación del sentido de las colectividades, de reinención de sus identidades, de renovación de los usos de sus patrimonios con su reconversión en recurso económico y en espacio de articulación productiva de lo local y lo global. Aun en medio de los más brutales procesos de recesión económica, de inequidad y exclusión, nuestras sociedades viven también a su modo las transformaciones mundiales que asocian un nuevo modo de producir a nuevo modo de comunicar que, como afirma M. Castells, *convierte a la cultura —la humana facultad de procesar símbolos— en una fuerza productiva directa*. Con lo que, si de un lado la revolución tecnológica de las comunicaciones agrava la brecha de las desigualdades entre sectores sociales, entre culturas y países, de otro lado ella moviliza también la *imaginación social* de las colectividades potenciando sus capacidades de supervivencia y de asociación, de protesta y de participación democrática, de defensa de sus derechos sociopolíticos y culturales, y de activación de su creatividad expresiva.



Las relaciones del Estado con la cultura se hallan también crecientemente mediadas por lo que la *reducción del Estado*, exigida por la política neoliberal, implica de achicamiento de los recursos económicos públicos y la tendencia estatal a recortar los destinados a la cultura *por no considerar a ésta ni prioritaria en el plano de las demandas sociales, ni rentable en términos productivos, ni estadísticamente significativa para sus intereses electorales*<sup>4</sup>. En los últimos años la multiplicación de gobiernos neopopulistas dibuja un futuro de políticas culturales implosivas, esto es, de retorno al patrimonialismo y el paternalismo, de dedicar los pocos recursos a aquellos ámbitos de la actividad cultural *conservadora* en su más perverso sentido, aquel en el que conservar significa a la vez immobilizar y cooptar, o sea, separar artificialmente las prácticas y expresiones culturales de los cambios que atraviesa la sociedad, y condicionarlos a la legitimación de un nacionalismo trasnochado y excluyente para con la heterogeneidad cultural de los países. Replegado sobre *un patrimonialismo del pasado*, el conservativismo cultural populista le deja sin remilgos al mercado de las industrias culturales el presente y el futuro, es decir, todo lo que culturalmente implique innovación y riesgos.

Pero frente al conservativismo de los gobiernos que, esquizofrénicamente profesan a la vez una concepción populista de la identidad nacional y un pragmatismo radical para insertarse en los procesos de globalización económica y tecnológica, cada día más comuni-

<sup>3</sup> García Canclini (Coord.), *Iberoamérica 2002*, OEI/Santillana, México, 2002; del mismo autor, *Latinamericanos buscando lugar en este siglo*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

<sup>4</sup> J. Ruiz Dueñas, *J. Cultura, ¡para qué? Un examen comparado*, Océano, México, 2000.

dades culturales en Latinoamérica alientan procesos que van en una muy otra dirección: aquella que sin esconder los riesgos y contradicciones del presente los asume pues sólo con ellos puede construir futuro. De esto hay muestras patentes en las comunidades indígenas, en sus procesos de *a apropiación* de los cambios que presentan las fiestas o las artesanías, y a través de los cuales las comunidades se apropián de una economía que les agrede, o de una jurisprudencia que les estandariza, para seguir trazando puentes entre sus memorias y sus utopías. Así lo demuestran la diversificación y desarrollo de la producción artesanal en una abierta interacción con el diseño moderno y con ciertas lógicas de las industrias culturales, el desarrollo de un derecho consuetudinario indígena cada día más abiertamente reconocido por la normatividad nacional e internacional, la existencia creciente de emisoras de radio y televisión programadas y gestionadas por las propias comunidades. O las jóvenes comunidades urbanas que responden a nuevos modos de *estar juntos*, a culturas que por estar ligadas a estrategias del mercado transnacional de la televisión, del disco o del video, no pueden ser subvaloradas en lo que ellas implican de nuevos modos de percibir y de narrar la identidad.

Y, en el cruce de las nuevas condiciones en que funciona el Estado con la dinámica cultural de las sociedades, se configuran dos *escenarios estratégicos*: el de la integración regional y el de la descentralización de lo nacional<sup>5</sup>. Las contradicciones latinoamericanas que atraviesan y sostienen su globalizada integración desembocan así decisivamente en la pregunta por el peso que las industrias culturales están teniendo en ese proceso, ya que las industrias culturales juegan en el terreno estratégico de *las imágenes que de sí mismos se hacen estos pueblos y con las que se hacen reconocer de los demás*. Al obedecer casi únicamente al interés privado, la integración latinoamericana que dinamizan las industrias culturales se ve lastrada por un movimiento creciente de neutralización y borramiento de las señas de identidad regionales y locales, que responde a la acelerada conformación y reforzamiento

de poderosos conglomerados multimediales y transnacionales que manejan a su antojo y conveniencia, en unos casos la defensa interesada del proteccionismo sobre la producción cultural nacional, y en otros, la apología de los flujos globales. Y en ese complejo cu-

<sup>5</sup> R. Bayardo, R. y Lacarrieu, M. (Comp.), *Globalización e identidad cultural*, Ciccus, Buenos Aires, 1997; Mato, D. (Coord.) ,*Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Vols. I y II, Clacso, Buenos Aires, 2001; Mato, D. (Coord.), *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, Faces/UCV, Caracas, 2003.



dro de tensiones los Estados no parecen percibir su decisivo papel: concentrados en preservar patrimonios y promover las artes de élite, las políticas culturales de los Estados continúan desconociendo regionalmente la importancia de las industrias audiovisuales y electrónicas en la cultura cotidiana de las mayorías y la estratégica necesidad de un mercado audiovisual e informático iberoamericano. Anclados en una concepción básicamente preservacionista de la identidad, y en una práctica desarticulación con respecto a lo que hacen las empresas y los grupos independientes, ese "tercer sector" cada día más denso, las políticas públicas continúan mayoritariamente siendo cómplices del empobrecimiento de la producción endógena y de la desigual segmentación de los consumos culturales.

## Identidades y flujos

La globalización exaspera y alucina las identidades básicas, las que echan sus raíces en los tiempos largos. Lo que hemos visto en Sarajevo y Kosovo, es eso: una alucinación de las identidades que luchan por ser reconocidas pero cuyo "reconocimiento" se halla peligrosamente ligado a la tendencia de encerrarse sobre sí mismas. También en los países democráticos se produce actualmente una fuerte exasperación de las identidades, como la que se manifiesta en el trato de enemigo que los ciudadanos de los países ricos dan a los inmigrantes llegados del "sur". Como si al caerse las fronteras, que durante siglos demarcaron los diversos mundos, las distintas ideologías políticas, los diferentes universos culturales —por acción conjunta de la lógica tecnoeconómica y la presión migratoria— hubieran quedado al descubierto las contradicciones del discurso universalista, de que tan orgulloso se ha sentido Occidente. Y entonces cada cuál, cada país o comunidad de países, cada grupo social y hasta cada individuo, necesitarán conjurar la amenaza que significa la cercanía del otro, de los otros, en todas sus formas y figuras, rehaciendo la exclusión no solo en la forma de *fronteras* sino de *distancias* que vuelvan a poner "a cada cuál en su si-

tio". Pero en la profunda ambigüedad del *revival* identitario no habla sólo la revancha, ahí se abren camino otras voces alzadas contra viejas exclusiones, y si el inicio de muchos movimientos identitarios es de reacción y aislamiento también lo es su funcionamiento como espacios de memoria y solidaridad, y como lugares de refugio en los que los individuos buscan una *tradición moral* desde la que se proyectan alternativas comunitarias y libertarias, capaces incluso de revertir el sentido mayoritariamente excluyente que las redes tecnológicas tienen para las mayorías, transformándolas en potencial de enriquecimiento social y personal.

Entender esta *transformación en la cultura* nos está exigiendo asumir que *identidad* significa e implica hoy dos dimensiones diametralmente distintas, y hasta ahora radicalmente opuestas. Pues hasta hace muy poco decir identidad era hablar de *raíces, de raigambre, territorio, y de tiempo largo*, de memoria simbólicamente densa. De eso y solamente de eso estaba hecha la identidad. Pero decir identidad hoy implica también —si no queremos condenarla al limbo de una tradición desconectada de las mutaciones perceptivas y expresivas del presente— hablar de migraciones y movilidades, de *desanclaje e instantaneidad, de redes y flujos*. Antropólogos ingleses han expresado esa nueva identidad a través de la espléndida imagen de *moving roots*, raíces móviles, o mejor de *raíces en movimiento*. Para muchos del imaginario substancialista y dualista que todavía permean la antropología, la sociología y hasta la historia como disciplinas, esa metáfora resultará inaceptable, y sin embargo en ella se vislumbra alguna de las realidades más fecundamente desconcertantes del mundo que habitamos. Pues como afirma el antropólogo catalán, Eduard Delgado<sup>6</sup>, "sin raíces no se puede vivir, pero muchas raíces impiden caminar".

El nuevo imaginario relaciona la identidad menos con esencias y mucho más con



<sup>6</sup> E. Delgado "Cultura, territorio y globalización", en Martín-Barbero/López (Coord.), *Cultura y región*, CES-Universidad Nacional, Bogotá, 2000.

trayectorias y relatos. Para lo cual la polisemia en castellano del verbo *contar* se torna largamente significativa. *Contar* significa tanto narrar historias como ser tenidos en cuenta por los otros. Lo que entraña que para ser reconocidos necesitamos contar nuestro relato, pues no existe identidad sin narración ya que ésta no es sólo expresiva sino constitutiva de lo que somos<sup>7</sup> Para que la pluralidad de las culturas del mundo sea políticamente tenida en cuenta es indispensable que la diversidad de identidades pueda ser contada, narrada. Y ello tanto en cada uno de sus *idiomas* como en el *lenguaje multimedial* que hoy los atraviesa mediante el doble movimiento de las *traducciones* —de lo oral a lo escrito, a lo audiovisual, a lo hipertextual— y de las *hibridaciones*, esto es de una interculturalidad en la que las dinámicas de la economía y la cultura-mundo movilizan no solo la heterogeneidad de los grupos y su readecuación a las presiones de lo global sino la coexistencia al interior de una misma sociedad de códigos y relatos muy diversos, conmocionando así la experiencia que hasta ahora teníamos de identidad. Lo que la globalización pone en juego no es sólo una mayor circulación de productos sino una rearticulación profunda de las relaciones entre culturas y entre países, mediante una descentralización que concentra el poder económico y una des-territorialización que hibrida las culturas.

Lo complicado de la estructura narrativa de las identidades es que hoy día ella se halla trenzada y entrelazada a una diversidad de lenguajes, códigos y medios que, si de un lado son hegemónizados y rentabilizados por lógicas de mercado, de otro abren posibilidades de subvertir esas mismas lógicas a partir de las dinámicas y los usos sociales que del arte y de la técnica llevan a cabo las redes culturales. Por más que los apocalípticos —del último Popper a Sartori— atronen con sus lúgubres trompetas nuestros ya fatigados oídos, la verdad es que la densidad de las visualidades y sonoridades de las redes no responde sólo a los intereses del mercado y a una supuesta “decadencia moral”, sino que son también el lugar de emergencia de un nuevo tejido social y un nuevo espacio

público. Ahí está el Foro Social-Mundial de Porto Alegre subvirtiendo el sentido que el mercado capitalista quiere dar a internet, y contándonos por esa misma red los extremos a que está llegando la desigualdad en el mundo. Mientras Microsoft y otros buscan monopolizar las redes, montones de gente, que conforman en sí mismas una minoría estadística para la población del planeta, constituyen también una voz disidente con presencia mundial cada día más incómoda al sistema y más aglutinante de luchas y búsquedas sociales, de puesta en común de experiencias sociales, artísticas y políticas.

## Tecnicidades e información

La posibilidad de comprender la envergadura de las actuales transformaciones tecnológicas pasa paradójicamente por la no reducción de los cambios socioculturales a su dimensión tecnológica dejando por fuera lo que socialmente se produce, esto es, como si todo lo demás fuera mero efecto de lo técnico. Pues lo que la presencia de las TIC (tecnologías de información y comunicación) está produciendo hoy a lo largo y ancho del mundo no es comprensible, ni proyectable políticamente más que a partir de una *visión integral* capaz de ubicar *los efectos y las potencialidades* de las tecnologías en el entorno de *los procesos* de desarrollo económico-social y de las prácticas de participación democrática. Movidas y orientadas exclusivamente —durante los años 90— por el sector de los grandes conglomerados económicos las TIC han tomado un rumbo radicalmente diferente en los países más ricos que en la inmensa mayoría de países que conforman el mundo empobrecido y subdesarrollado de Latinoamérica, África y Asia: actualmente casi el 70% de los usuarios de redes digitales residen en los Estados Unidos y Europa; al mismo tiempo que en los países



<sup>7</sup> A ese respecto, ver Bhabha, Homi K. (Ed.), *Nation and narration*, Routledge, London, 1977; Marinas, José Miguel, “La identidad contada”, en *Destinos del relato al fin del milenio*, pp. 66-73, archivos de la Filmoteca, Valencia, 1995.

más grandes y económicamente fuertes del mundo pobre las oportunidades de conectarse a las redes ofrecen el índice de desigualdad más brutal: según proyecciones de la Cepal, “en el año 2004 el grupo de ingresos más altos en Brasil alcanzaría una tasa de conectividad del 82% mientras que la tasa nacional sería de sólo 12%”<sup>8</sup>. La “brecha digital” es *en realidad una brecha social, o sea, no remite a un mero efecto de la tecnología digital sino a una organización de la sociedad que impide a la mayoría acceder y apropiarse tanto física, como económica y mentalmente, de las TIC.*

Lo anterior no puede sin embargo impedirnos asumir el hecho de que *la información se ha convertido en un nuevo paradigma de organización de la sociedad*. Pues la *información* constituye hoy el *valor agregado* por antonomasia, ya sea:

—incorporada a los productos en su composición material, en su “forma” o en su transformación genética;

—incorporada a los procesos de producción en la “fábrica flexible” que organizan los flujos informacionales de invención, programación y evaluación, en la circulación de las mercancías y la función del *marketing*;

— convertida ella misma en producto que se halla en la base de la llamada “economía informacional”: el mercado de bienes digitales que enlaza cada día más velozmente la producción con la circulación de conocimiento y de cultura.

Pero esa hipervaloración de la información no puede ser apreciada en su justo valor más que conectándola, a la vez, con la *devaluación* que hoy sufren los saberes tradicionales no informatizables, las formas de trabajo “informales” (o sea que no son o no están informadas), las estrategias campesinas de supervivencia, las experiencias de vida en los inmigrantes, la memoria cultural de los ancianos, etc.; y con el surgimiento de *nuevos derechos* de los ciudadanos: que van del *acceso a la información* no sólo como receptores sino también como productores. Al derecho a un flujo equilibrado de información entre regiones del mundo y



entre países de una misma región, como Latinoamérica. El reconocimiento de esos nuevos derechos tiene a la base *el valor que el conocimiento ha adquirido* en la “sociedad-red” como bien público.

— *Primordial*: “Se trata de una sociedad en la que las condiciones de generación de conocimiento y procesamiento de información han sido sustancialmente alteradas por una revolución tecnológica centrada sobre el procesamiento de información, la generación del conocimiento y las tecnologías de la información. Esto no quiere decir que la tecnología sea lo que determine sino que se constituye un paradigma de un nuevo tipo en el que todos los procesos de la sociedad, de la política, la guerra, la economía, pasan a verse afectados por la capacidad de

<sup>8</sup> Cepal, <http://www.cepal.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/1/LCG2195Rev1P/lcg2195e2.pdf>

procesar y distribuir información de forma ubicua en el conjunto de la actividad humana”<sup>99</sup>. A su vez, ese nuevo paradigma alienta un proceso de conversión del *conocimiento* en *tecnociencia*, que impulsa una creciente hiperespecialización de los saberes y la conversión de la investigación científica en ingrediente altamente estratégico del *complejo tecnoindustrial*: desde el estudio del genoma humano hasta la producción de trasmisores la investigación moviliza hoy gigantescos capitales de empresas globales que alientan la complicidad entre investigación científica y operación comercial. El derecho de los ciudadanos a la *comunicación pública del conocimiento* se torna aun más decisivo en las nuevas condiciones de hegemonía tecnológica del saber y de las presiones mercantiles sobre el proceso mismo de su producción y circulación. Lo que se busca salvaguardar es, al mismo tiempo, el derecho a que la sociedad pueda seguir contando con ese *otro conocimiento* que proviene de los saberes de *experiencia social*, y el derecho a que todo lo que concierne a las opciones y decisiones sobre desarrollo e inversión en investigación científica y tecnológica pueda ser objeto de información y debate públicos.

Un somero diagnóstico nos da las siguientes tendencias como rasgos predominantes:

— Como en ningún otro campo, en el del desarrollo tecnológico de las comunicaciones, la ausencia mediadora del Estado ha dejado ya efectos especialmente perniciosos. Pues la reconfiguración del Estado impuesta por la globalización le ha hecho pasar de unas políticas *legalistas y voluntaristas* en comunicación y cultura —las de los años setenta y ochenta— a la más pura y dura *desregulación* que deja libre al mercado para marcar las lógicas y las dinámicas de la transformación de los medios de comunicación y las tecnologías informáticas. Con un agravante, que mientras eso sucede en el plano de los grandes medios, el Estado regula hasta el extremo a los pequeños, como las emisoras de radio y las televisiones locales y comunitarias, multiplicando las trabas legales a su funcionamiento y expansión.

— Esa desregulación se ha traducido en una *ausencia casi completa de políticas públicas* —tanto en el ámbito nacional como latinoamericano— en la implantación y orientación de las nuevas TIC durante los años 90, y solamente en los últimos dos años comienzan a aparecer iniciativas públicas que vayan más allá de la mera repartición política y del aprovechamiento económico de las frecuencias en telefonía móvil o en las de banda ancha.

— El desarrollo de las redes digitales se halla además marcado todavía en Latinoamérica por una concepción altamente *instrumental* —esto es, no cultural ni ciudadana— que está impidiendo insertarlas en los planes nacionales de desarrollo nacional y de democratización local, ignorando así que lo que hay que privilegiar no son las tecnologías de punta sino aquellos tipos de servicios que mejor respondan a las necesidades de las colectividades locales y potencien en mayor grado su creatividad cultural, que es lo que puede reforzar los lazos comunitarios.

— La poca o nula interacción de la *escuela pública* con los actuales desarrollos de las tecnologías digitales, que están reconfigurando profundamente tanto los modos de producción, de circulación del conocimiento y de los aprendizajes, como los mapas laborales y profesionales. Pues los cambios más de fondo que acarrea la sociedad de la información tienen justamente que ver con transformaciones en las condiciones de existencia del trabajador y en el nuevo sentido del trabajo, ambos ligados estrechamente al campo de la educación: nuevas destrezas mentales requeridas por los nuevos oficios, nuevas modalidades de aprendizaje formales y no formales, nuevas formas de relación entre trabajo y juego, entre el espacio doméstico y el lugar de trabajo.

A partir de ese somero diagnóstico pensamos que las mutaciones culturales que entrañan los *cambios en la comunicación*



<sup>99</sup> Castells, Manuel, *La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Areté, Madrid, 2001.

*y la información* exigen de nuestros países la construcción de un nuevo *pacto social* ya que lo que ahí está en juego son nuevos *modelos de sociedad*. Lo que quiero decir es que éste tiene que ser un ámbito primordial de acción pública, y por lo tanto no puede hacer parte de las políticas coyunturales de un gobierno sino que debe hacer parte de verdadera *políticas de Estado* a largo plazo. Para lo cual se hace necesario que los Estados asuman que la Información y la Comunicación configuran hoy un sector de los *Servicios Públicos* tan estratégico socialmente como los servicios de salud y educación, y así debería empezar aparecer en los documentos de política nacional con nombre propio, el de *Servicio Público de Información y Comunicación*.

La implementación de ese nuevo servicio público debe ser conducida por los gobiernos en estrecha coordinación con la empresa privada y la sociedad civil, incorporando a todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de *la sociedad de la información* en cada país y en la región. Y para que haya una estrecha colaboración entre los organismos y los programas públicos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas, la Cepal propone como indispensable que a la cabeza se halle un órgano coordinador con capacidades decisorias de rango ministerial.

Pero así como a la base material de la inserción en la sociedad de la información se hallan unas *infraestructuras técnicas*, para apropiarse de los beneficios procurados por las TIC nuestros países, van a requerir dotarse de una nueva *base cultural* que posibilite el acceso real de las mayorías a los diversos usos de las TIC y a su producción creativa. Proporcionar a nuestras sociedades latinoamericanas en su conjunto esa *base cultural* va a requerir de un proyecto tan exigente, y de tanto o mayor empeño, que la dotación de infraestructuras materiales. Hemos denominado a ese proyecto *alfabetización virtual*<sup>10</sup>, y la entendemos conformada por el *conjunto de destrezas mentales, hábitos operacionales y talante interactivo* sin los cuales la presencia de las tecnologías entre la mayoría de la pobla-

ción será desaprovechada, o pervertida por el usufructo que de ella hace una minoría en su particular beneficio. Axial como en otro momento de su historia toda, en Latinoamérica se dio como proyecto social básico la alfabetización de adultos, axial ahora nuestras sociedades se hallan necesitadas de un nuevo proyecto de *afabetización virtual*, no de un grupo social particular sino del conjunto de la población, desde los niños a los ancianos, desde las comunidades urbanas a las rurales y aun las indígenas, los trabajadores y los desempleados, los desplazados y los discapacitados.

Se trata de una alfabetización cuya principal peculiaridad reside en ser *interactiva*, en la que el aprendizaje se realiza mediante *el proceso mismo de uso de la tecnología*. Un *uso* que puede y, en ciertos casos, deberá ser *orientado*, pero que en ningún caso puede ser suplido por meros conocimientos convencionales. Hay sin duda una *convergencia* a establecer entre alfabetización letrada y *alfabetización virtual*, de manera que aquella sea integrada a ésta como factor dinamizador de los procesos pero a sabiendas de que *la cultura virtual* reordena las mediaciones simbólicas sobre las que pivota la cultura letrada al replantear no pocas de las demarcaciones espacio-temporales que ésta supone. *Navegar* es también leer pero no de izquierda a derecha ni de arriba abajo, ni siguiendo la secuencia de las páginas, sino *atravesando* textos, imágenes, sonidos, conectados entre sí por muy diversos modos de articulación, simulación, modelado, juego. Modos esos de *articulación virtual* cuya habilidades hacen parte indispensable de los saberes que requieren cada día con mayor frecuencia los mundos laboral y cultural.

Bogotá, abril de 2004



<sup>10</sup> Martín-Barbero, J., *Cultura y nuevas mediaciones tecnológicas*, CAB, Bogotá, 2003.

Ana María Miralles Castellanos  
Universidad Pontificia Bolivariana  
Grupo de Investigación en Comunicación Urbana,  
Medellín.

# La comunicación hoy

Ana María Miralles Castellanos

La idea de pensar en los principales problemas y retos de la comunicación hoy constituye en sí misma un desafío. ¿Cómo no va a serlo cuando se supone que entramos a pasos gigantescos en la sociedad de la información y que nuestras sociedades están atravesadas por la "transparencia" de la publicidad y la comunicación? ¿Cómo no cuando hoy todo es sondeable y hasta los aspectos más íntimos de la vida de las personas aparecen en las pantallas de la televisión? ¿Cómo no lo es cuando la sensación que nos deja la permanente conexión por medio de internet es la de la ilusión comunicativa? ¿Cómo pues plantear los problemas de la comunicación actualmente sin entrar en conflicto con la celebración anticipada de quienes realmente creen estar en la sociedad de la información?

Esta aparente omnipresencia de la comunicación en las sociedades contemporáneas esconde una trampa: la excesiva visibilidad de la comunicación es al mismo tiempo el mayor síntoma de su ausencia. Por eso quiero plantear que quizás el principal problema de la comunicación hoy es que no es democrática. Con ello me refiero a que aquella versión de la de-



mocracia que es definida a partir de su tejido comunicativo parece estar todavía muy lejos. La instrumentalización de la comunicación mediática y propagandística obnubila los aportes de la comunicación a la construcción de una verdadera cultura democrática, entendida en términos de una opinión pública que no es ya más el botín de guerra de los políticos y de los medios, sino que obedece a la lógicas del debate público en el que el *demos* participa de manera activa.

Pero la comunicación es hoy uno de los mejores negocios y por ello está al servicio de los poderosos. Aquí y allá los empresarios de los medios de comunicación defienden sus fueros frente a la propuesta de una comunicación más social amparada por nuevas leyes de radio y televisión. El principio de la libre empresa se defiende con más ahínco que el de la libertad de expresión, sobre el cual se hacen no pocas concesiones a nombre de un mal llamado interés general, que se concreta fácilmente en asuntos de seguridad nacional o lucha contra el terrorismo. La comunicación gubernamental ha confundido la gobernabilidad con la imagen y la estrategia publicitaria. Si las ciudades son empresas y su forma predi-

lecta de comunicación con la sociedad es el lenguaje de la publicidad, ¿del otro lado qué tenemos?: clientes y no ciudadanos. No se trata solamente de que la sociedad de mercado sea actualmente el modelo hegemónico, es que parece que el mercadeo sustituyó a la comunicación. Así como pasa con las estrellas en los agujeros negros, el mercadeo intenta devorar, no sin algunas resistencias, las lógicas de la comunicación. Todo es vendible y todo es comprable con un buen "plan de comunicación". Los comunicadores renuncian a cualquier posibilidad de incidir en los destinos de la democracia. La comunicación, lo han dicho algunos, es vacía. Por eso acaban de mercenarios de las causas más contradictorias pues la vaciedad de la comunicación les permite ponerse al servicio de quien tenga definidas sus necesidades comunicativas, aunque los contenidos explícitos sean construidos en otros territorios.

¿Cómo se relacionan comunicación y democracia? ¿Es la comunicación un discurso, es un procedimiento? Indudablemente es una forma de lectura de la realidad y como tal un discurso que se mueve en el terreno de lo simbólico, de los imaginarios. El grado de intervención de la comunicación está regido por la configuración de percepciones sobre la realidad re-construida por el discurso periodístico y moldeado por las estrategias de comunicación.

Pero también es un procedimiento, es una lógica que atraviesa las formas de interacción en diferentes niveles en el contexto social, en el cual cabría preguntarse por ejemplo por las formas que adquieren las relaciones entre gobernantes y gobernados en los momentos entre las elecciones, es decir, en el trámite democrático de lo público. Cuando se habla de gestión democrática de lo público se hace explícita referencia a la lógica comunicativa de esas relaciones mucho más allá de unas técnicas eficientes para mostrar la gestión de turno.

La lógica comunicativa de esa relación identifica un modo de hacer lo público mediante el intercambio y la dinámica política permanentes. En este sentido, la antropolítica que reclamaba Morin<sup>1</sup>, es decir, una polí-

tica que esté pensada a escala humana, demandaría una comunicación que hiciera más cotidianos aunque quizás menos espectaculares los asuntos políticos.

Esto nada tiene que ver con las perversas tentativas de los medios por sustituir la política. Tras largos años de desprestigar la política, además de personalizarla y hacerla un objeto de *marketing*, el periodismo creyó haber conquistado un espacio regido por las particulares categorías de percepción que delinean las rutinas profesionales y convertirse así en el nuevo lugar para el consenso, para la sanción moral, para las distinciones entre el bien y el mal, para señalar el rumbo de las sociedades por el simple acto de la construcción de las noticias. Como bien lo señalara Edurne Uriarte<sup>2</sup>, los medios son el poder mismo.

Y habría que añadir que se confunden con el poder. Cuando se piensa en el tema de los monopolios en el campo de la comunicación y de la producción informativa, no se puede más que admitir que la concentración horizontal y vertical de medios de información se traduce en una realidad: el entorno informativo se vuelve totalitario. A pesar de la existencia de leyes que "protegen" la actividad informativa, nos lo ha recordado Sartori<sup>3</sup>, un sistema puede ser totalitario debido a los efectos que produce el control de los discursos por parte de la misma fuente. La homogeneidad es un rasgo lamentablemente distintivo de la comunicación en muchas partes. El pensamiento único arribó hace un tiempo a los medios y lo hizo por la vía de la propiedad y por los efectos de campo<sup>4</sup> que funcionan bajo el principio de la auto-referencialidad del discurso periodístico. Es



<sup>1</sup> Morin, Édgar, "Fronteras de lo político", *Revista Foro*, No. 31, Bogotá, mayo de 1997, pp.17-18.

<sup>2</sup> Uriarte, Edurne, "La política y el poder de los medios", *Revista Leviatán*, Madrid, 2000.

<sup>3</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Altamira, Bogotá, 1994, pp. 65-67.

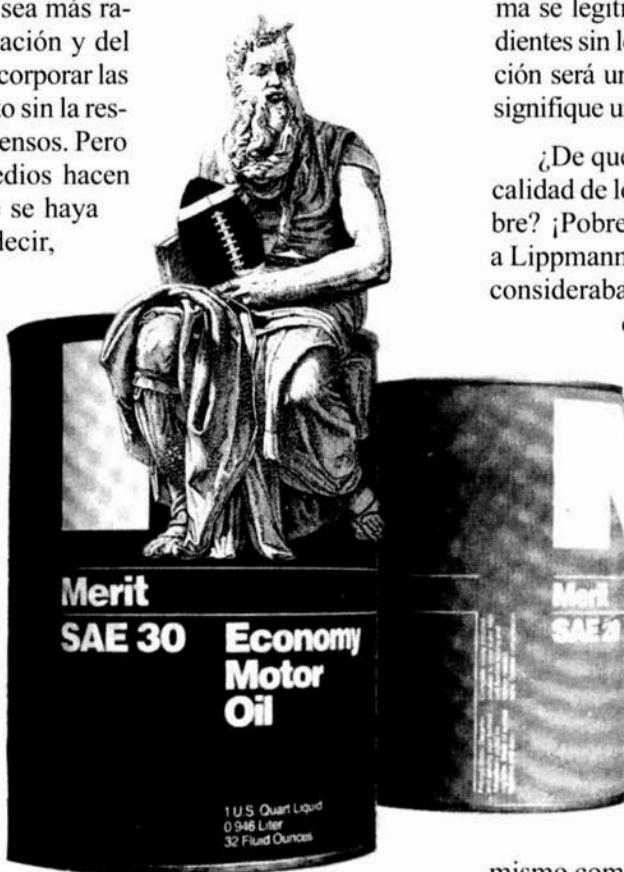
<sup>4</sup> Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Anagrama, Barcelona, 1997, pp. 30-35.

más importante saber lo que hace la competencia que trabajar con criterios de responsabilidad política y social, en torno a lo público.

En esta situación, el principio del pluralismo es el más afectado. A diferencia de las necesidades del pluralismo en el campo político (de todas formas difícilmente disociable del campo informativo) que permite los disensos pero mantiene su preocupación central por el consenso, al pluralismo informativo se le exige que sea más radical: la función de la comunicación y del periodismo sería centralmente incorporar las divergencias e incluso el conflicto sin la responsabilidad de llegar a los consensos. Pero la realidad muestra que los medios hacen visible los "consensos" sin que se haya cumplido lo fundamental, es decir, abrir el abanico de todas las visiones posibles sobre los temas en condiciones de pluralismo. Por eso es que el periodismo no puede sustituir a la política. Su función es reflejar los disensos, no necesariamente construir los consensos. Y los disensos se reflejan porque la naturaleza de la opinión pública es la polémica, el debate y la función de los medios es alimentar y dar espacios a las corrientes de opinión.

## Temas y modas

Los debates sobre la sociedad de la información, al menos en el nivel institucional, han estado marcados por la discusión sobre las tecnologías. La brecha Norte-Sur se evidenció una vez más en la cumbre de Ginebra en diciembre de 2003. El mundo desarrollado se ocupó de los avances tecnológicos, la conectividad y la tecnología digital, mientras para el mundo en desarrollo los asuntos vitales todavía pasan por la educación, la disponibilidad de redes de conexión telefónica o el acceso universal a la información. ¿Cómo puede salir una agenda única, una



doctrina de la sociedad de la información cuando la desigualdad de condiciones es tan grande? ¿Qué se agazapa detrás de la consigna de la sociedad de la información? No fue en Ginebra en donde se reveló el secreto. Quizás tampoco lo sea Túnez en el 2005.

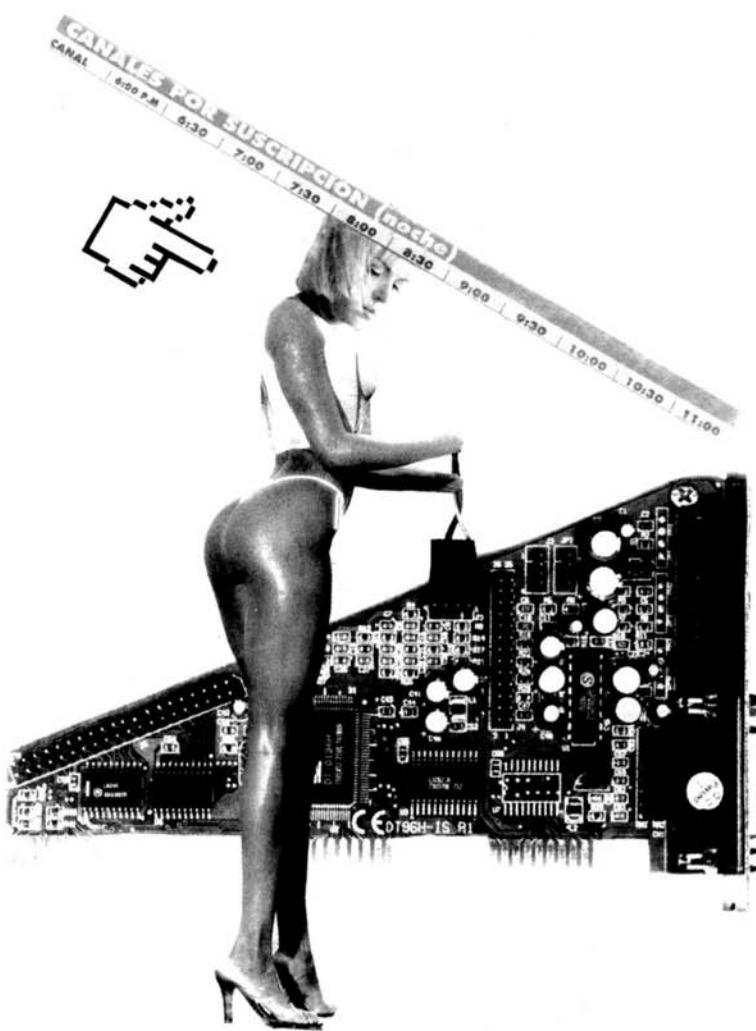
En cualquier caso, quizás una de las verdades que ha salido a flote es que la línea entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo es el de las tecnologías y así un nuevo paradigma se legitima, dejando de lado asuntos pendientes sin los cuales la sociedad de la información será una ilusión que quizás para algunos signifique un excelente negocio.

¿De qué sirven tecnologías de punta si la calidad de los contenidos sigue siendo tan pobre? ¡Pobre a rabiar! Es inevitable recordar a Lippmann, quien además de que en general consideraba que la teoría democrática pide demasiado a los ciudadanos sobre

los asuntos públicos, pensaba que la prensa no sólo contribuía a los males de la opinión pública sino que vaticinaba que los periódicos siempre fracasarían, dada la naturaleza estereotipada de las noticias, en el intento de interpretar la vida pública y hacer que los ciudadanos se orientaran a partir del discurso de los periódicos<sup>5</sup>.

Una revisión a simple vista de los textos de formación periodística genera un pesimismo como el de Lippmann. Los libros con los que específicamente se enseña el periodismo son de una liviandad evidente, que no se relaciona con las profundas responsabilidades que entraña la construcción de la democracia desde las actividades informativas y de comunicación. Por eso no es de extrañar que uno de los principales asuntos a discutir sea el de las formas de construcción de la agenda en los medios de comunicación. La

<sup>5</sup> Lippmann, Walter, *Public Opinion*, Nueva York, Free Press Paperbacks, 1997, Parte 7, pp. 201-230.



decisión sobre lo que es noticia en el panorama del acontecer está marcada por una fragilidad azarosa. Lo importante para los medios no necesariamente coincide con lo social y políticamente relevante. De ahí el problema de las agendas y el hecho de que ese sea uno de los nudos conflictivos de la llamada comunicación política: la disputa entre agendas divergentes, asimétricas y con distintas legitimidades. La mayor legitimidad no se correlaciona necesariamente con una mayor presencia en el espacio público. Es justo lo que ocurre con los medios: la presencia de su agenda es inversamente proporcional a la legitimidad de su origen. El llamado por Wolton<sup>6</sup> “eslabón débil” de la comunicación política triunfa en el espacio público en vir-

tud de la permanente exposición, de una visibilidad que hace fácilmente asimilable el discurso de la información periodística. La simplicidad triunfa ahora incluso en la academia.

La reflexión sobre la agenda ocupa hoy un lugar importante para la democracia. Por un lado, porque representa un cierto sentido del consenso. Aunque la *paradoja democrática* sea para Mouffe<sup>7</sup> justamente la imposibilidad de eliminar los antagonismos y moverse permanentemente en la cuerda floja del conflicto a partir de la figura del adversario, lo cual haría de los consensos una visión no solamente poco realista sino demasiado clásica para leer el entorno contemporáneo, indudablemente el paradigma del consenso mantiene en parte su vigencia. La comunicación incluso jugaría ahí un rol clave en la visibilización constante del conflicto que no supone necesariamente la disolución de la sociedad sino la incorporación mediática de ese *pluralismo agonístico* que propone Mouffe.

Sin embargo, no podemos dejar de considerar que aunque clásica, la visión sobre la agenda en este primer sentido, apunta a conservar la esperanza de un posible acuerdo. El fantasma de la agenda compartida ronda por los recovecos del espacio público. No obstante, en un segundo sentido, la reflexión sobre la agenda invitaría a pensar justamente en lo contrario, en las agendas y en su disparidad. La pugna central radica en la asimetría de las oportunidades que tienen los diferentes actores para instalar temas en el espacio público. Surge entonces la pregunta: ¿instalar hoy temas en la agenda pública pasa por el criterio reduccionista de lo que es noticia y debe por lo tanto amoldarse a sus exigencias? ¿Conquistar el espacio público con el abanico de demandas y reivindicaciones significa adoptar el lenguaje de la comunicación y hasta del *marketing*?

En su reflexión *Sobre la televisión*, Bourdieu nos recuerda cómo cotidianamente

<sup>6</sup> Wolton, Dominique, “Los medios, eslabón débil de la política”, en *El nuevo espacio público*, Jean Marc Ferry y otros, Gedisa, Barcelona, 1992.

<sup>7</sup> Mouffe, Chantal, *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 19-32.

los medios construyen expertos y elevan a la categoría de intelectuales mediáticos (léase, a la altura de los medios y del consumo de masas) a personajes sin ninguna respetabilidad en el campo académico<sup>8</sup>. El tríptico periodistas-expertos-políticos contribuye así a colocar los temas de agenda llamados a tener repercusión en la sociedad. No es que nos digan exactamente cómo pensar sino sobre qué pensar. Y entre tanto, ¿qué pasa con la agenda de la ciudadanía? ¿Dónde existe, cómo se configura? Los primeros norteamericanos que comenzaron a practicar el periodismo público sustentaron su propuesta en la diferencia de temas de agenda de los medios y los intereses de los ciudadanos. Lo más interesante es que lo hicieron con los mismos procedimientos utilizados para demostrar la famosa teoría de la "agenda setting": la encuesta. Por medio de este instrumento demostraron la discrepancia profunda de los temas de agenda entre los ciudadanos y los medios de comunicación.

Pero eso no es todo. La homogeneidad aplastante de la agenda informativa, las condiciones totalitarias de su producción acaban provocando que a través de otros circuitos, por lo general no mediáticos, exploten literalmente otro tipo de demandas y entren en contradicción con los temas dominantes de la política y del periodismo. Los contrapúblicos de los que ha hablado Fraser<sup>9</sup> son la mejor prueba de la respuesta a la invisibilización político-mediática. Los contrapúblicos se caracterizan por ser públicos subalternos, no reconocidos por la esfera pública central y sin embargo, han construido su propio discurso paralelo al de los públicos reconocidos, en donde inventan y hacen circular contradiscursos sobre sus identidades, intereses y necesidades. Surgen en respuesta a exclusiones dentro de los públicos dominantes, pero aspiran a difundir su discurso en espacios más amplios.

La noción de *pseudorealidad* se produce justamente cuando la mayor parte de los medios de comunicación coinciden en las mismas "verdades" y las imponen como un único sentido de realidad. Así, la *espiral del silencio* que planteó tan acertadamente Elisabeth Nöelle Neumann, lo que hace es

catapultar la emergencia de núcleos duros que se resisten al silenciamiento. Estos núcleos se construyen por lo general en circuitos al margen de los medios y esperan el momento adecuado para dar el salto a lo político-mediático.

## Los retos de la comunicación

Sin el ánimo de exhaustividad diría que son tres básicamente los retos de la comunicación en la actualidad: contribuir a la construcción de espacio público, a la formación de ciudadanía y desarrollar estrategias alternativas para pensar el problema de la agenda.

Desde hace un tiempo se venía afirmando que los medios de comunicación son el ágora o la nueva plaza pública, lo cual no ha pasado de ser más que una metáfora un poco forzada. La dramática confusión entre lo público y lo publicable permitió que se aceptara muy a la ligera esta expresión, despojándola de toda connotación y responsabilidad políticas. La varita mágica de los medios convertía al sapo en príncipe con solo tocarlo con sus cámaras y micrófonos.

Por lo tanto aquí el reto es doble: por un lado se trata de pensar en la contribución del periodismo a la creación o ensanchamiento del espacio público, y por otro, se trata de pensar los medios como escenarios para el debate público con las exigencias propias de la cultura de masas caracterizada por la amplia presencia de los medios de comunicación en la vida de la gente.

En el primer caso los medios deben comenzar por resituar el papel de la política. Es más: deben resitarse ellos mismos frente a la política. Después de haber contribuido con tanto entusiasmo a su descrédito, finalmente el periodismo debe reconocer que por ejemplo los partidos políticos son las más



<sup>8</sup> Op.cit., Capítulo 2.

<sup>9</sup> Fraser, Nancy, *Iustitia interrupta*, "Reflexiones críticas desde la posición postsocialista", Bogotá, 1997, Universidad de los Andes.

importantes de las instancias mediadoras de la institucionalidad democrática. Seriamente, el periodismo debe reflexionar sobre lo que significa lo que alguna vez llamó Ludolfo Paramio *la crisis de la política y su refundación democrática*<sup>10</sup> y renunciar al por fortuna efímero papel que los medios venían jugando en la construcción de candidatos y políticos mediáticos. La puerta giratoria entre la política y el periodismo no solamente plantea problemas éticos sino de práctica política, eso ha quedado demostrado. Los candidatos sin partido o “independientes” —lo cual es verdaderamente absurdo tratándose de política— no solamente han exhibido todas sus ignorancias para gestionar lo público sino que han contribuido a atomizar todavía más el desbarajustado mapa de la política.

La comunicación tiene por lo tanto ahora la responsabilidad de dejar atrás la confusión entre unos partidos obsoletos que deben cambiar pero también deben seguir existiendo y la propuesta implícita de desaparición de los partidos. Las estrategias informativas y de comunicación deberían enfilarse hacia un debate público transparente sobre la actual situación de los partidos, fortalecer su información sobre las corrientes de opinión divergentes que supone la existencia de diferentes apuestas políticas y contribuir a la modernización de los partidos mediante la visibilidad permanente de sus debates y propuestas. Podrían ir incluso más lejos: proponerles debates a esos partidos para que retomen la senda de las diferencias ideológicas. Mouffe<sup>11</sup> llama la atención sobre los peligros de la anulación de las diferencias entre la izquierda y la derecha que nos propone el *nuevo centro político*. En Colombia el triunfo de la izquierda en la alcaldía de Bogotá y de otros candidatos afines en ciudades principales del país debería permitir que el discurso periodístico por primera vez reconozca y aliente esas diferencias de opinión en lugar de polarizar los ánimos o montarse ciegamente en el tren uribista. Colombia vive un momento apropiado para afrontar con madurez política lo que ya fue refrendado en las urnas. Es lógico esperar que los medios de comunicación estén a la altura del reto.

En cuanto a la disposición de los medios como escenarios para el debate público, es una consecuencia de resitirse ante la política. Significa que nuevos actores podrían circular sus mensajes por los medios y que además éstos no serían tan timoratos a la hora de aceptar que uno de sus principales cometidos es el de alimentar la polémica pública, no a través del escándalo estilo tornado que revienta un día y muere a la semana siguiente después de dejar unos cuantos heridos a su paso, sino por medio de la controversia sostenida sobre los temas más importantes de las agendas. Siempre ha sido fácil reconocer que los medios han tenido la habilidad de lograr la atención sobre ciertos asuntos, pero han sido incompetentes para sostener las controversias. En ocasiones, cuando logran sostener un tema por un tiempo inusitado su única estrategia narrativa ha adoptado la forma de la telenovela. Aunque la telenovela en Colombia, y en general los géneros de ficción, han sabido a veces explicar mejor la realidad del país que los propios noticieros, como lo han sustentado Jesús Martín-Barbero y Germán Rey<sup>12</sup>, cuando los géneros informativos adoptan ese lenguaje, como en el caso del proceso 8000, lo que han producido es la desactivación del debate público y propiciado las miradas curiosas y livianas sobre los temas.

Me atrevo afirmar que no habría hoy lugar más público para un debate público que los medios de comunicación. Ello requiere pasar de la cultura del secreto a la cultura de la información. Pero también ese resitirse frente a la política y lo político, supone pensar a fondo el tema de la comunicación pública, que más allá de los medios establezca verdaderos sistemas de comunicación entre gobernantes y gobernados y proporcione a la socie-



<sup>10</sup> Paramio, Ludolfo, “La crisis de la política y su refundación democrática”, *Revista Foro*, No. 31, mayo de 1997, Bogotá, pp. 5-14.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 23.

<sup>12</sup> Martín-Barbero, Jesús y Rey, Germán, *Los ejercicios del ver*, Gedisa, Barcelona, 1999.

dad en general la necesaria circulación de mensajes y contra-mensajes que acaban articulando la gramática política.

El segundo reto, el de la construcción de ciudadanía, está correlacionado con las estrategias para el ensanchamiento del espacio público. Desde que con optimismo y pesimismo —apocalípticos e integrados— se notificaron públicamente del arribo de la cultura de masas, la incorporación de la gente del común a la política ha avanzado muy poco. La cultura de masas significaba entre otras cosas ensanchar el espacio público político, mucho más allá del sufragio universal, hacia la construcción del sujeto político y su vinculación a lo público. La historia parecería haberles dado la razón a los pesimistas: hordas de ciudadanos irracionales, consumidores de medios más que de informaciones política y socialmente relevantes, apáticos frente a lo político, con niveles bajísimos de competencia para la participación ciudadana, parecerían configurar el perfil de esas masas emergentes.

Sin embargo, desde que los movimientos sociales, particularmente hacia la década de los años 80, replantearon agendas por medio de lo que se ha llamado la participación de la sociedad civil organizada, lo que quedó demostrado es que los ciudadanos no son apáticos ni incapaces. A partir de ahí, han conquistado espacios en los medios de comunicación que antes no tenían, y lo que es mejor, han desarrollado sus propias estrategias de comunicación y algunos incluso sus propios medios de comunicación. El reto de aquí en adelante es para mí cómo articular al ciudadano del común al debate de lo público, es decir, a aquellos ciudadanos no organizados. La clave que nos presentan Park y Blumer<sup>13</sup> al categorizar los públicos como atentos y activos, permite pensar en los medios de comunicación como constructores de públicos. Seguir hablando a la masa o al gran público será inevitable. Pero la existencia de los públicos atentos, aquellos que leen periódicos, escuchan radio, ven televisión o participan en foros en la web, pueden vincularse, como ya lo han hecho desde el periodismo público, al debate de los asuntos propios de la esfera pública.



Esto deberá pasar por dejar atrás la consideración de los ciudadanos como si estuvieran en su minoría de edad. Indudablemente el nivel de las informaciones que poseen los ciudadanos tiene que elevarse y los primeros que deben elevar su propio nivel son los periodistas y los comunicadores. Esto supone ir en contravía de la tendencia actual, la información *light*. La banalización es realmente uno de los principales enemigos en este terreno de la ciudadanía. Aunque paradójicamente se le atribuye al interés de la gente la ampliación de los espacios livianos en la comunicación, a su lado conviven prácticas evidentemente violadoras de los derechos humanos que, si los sistemas de comunicación pública, incluidos los medios se lo preguntaran, descubrirían que son vitales para la ciudadanía. Rossana Reguillo<sup>14</sup> sitúa así de manera radical el reto de los derechos humanos en la comunicación: “Una comunicación que realice los valores democrá-

<sup>13</sup> Citados por Vincent Price, *Opinión pública*, Paidós, Buenos Aires, 1994, pp. 44-45.

<sup>14</sup> Reguillo, Rossana, “Derechos humanos y comunicación”, <http://comunica.chasqui>, p. 4.



ticos, no es un problema de emisores y receptores, ni de simulacros de representación de actores sociales en los distintos medios de comunicación. Lo que se juega en este debate es la lucha por la legitimación de la palabra propia en el contexto de las múltiples voces”.

Finalmente, el tercer reto: ¿cómo replantearse el tema de la agenda? La comunicación debe superar la idea de la agenda en singular y aceptar que por ejemplo si bien su agenda convive con otras, el hecho de que los medios sean el vehículo más eficaz para instalar los temas en el espacio público, no tiene por qué hacer que se acabe imponiendo la del periodismo. En esto consiste en esencia la noción de servicio del oficio periodístico, en trabajar y en hacerse también a un lado. Entonces la comunicación debería incorporar en su lenguaje la noción de agendas plurales y en plural, aceptando de paso el reto de la complejidad.

Por otra parte se deberían replantear los modos en que hoy se construyen las agendas, particularmente las mediáticas. La rueda de prensa, el boletín, la asignación de asuntos sin criterios y sin mayor debate en los

consejos editoriales de las salas de redacción, se han prestado para la burocratización de un oficio que es exactamente lo contrario. La institucionalización de las tareas informativas significó un avance, pero también un retroceso porque de algún modo hizo esclerótica la investigación periodística. En el modelo predominante la noticia busca al periodista y no al contrario. Y finalmente, el medio se reserva el derecho de admisión.

Hoy lo que me parece que está en juego es la capacidad de la comunicación para permitir que una diversidad de actores construyan sus agendas y las conecten con el espacio público. Comunicación entendida aquí como participación ciudadana y como eje articulador de esa participación en el escenario de debates públicos. Las grandes disputas políticas y comunicativas de los últimos años, si lo examinamos con detenimiento, han girado en torno al asunto de las agendas y de las exclusiones. La profunda insatisfacción comunicativa de nuestras sociedades tiene que ver con la imposibilidad de hablar desde sí mismos en el nuevo panorama de las identidades y conversar con otros en los espacios sociales, no solamente como un problema de reconocimiento sino como un asunto político de tramitación de las diferentes demandas sociales que, volviendo al tema del consenso, siguen con la mira puesta en el escenario articulador de una política convertida en antropolítica.

Una nueva concepción de las agendas requiere también del diseño metodológico que recicle o invente nuevas formas de construir los temas y de posicionarlos en la esfera pública central.

Es posible que los retos de la comunicación sean hoy muchos más de los que he señalado en este artículo, pero en el fondo todos se pueden resumir en uno solo: la comunicación tiene que reflexionar con urgencia sobre su compromiso con la construcción de cultura política, porque sin ella los pueblos seguirán sumidos en la ignorancia y la opinión pública no pasará de ser una entelequia con la cual se enredan la vida los estudiantes de comunicación y hacen negocio las firmas que realizan sondeos.

**Orlando Fals Borda**  
**Fundación Nueva República**  
**y Veedor del FSP**

## Carta a Pedro Santana

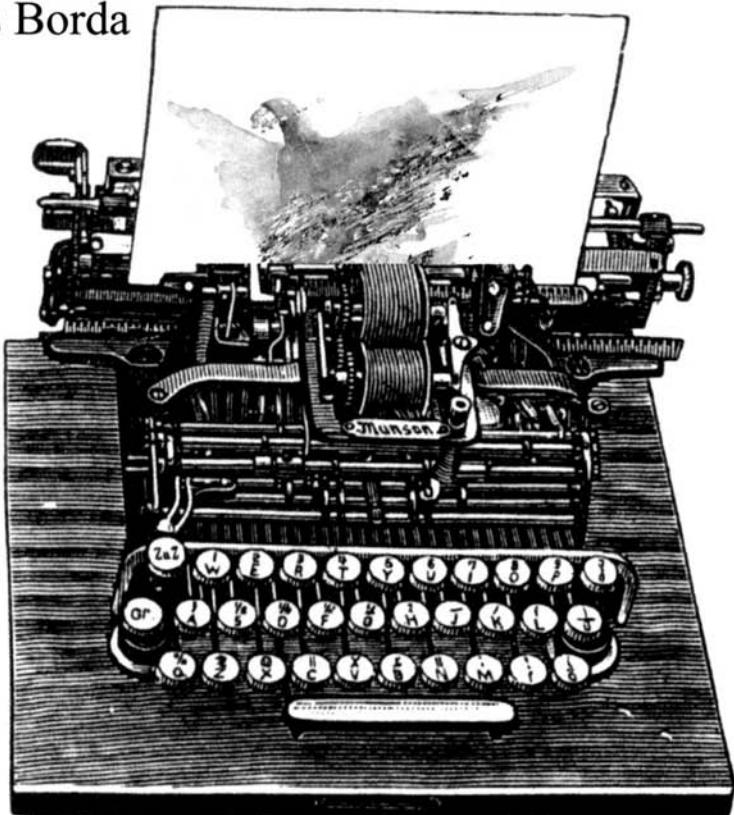
# “Me queda la angustia de la continuidad”

Orlando Fals Borda

Mi apreciado Pedro:

La invitación tuya y de los colegas del Foro por Colombia a cocelebrar el histórico número 50 de nuestra revista, sumada a la generosa sugerencia de que yo mismo escogiera la forma y el tema de mi expresión congratulatoria, no podía dejarse de lado. A los lazos de amistad contigo y con el grupo fundador desde los inicios de la aventura en 1982, se han unido los fuertes vínculos de la esperanza en las transformaciones sociales y políticas que entonces vislumbrábamos.

Son más de dos décadas de grandes eventos nacionales en los que hemos participado, muchas veces juntos, otras distanciados, pero siempre mutuamente respetuosos y ligados por valiosos ideales de trabajo con y para el pueblo colombiano, del que quisimos aprehender su ciencia y apreciar su cultura. Esto, por viejas razones de casta y estirpe, era en sí mismo un proceso de alejamiento intelectual y político de nuestras tradiciones, en el que apenas participaba una minoría preocupada, mayormente juvenil, a la que pertenecíamos quizás por la fuerza de los hechos, a pesar de nosotros mismos y de la “neutral” herencia educativa que habíamos recibido. Era una especie de revolución multimodal compuesta por violencias estructurales y de sus efectos, que ha condicionado el trágico sino de mi generación. Pero aun así, en tan difíciles circunstancias, todos quisimos desarrollar aquella transformación radical y llevarla a buen puerto. Todavía no hemos llegado.



Evaluar este intenso período de cambios en Colombia —los buenos y los malos—, podía haber sido tema adecuado para mi contribución. Tarea necesaria, sin duda. Pero como sé que tú y nuestros colegas la han venido haciendo con lucidez y constancia, decidí descartarla. Pensé, en cambio, que podía ser más útil y quizás interesante hacer el raro ejercicio de autoexaminarme —algo que he hecho poco en público, y más para mis adentros—, sin caer en narcisismos o en apologías autobiográficas, a la luz de lo ocurrido en el período que estamos recordando.

A ello se añade el factor inevitable de la vejez, con mi penúltimo deseo de explicarme a mí mismo y a los demás, antes de morir, cómo y por qué he actuado como lo he hecho en el contexto regional, nacional e internacional. Me lo ha inducido, en parte, la lectura de la autoevaluativa carta de Julio Cortázar a Roberto Fernández Retamar del 10 de mayo de 1967, reproducida hace poco a raíz del vigésimo aniversario de la muerte de aquel prodigioso escritor. Y, como él, yo también empiezo proclamándome como “intelectual del Tercer Mundo”.

## Lo universal y lo particular

Quiero hacer esta proclamación de partida porque así me he sentido para tomar mis más importantes decisiones en los trabajos que he realizado: como del Sur del mundo, latinoamericano, colombiano y costeño; y últimamente también como declarado tropical. Pero a diferencia de Cortázar, cuya diafanidad argentina tuvo como referente un concepto de universalidad demasiado impregnada, en mi opinión, por Francia, su segunda patria, he tendido más bien a referenciar lo universal en las especificidades de mis gentes y culturas, evitando convertirme en parroquial. No fue siempre así, en especial al comienzo de mi periplo profesional. Porque cuando empecé a sentir las incongruencias de la llamada “ciencia universal” aprendida en el Norte al aplicarla a nuestro contexto regional, hube de investigar y entender las raíces ambientales e históricas y las razones culturales del pueblo del común que pudieran aclarar aquellas incongruencias, con el fin de ofrecer bases firmes para un cambio social que se ha considerado indispensable.

Fue cuando empecé a denunciar el “colonialismo intelectual” (1970) así de derechas como de izquierdas, una vertiente a la que accedieron luego colegas tan valiosos como Aníbal Quijano, Pablo González Casanova, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Edgardo Lander y Boaventura de Sousa Santos. Creo que esta autocritica ha sido justificada, con consecuencias de orientación para mis trabajos de campo y mis publicaciones. El redescubrimiento y revaloración del mundo tropical realizado en esta forma con el eminentíssimo biólogo Luis E. Mora Osejo (*La superación del eurocentrismo*, 2002, traducido ya a varios idiomas) ha sido, por estas razones, uno de mis grandes gores recientes, que lamento no poder profundizar en el tiempo que me queda, porque me parece un reto contemporáneo de la mayor trascendencia.

Quizá en este aspecto práctico y contextual del cambio, visto por un intelectual como yo, que he sido sociólogo antes que novelista, mi intelecto se aleja un poco del mo-

delo de Cortázar y de escritores demasiado eurocéntricos: he tratado de contestar el “para qué” del conocimiento en su entorno específico, de tal manera que viajara más allá del estilo ante todo descriptivo e imaginativo de los escritores del *boom*.

Siguiendo entonces a maestros como Galeano, García Márquez y Carpentier, traté de sumar la historia local a la morfología literaria. Y de *Rayuela* de Cortázar tomé la metodología polifónica que los lectores han observado en mi *Historia doble de la Costa* (1979-1986). Estas decisiones sumatorias de disciplinas me han parecido adecuadas, porque quise combinar también lo universal (canal B-logos) con lo regional (canal A-mythos) sin perder el sabor de lo propio que me brindaba la identidad cultural del entorno. Y esta multihistoria sigue con vida (2<sup>a</sup> edición, 2002).

## Mi activismo político

Lo anterior puede parecer suficiente para muchos escritores e investigadores, pero no lo fue para mí. El propósito de casi todos mis trabajos ha sido claramente político en el buen sentido del concepto: quería informar y enseñar sobre las realidades encontradas a través de investigaciones interdisciplinarias en el terreno, con el fin de llevar a los lectores, a las masas y a sus dirigentes a actitudes y actividades capaces de cambiar la injusta estructura social existente, especialmente en los campos. Así contestaba el comprometedor “para qué”: para defender el control y uso de tierras y aguas —con el elemento humano— que han nutrido la vocación histórica y la identidad cultural de nuestros pueblos, hoy amenazados por ALCAS y TLCs, lo cual es estratégico para la sobrevivencia del Sur y hasta del mundo.

¿Fue eficaz este tipo combinado de trabajo? No del todo, a decir verdad, porque la situación de Colombia y de la Costa Atlántica en particular se ha empeorado desde cuando retorné a mi tierra con aquel buen propósito de estudiar para transformar. Es posible que la *Historia doble* esté más bien cumpliendo un proceloso papel informativo y formativo de eventuales conductas, convergentes con el proceso de transformación esperada, como sigue siendo mi propósito de sociólogo activo. Este punto lo desarrollaré más adelante. De todos modos, ante aquellas perspectivas de la triste y resistente realidad encontrada, fue estimulante para mí que tú y el Foro se hubieran declarado a favor de la solución teórico-práctica o política que la Fundación Rosca venía adelantando conmigo desde 1970, con el apoyo de marxistas críticos. Así nació la investigación-acción participativa (IAP), con este tipo de

sesgo ideológico que reflejaba un determinado tipo de compromiso con la acción popular a mediano y largo plazos.

Como recordarás, el Foro entró con firmeza a este campo, organizando el segundo gran simposio nacional sobre la IAP en 1985 en el teatro del SENA en Bogotá. Pero ya se veían venir las peores masacres y matanzas políticas de la historia del país, desde las de la Unión Patriótica hasta las de las motosierras de autodefensas. El intelectual terciermundista colombiano tenía que tomar partido y comprometerse en tan complicado y saturante conflicto de violencias múltiples. No podía yo mismo declararme neutral en esta situación, y tomé partido por las causas del pueblo.

Al autoexaminarme ahora, me parece que fue una solución consecuente con lo que venía observando y aprendiendo. Este proceso me llevó a sentirme intelectualmente apoyado por escuelas críticas de la academia, como la de los antropólogos de la acción (Stavenhagen, Tax, Park) y la de los constructivistas (la “cosmovisión participante” de Reason, el “antiorientalismo” de Said), dejando atrás a ortodoxos como mis viejos y queridos amigos de la Escuela de Altos Estudios de París (“intervención” de Touraine) que desafortunadamente siguieron en los esquemas obsoletos del objetivismo funcionalista.

Sin embargo, la estricta acción política nunca me atrajo. Ni siquiera busqué la presidencia de la AD-M-19 cuando se me eligió. A la política activa llegué de rebote o a instancias externas, como también me ocurrió en Córdoba o por la revista *Alternativa* (1974). Fue casi siempre como resultado de algún libro: *Campesinos de los Andes* (1955) me llevó al Concejo Municipal de Chocontá; *El hombre y la tierra en Boyacá* (1957) al Viceministerio de Agricultura; *La insurgencia de las provincias* (1988) a la Asamblea Nacional Constituyente. Fueron libros útiles desde estos puntos de vista, que llenaron vacíos en el conocimiento de la realidad regional y nacional, según opinión autorizada. Hubo también el trabajo en equipo con colegas como el inolvidable Carlos Urán, Adalberto Carvajal, Carlos Jiménez Gómez, Miguel E. Cárdenas y otros, con quienes se organizaron movimientos sociales como los muchos de Colombia Unida, sembrando conceptos entonces nuevos, como los de “democracia participativa” y “equilibrio regional”, que llegaron a incorporarse en la Carta de 1991. A estas campañas igualmente se sumó la *Revista Foro* desde su primer número en 1986, lo cual fue gran elemento motivador y movilizador.

No me cabe duda de que trabajamos duramente y de buena fe (con transparencia, se diría hoy), y con el idealismo del “hombre nuevo”. Como dije atrás, nos afectaba la inmensa tragedia del pueblo colombiano, trabajador y

humilde. Las dificultades y peligros de estas tareas fueron inmensos, y aun así se trabajó con denuedo y algún resultado. Ni por las represiones subsiguientes percibí ninguna dispersión importante de las bases, organizadas o no. Casi sin que lo sintiéramos, se iba realizando una suma de experiencias, conocimientos y recursos de las bases que iba hacia arriba y las cúpulas, en una acumulación dinámica que encontró asidero en universidades, sindicatos y organismos sociales de muy diversa índole, incluso de mujeres, jóvenes, indígenas y afrocolombianos. Concluyo entonces que un activismo de este tipo era una especie de mandato histórico al que no podía oponerme: era una vivencia total y penetrante.

## La coyuntura actual

Un punto de llegada para esta vivencia ha sido el Frente Social y Político (FSP) impulsado desde la CUT por Luis Eduardo Garzón y compañeros desde 1999. A él llegué junto con el brillante ex magistrado y senador Carlos Gaviria y dirigentes regionales, atraídos por aquello de “lo social” antes que “lo político”, que hace del FSP un proyecto interesante y casi único en Colombia. No nos hemos arrepentido de ingresar al Frente y participar de su desarrollo y crecimiento. Luego sobrevino la eclosión política del 26 de octubre de 2003. De un tajo y casi inesperadamente, emergió la corriente de opinión crítica de una nueva izquierda popular y democrática, la que se venía preparando y trabajando sin mucha prensa por varias décadas y desde abajo, en los movimientos anteriores y con nuestros libros y revistas. Y el pueblo con sus votos renovó las esperanzas del cambio en el país y en el Gobierno. Una importante brecha se abrió en la estructura del establecimiento, por la que podemos seguir irrumpiendo con determinadas campañas, por lo menos hasta el año 2006.

Mi entusiasmo por lo ocurrido el año pasado me llevó a recordar el único caso similar en nuestra historia de toma del poder estatal por organismos populares no bipartitos: ocurrió en 1854 con la revolución artesanal que venía andando con las Sociedades Democráticas de entonces y con la primera antiélite socialista de que tengamos noticia, con el fin de resistir las políticas del libre cambio inglés. Experiencia de corta vida (ocho meses) que de todos modos demostró que el pueblo organizado puede acceder al poder. Eso fue lo que quise destacar con el triunfo de octubre por el FSP, el Polo, la Unidad Democrática, el PSD y otras fuerzas nuevas en Bogotá, Cali, Pasto, Barrancabermeja, Floridablanca, Inzá y muchas otras partes. Ahora queda nítida la responsabilidad de aprovechar este portillo abierto para afirmarse dentro de la

estructura del Estado, ampliar las bases y prepararse bien para elecciones futuras, como se ha hecho en Venezuela y en otros países suramericanos.

En este momento estamos y estoy. El apoyo del Foro ha sido y ha vuelto a ser fundamental y estratégico. Pero tal como la veo, la situación no está más en manos de mi generación, sino en las de ustedes y de las que siguen. Solo me queda la angustia de la continuidad de la acción política alternativa y convergente, la de persistir con generosidad e inteligencia en la suma de las diferencias de vertientes y tendencias de izquierdas, para no dejar que el viejo país de explotadores y sus clases dominantes tanatomaníacas vuelvan a levantar cabeza.

En mi propia experiencia he visto que es posible sumar estas fuerzas diversas como lo sugiere, por ejemplo, Boaventura de Sousa en su magnífica obra *La caída del Angelus Novus* (2003), aplicando una “teoría de la traducción” que haga mutuamente inteligibles las opiniones y aspiraciones de cada grupo. Observo que, en mi propio caso, he necesitado algo así para ver que los esfuerzos en esta dirección iniciados por Francisco de Heredia en la década de 1920, continuados por líderes como María Cano, Raúl Mahecha, Antonio García, Camilo Torres Restrepo, Jaime Pardo, Carlos Pizarro y Gerardo Molina, no hayan sido en vano.

Todo ello porque, como Cortázar lo expuso, quiero que en lo que logre seguir escribiendo y haciendo se asome “una voluntad de contacto con el presente histórico del hombre y una participación en su larga marcha hacia lo mejor de sí mismo como colectividad y humanidad”. Como Cortázar, “estoy convencido de que sólo la obra de aquellos intelectuales que respondan a esa pulsión y a esa rebeldía se encarnará en las conciencias de los pueblos”. Esa obra avanza de la mano del socialismo telúrico enraizado en nuestros trópicos, gran desafío del que he venido hablando desde las tribunas del FSP y de la UD, y que elaboro en mis últimos libros: *Ante la crisis del país* (2003) y *¿Por qué el socialismo ahora?* con los colegas Jorge Gantiva y Ricardo Sánchez (2003).

## Mi mayor frustración

Paso ahora a mi último punto. Tradicional y culturalmente, mi tierra, la Costa Atlántica, ha sido un reconocido “remanso de paz”. Crecí en ese ambiente plácido de la confianza mutua y del dejadismo, y de la informal y gozosa mamadera de gallo. Con ese *ethos* expansivo y tolerante fui al exterior a estudiar, y regresé a Barranquilla en 1948 justo a tiempo para sentir el grave impacto nacional del 9 de abril. Respondí a la tragedia con un recurso recón-

dito que hallé en el *ethos* costeño: la música. Compuse entonces, en un viejo piano de la iglesia de la calle del Sello, una pequeña cantata para coro mixto que titulé *Mensaje a Colombia*. Era una ingenua y patriótica invitación a los colombianos para volver a los senderos de la paz.

No recuerdo bien qué hice con aquella partitura. Seguramente la mostré a mis más cercanos amigos de entonces, veinteañeros y músicos principiantes como yo, que me ayudaban en el coro de la iglesia: el violinista Luis Biava (hoy de gran fama internacional), el pianista Luis Rosensweig y mi primo wagneriano y pianista también, Benjamín Anaya. Supongo que les gustó, porque no me hicieron destruir el mamotreto. Pero éste quedó volando inédito y olvidado de gaveta en gaveta. Es posible que mi commovido espíritu juvenil descansó pronto, porque la temible Violencia de la mariapalito bicéfala que rugía en el interior del país todavía no lanzaba sus mordiscos hacia el norte, hacia mi tierra y mis gentes.

Aquella partitura también descansó, como secreto guardado, hasta el año pasado, cuando fue descubierta por algunos curiosos entre los papeles del Fondo Fals del Archivo General de la Universidad Nacional en Bogotá, donados por mí para formalizar el archivo histórico de la institución. Pronto llegó al conocimiento del Conservatorio Nacional de Música, el buen vecino del Archivo, cuyos maestros decidieron interpretarla en su gran concierto semestral, ante toda la universidad. Ese 28 de mayo de 2003 fue un día sublime para mí, como podrá comprenderse. Pero también fue frustrante. Porque, al escuchar cómo aquel gran Coro del Conservatorio respaldado por aquella magnífica Orquesta Sinfónica, articulaban mi viejo “mensaje de esperanza” de cincuenta años atrás, tuve que admitir que éste se dirigía ya no sólo a los cachacos violentos del interior del país, sino también a mis coterriéneos, salpicados al fin por la sangre y el terror desbordados de los Andes.

Como era evidente que mi mensaje musical no había surtido efecto, en aquel día de “estreno mundial” pedí a los músicos y cantantes universitarios que lo interpretaran como una reiteración final por la paz nacional. Siendo jóvenes, pensé, el “Mensaje” podía todavía vibrar y vivir en sus mentes y corazones e ir contagiando el ambiente, buscando el efecto multiplicador de la concepción altruista y costeña de la pieza.

Pero, ¿qué había pasado en mi tierra desde 1948? Hubo un primer fatal descuido de la clase dominante —desde terratenientes hasta industriales, comerciantes y políticos— por la suerte del campo, que era fuente de su riqueza y poder: no sintieron la urgencia de la transformación por la justicia, dejando a las clases trabajadoras al arbitrio de la

ley de la fuerza, y de la explotación capitalista más salvaje. Esta ley brutal se aplicó entonces con cierta facilidad por agentes externos comprometidos con la Violencia del interior del país.

Hubo guerrillas ideológicas armadas. Pero ante todo chulavitas y paisas paramilitares que, bajo instrucciones presidenciales de “sembrar violencia y no dejar ni la semilla de las chusmas”, se movieron hacia el corazón del Sinú. Cumplieron bien sus diabólicas consignas. Sangre inocente y campesina fue cubriendo poco a poco veredas y playones, y fue subiendo hacia los Montes de María, por un lado, y por el otro por las ciénagas de mis primos, los hombres hicoteas de San Martín de Loba y Magangué, y por los tranquilos rastros de mis abuelas chimilas de Momox y de Pijiño.

La mancha sangrienta se fue extendiendo más al norte sin que los dirigentes costeños actuaran para atajarla, hasta alcanzar los fabulosos paraísos del Cesar y del Ariguaní, y subió secando los 56 ríos de la Sierra Nevada de Santa Marta, hasta casi saturar con el terror nuestra ancestral cultura del humor y del dejar hacer.

Insistí entonces, con colegas de los Andes, en el análisis del trágico fenómeno de la Violencia política. Aquel libro de 1962 causó mucho ruido, pero los culpables lograron sepultarlo, al menos por un tiempo. Las danzas macabras de la destrucción y el sectarismo continuaron. Volví sobre el asunto en la *Historia doble*, destacando en cada tomo el valor de antihéroes caribeños no violentos como Juan José Nieto y Francisco Serpa. Revaloré la resistencia civil local y exalté al san Jorge macondiano con su santoral popular. Todo resultó muy corto para paliar la tragedia desatada.

Sin embargo, aquella violencia extraña a mi terruño natal empezó a ser endógena. Ahora vemos en la Costa a “soldados campesinos” y paramilitares “Rambos” o “Amaurys” reclutados en nuestros propios pueblos, que retornan descompuestos por aquella filosofía cuartelaria que nunca floreció en nuestra tierra, actuando como matones desaforados, informantes alérgicos a todo lo “raro”, y despreciando el palo cavador, el surco del maíz y el acordeón. Perdieron o están perdiendo las raíces de la costeñidad que tanto llenaba y alegraba nuestras vidas.

La geohistórica Región Caribe está así dejando de ser costeña. Estamos sucumbiendo a la Violencia foránea y a la delincuencia resultante. De poco han servido “Mensajes” musicales, libros, revistas, sermones y discursos. Tampoco leyes, decretos y bravatas de gobernantes. El Gobierno sigue comprando tanques pensando en guerras territoriales obsoletas y se pliega a designios orwellianos del

complejo militar-industrial y neoliberal del Norte. De allí que me asocie al grito herido de Armando Benedetti Jimeno en su columna periodística, pidiendo al presidente de la república defender lo que queda de pacífico en Barranquilla. Y también en las fronteras y en el resto del país.

Por eso, mis colegas y amigos, ésta es mi mayor frustración como sociólogo y como ser humano. Pasé casi toda mi vida en guerras múltiples, a veces deformadas, o sufriendo sus trágicas consecuencias, tratando de entenderlas y explicarlas, combatiendo el belicismo con ideas, propuestas y algo de malicia indígena. Pero ya no tengo tiempo, en mi vejez, de seguir campaneando sobre la Violencia o por la Segunda Gran Colombia (ver el número anterior de la *Revista Foro*), que es mi actual preocupación. Por fortuna están listos y activos los contingentes de relevo gubernamental, como los veo surgir desde abajo, desde afuera y desde el Sur del continente y del país. Ésta es la nueva esperanza, porque mi generación de la Violencia fracasó: muchos compañeros murieron, algunos de manera cruel e injusta. Yo mismo no sé cómo me salvé de la muerte, cuando a ésta la vi cerca en una calle de Montería. Porque Córdoba se ha estado volviendo andina, como su nombre.

El esfuerzo de reconstruir nuestra sociedad y el *ethos* de tolerancia y paz queda ahora en las manos y en los corazones de las nuevas generaciones, que veo más aptas, liberadas, informadas e imaginativas que la mía. Las guerras, la intolerancia, la estulticia gobernante, deben terminar en esas buenas manos.. Según mis orígenes presbiterianos de la Arenosa, parece que tendrá licencia de seguimiento de estos reclamos y de la contradictoria vida terrenal, desde el sitio del otro mundo que el hado me asigne. Tengan la seguridad, amigos Pedro y colegas del Foro, de que me seguiré examinando y examinando a los demás para que los colombianos lleguemos por fin a ganar la paz con justicia y prosperidad general, que nos merecemos por lo menos desde la misteriosa llegada de Bochita a estos trópicos. No sigamos siendo los “dejaos” del paseo de la historia.

Reciban esta carta-testimonio tan pesada en explicaciones y juicios, con el afecto y la amistad de siempre de quien les sigue admirando por sus logros,

ORLANDO FALS BORDA  
Bogotá, marzo de 2004.

# **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 4<sup>a</sup> No. 27-62 Teléfono 2838548 2835982 Fax 2861299

Correo electrónico foro@epm.net.co

**Foro Costa Atlántica**

Blas Zubiría -Director- Barranquilla

Calle 41 No. 43-115 Piso 4<sup>o</sup>. Teléfonos 3405041 - 3403033

**Foro Valle del Cauca**

María Teresa Muñoz -Directora- Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141- 5581534

## **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 4<sup>a</sup> No. 27-62, Teléfono 2822550 Bogotá-Colombia.**

50 NÚMEROS

**Revista Foro**

**1986-2004**

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



Ediciones Foro Nacional por Colombia