

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 59 - 60

Diciembre de 2006

Valor \$10.000

20 años 1986-2006

Compromiso con el pensamiento democrático



EDICIÓN
ESPECIAL

ISSN 0121-25559



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 59-60 \$ 10.000 Diciembre de 2006

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
Fabio Velásquez C.

Colaboradores Internacionales:

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

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduar-
do Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez,
Enrique Vera Durán, Esperanza González,
María Fernanda Quintana, Diógenes Rosero
Durango.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta, Marco Pinto,
Gustavo Gómez

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 La Revista Foro en sus veinte años

Edición Especial 20 años de compromiso con el pensamiento democrático

3 Democracia y participación en Colombia **Estanislao Zuleta**

9 Colonos, Estado y violencia **Alfredo Molano**

21 Los señores de la guerra:
del campo a la ciudad en Colombia **Gustavo Duncan**

37 Colombia en la encrucijada **Pedro Santana R.**

47 La problemática social, el conflicto armado,
el narcotráfico y el Plan Colombia **Luis Jorge Garay**

57 Drogas y prohibicionismo:
una política ineficaz y equivocada **Rodrigo Uprimny Y.**

73 Balance social de la Constitución de 1991: Desconocimiento,
derechos y explotación de necesidades **Libardo Sarmiento**

87 Víctimas y sobrevivientes de la guerra:
tres miradas de género **Donny Meertens**

104 Crisis municipal y participación
ciudadana en Colombia **Fabio E. Velásquez C.**

118 El capital social en Cali:
Participación y tejido organizativo **Esperanza González**

127 Democracia y Modernidad:
ese desencanto llamado posmoderno **Norbert Lechner**

141 Los nuevos movimientos sociales
y la pluralidad de lo social **Ernesto Laclau**

151 La democracia radical:
¿moderna o posmoderna? **Chantal Mouffe**

161 El futuro de la ciudad en A. Latina **Jorge Enrique Ardió**

177 Capitalismo y Democracia **Herbert de Souza**

187 Auge, crisis y renovación del Estado:
una perspectiva de largo plazo **Oswaldo Sunkel**

Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



Editorial

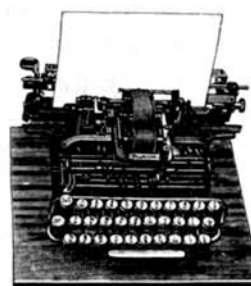
La Revista Foro en sus veinte años

Hace ya veinte años la Fundación Foro Nacional por Colombia decidió crear una Revista que acorde con su propósito democrático nombró como **Revista Foro** para denotar que se trataba de una publicación abierta al diálogo, a la controversia, al debate, es decir, al Foro público de intercambio de ideas, de publicidad de las mismas, en un ambiente de crítica, de creatividad y de libertad.

En aquella oportunidad escribimos “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 plantee 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 la búsqueda de un orden social enteramente renovado, forjado con el esfuerzo y 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 su ubica claramente en el terreno de la sociedad civil y del campo democrático”. (Revista Foro No. 1, Septiembre de 1986.)

Al cabo de veinte años creemos haber cumplido con parte de aquellas metas definidas en el seno de la Fundación Foro. Hoy, con este número, hemos llegado a las sesenta ediciones. Hemos publicado cerca de 1000 artículos de connotados investigadores al lado de nuevos autores e investigadores.

Hemos agitado múltiples temas: la democracia, su crisis y su renovación. La descentralización, la participación ciudadana, la educación y la cultura, el desarrollo regional, la investigación acción participativa, el neoliberalismo, los movimientos sociales, los derechos humanos, el narcotráfico, la violencia, la guerra, la problemática de las mujeres, el desplazamiento, la ciudad, la planeación participativa, la crisis de la política y su necesaria renovación, la globalización y el altermundialismo, la cultura y la crítica artística y literaria. Hemos tratado de mantener siempre la fidelidad a los principios de la diversidad, el pluralismo, el compromiso con la democracia social y política y la reivindicación de los excluidos y violentados.



Esta edición especial es un testimonio y un registro histórico de nuestras apuestas políticas e intelectuales. En ella se recoge una selección representativa de los grandes temas que se han ventilado en la revista, tanto de autores nacionales como internacionales, que dan fe del esfuerzo editorial e intelectual realizado en estos 20 años y que aspiramos continuar con el respaldo de nuestros lectores y colaboradores.

Aquí estamos y esperamos seguir en medio de nuestro país desgarrado por una violencia degradada, profundamente penetrada por el narcotráfico y por los poderes mafiosos.

Sea esta la ocasión para renovar nuestro compromiso político y social. En primer término con el pensamiento y con la teoría democrática, con la investigación sobre nuestra realidad, en el convencimiento de que los cambios y transformaciones políticas y sociales que requiere el país necesitan de un pensamiento, de una teoría que interprete nuestra realidad desde la perspectiva de los excluidos, de las mujeres, de los jóvenes y de las clases subordinadas. Nuestro compromiso político con una democracia en la que quepamos todos, con justicia social, con redistribución, con libertad para disenter y para crear, con solidaridad. Nuestro compromiso con la lucha por la construcción de una institucionalidad que vaya mucho más allá de las formas de la democracia liberal y representativa. Nuestro compromiso con el pensamiento democrático y con la sociedad civil democrática. Nuestro compromiso con la paz y con la resolución política del conflicto armado en el que las víctimas sean reparadas en medio de la justicia y de la superación de la impunidad.

Aquí y ahora se requiere un amplio esfuerzo de los demócratas para superar el lenguaje guerrerista y las políticas públicas de tierra arrasada. Para oponernos al avance de los poderes mafiosos y criminales que amparados en la impunidad del Estado quieren imponer sus designios borrando la memoria de miles y miles de ciudadanos y ciudadanas asesinados impunemente en este país. Ahora que avanza un proceso de negociación con los grupos paramilitares en el cual por enésima vez el poder del Estado termina aliado con los victimarios y no con las víctimas, termina favoreciendo la mentira y no la verdad, termina del lado de los poderes fácticos, en estas circunstancias, renovamos nuestro compromiso con los débiles y con sus justas causas. Con las víctimas y no con los victimarios, con la verdad y no con la mentira.

Aspiramos a que nuestros lectores nos sigan favoreciendo con su apoyo y comprensión. Renovado nuestro compromiso, queremos hacer un brindis por la democracia, por la justicia social, por la paz y por la reconciliación entre la familia colombiana con base en la verdad, en la justicia y en la reparación.

Bogotá noviembre de 2006



Estanislao Zuleta, filósofo, ensayista y profesor universitario.

Democracia y participación en Colombia

Estanislao Zuleta

[Revista Foro No. 6, Junio de 1988]

La democracia es un camino bastante largo y propiamente indefinido. Hay un mínimo de condiciones que se pueden denominar como "derechos humanos". Pero el derecho no es más que un mínimo, porque de nada sirven los derechos si no tenemos posibilidades. Si sólo tenemos derechos es un mínimo porque el derecho también puede llegar a ser algo muy restringido: que todo el mundo tenga derecho a elegir y a ser elegido, ¿aunque ni siquiera sepa leer? La democracia consiste en algo más que eso, aunque los derechos son importantes.

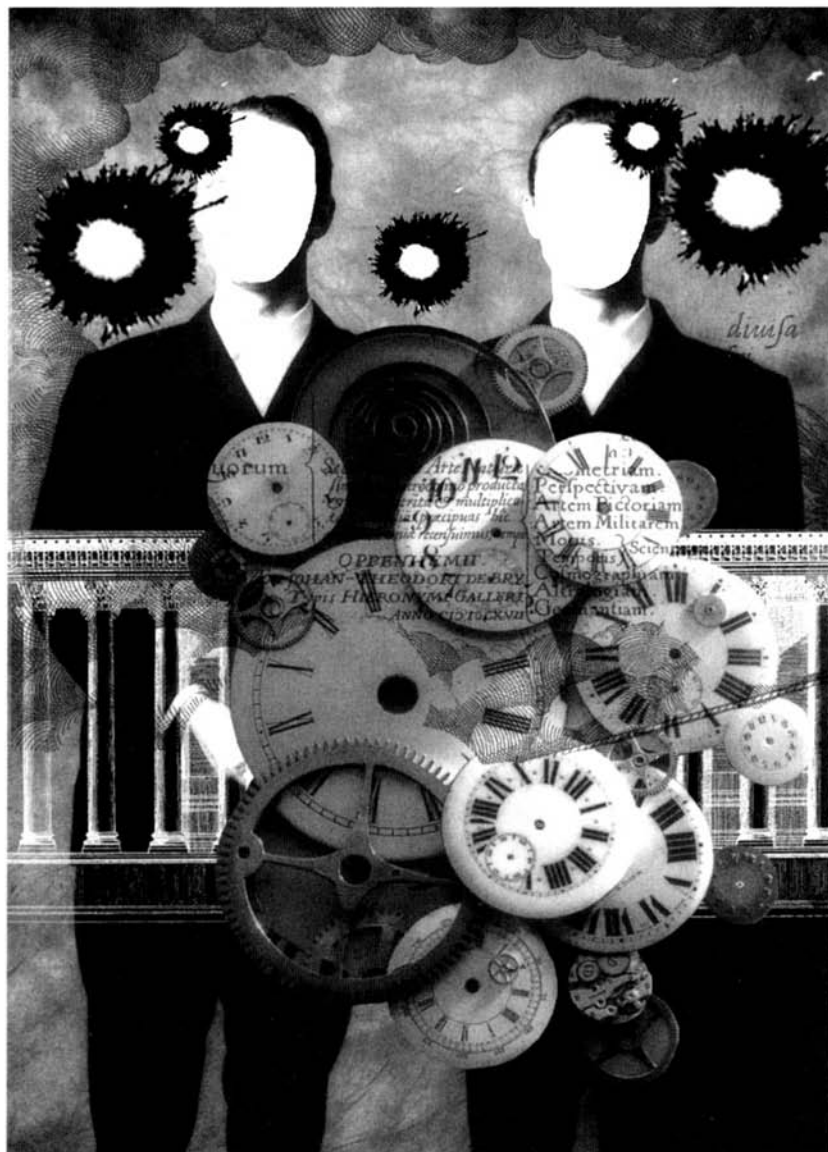
El derecho fundamental es el derecho a diferir, a ser diferente. Cuando uno no tiene más que el derecho a ser igual, todavía eso no es un derecho.

Pero además del derecho —decía Carlos Marx— es necesaria la posibilidad.

La democracia va en tres direcciones: la una, es la posibilidad; la otra, es la igualdad; la otra es la racionalidad.

Examinaremos estas direcciones de la democracia que tienen mucho que ver con el proyecto de apertura democrática, de ampliación de la democracia. Porque vivimos en una democracia muy restringida; por eso hay que ampliarla.

La igualdad debe ser una búsqueda económica y cultural. Es casi una burla para



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

una población decir que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, si no lo son ante la vida. ¿Qué dice la ley? Anatole France dijo en el siglo pasado: "*Queda prohibido a ricos y pobres dormir bajo los puentes*". Desde luego sólo les queda prohibido a los pobres, porque los ricos no se van a dormir bajo los puentes. Si no hay igualdad ante la vida, la igualdad ante la ley se convierte en una burla.

Pero la igualdad ante la vida es algo que es necesario conquistar. Es una tarea, no, es un decreto: "todos son iguales", no se puede decretar. Es una búsqueda.

La apertura democrática es la búsqueda de una democracia que no sea una burla para

la población. Para ello se necesita una actividad que es la que vamos a promover aquí. La podemos llamar "participación", lo cual es una manera de decir.

Lo anterior significa que la democracia no se decreta, se logra. Si un pueblo no la conquista por su propia lucha, por su propia actividad, no le va a llegar desde arriba. No hay reformas agrarias que no vengan de una búsqueda de los campesinos, de una organización campesina, de una lucha campesina.

La conquista de la democracia supone la organización del pueblo en muchos niveles, se puede hacer en los barrios, en una junta de acción comunal, en las comunidades indígenas, etc. Y esta organización es esencial porque es la manera que tiene el pueblo de producir su propia cultura, no solo de recibirla. Nosotros hablamos mucho de que vamos a dar más educación, a implementar programas de educación a distancia, etc., pero no se trata solamente de eso. Se trata de la lucha por una reconquista de algo que se perdió hace mucho tiempo, digamos, desde la Edad Media. Hace mucho tiempo que el pueblo dejó de crear cultura. Nosotros ya no tenemos un folclor. Lo hubo en la Edad Media, cuando el pueblo creaba verdaderas maravillas culturales: el cancionero español, los cuentos de hadas, las catedrales góticas. Era creador de la cultura.

Para que pueda ser el pueblo creador de la cultura, es necesario que tenga una vida común. Cuando se dispersa, se atomiza, cuando cada uno vive su miseria en su propio rincón, sin colaboración, sin una empresa y sin un trabajo común, entonces pierde la posibilidad de crear cultura. Ahora puede que la reciba por medio del transistor, de la televisión o por cualquier otro medio, pero como consumidor, no como creador.

Es necesario que el pueblo vuelva a crear cultura. Esto es esencial en una definición moderna de la democracia. Ahora ni crea ni recibe, y no estaría mal que por lo menos recibiera, pero no es suficiente.

Tenemos que plantearnos metas altas. Una meta muy interesante es la de un pue-

blo creador. Esto no se mide por las estadísticas. Las estadísticas nos informan porcentajes acerca de la población que sabe leer y escribir, de la que ha terminado la escuela primaria o el bachillerato, pero eso no es todavía una cultura.

La cultura hay que hacerla. Más aún: las estadísticas nos engañan tanto, que es todavía más culto un campesino analfabeta que sepa narrar, contar una cacería, hacer una canoa, construir una casa de habitación con un estilo propio. Él es mucho más culto que uno de esos bachilleres que estamos fabricando, pero en las estadísticas aparecen como bachilleres. Es más culto un pueblo que produzca algo, que tenga un estilo, una manera de vivir, pero para eso tiene que organizarse.

El pueblo disperso, las masas impotentes, cada cuál —como he dicho— refugiados en el rincón de su pequeña miseria sin más relaciones de linderos, de celos, es un pueblo que no produce nada. Es necesario que el pueblo se organice en comunidades de barrios, de campesinos, es decir, comunidades de cualquier tipo, porque mientras esté disperso está perdido; está perdido no solamente porque hay tanta miseria sino porque no tiene una cultura y creatividad propias.

Marx decía —y discúlpeme que lo vuelva a citar, pero es muy interesante—, que en el proceso de desarrollo capitalista el trabajador había perdido la inteligencia del proceso, lo cual quiere decir que el hombre que trabaja, que vende una fuerza de trabajo durante ocho horas diarias por un salario, ni siquiera sabe lo que está haciendo. No sabe qué es lo que hace, tampoco para qué se hace ni por qué se hace. En otros términos, no dirige el proceso, ni siquiera lo entiende.

Hubo una época en que estaba muy cerca el artesano del arte, ni siquiera había una posibilidad de diferenciar bien. No se distinguía bien al artesano que hacía un par de zapatos, un violín, un cuadro y que sabía cómo hacerlos, de un artista. A ese período artesanal ya no podemos volver. El pueblo ya no puede apropiarse de la inteligencia del proceso individualmente, sino por medio de la colaboración, de la comunidad.

Democracia y racionalidad

Lo que nosotros llamamos una apertura democrática es la búsqueda de una nueva comunidad, de un pueblo que exija, que piense, que reclame, que produzca. Ahora bien: esa comunidad está igualmente en función de la racionalidad. Quiero poner en primer plano el tema de la racionalidad, porque es necesaria para que pueda haber democracia.

La democracia surgió hace mucho en Grecia, pero no como dice el Evangelio de San Lucas: *La verdad os hará libres*. Surgió al revés: es la libertad la que vuelve a la gente verdadera porque la obliga a discutir.

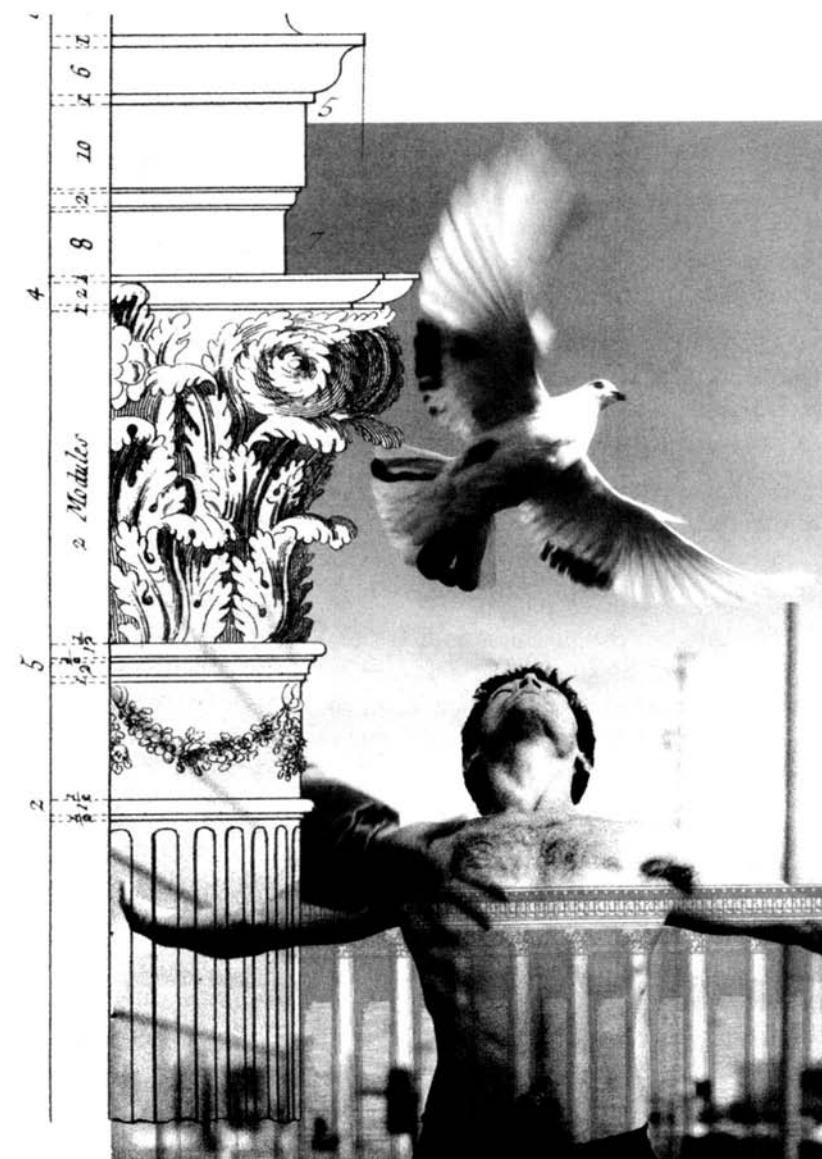
Voy a definir muy rápidamente el concepto de racionalidad apoyándome en uno de los más grandes racionalistas que haya tenido la historia humana: Kant. Él definió la racionalidad diciendo que consistía esencialmente en tres principios:

1. Pensar por sí mismo.
2. Pensar en el lugar del otro.
3. Ser consecuente.

Pensar por sí mismo no contiene —no nos equivoquemos en esto— ningún prurito de originalidad. Uno piensa por sí mismo cuando lo que piensa uno mismo lo puede argumentar, y si le va muy bien, demostrar.

Cuando digo que los tres ángulos de un triángulo suman dos rectos, y lo puedo demostrar en el tablero, yo pienso por mí mismo, aunque eso ya lo sabía Euclides desde hace 2.500 años. Pensar por sí mismo quiere decir que el pensamiento no es delegable, no es delegable en un papa ni en un partido, ni en un líder carismático, ni en un comité central, ni en una iglesia, ni en nadie. Lo que uno no piensa por sí mismo, no lo piensa, simplemente lo repite.

Los griegos tuvieron una ventaja muy notable sobre otros pueblos de la Antigüedad que fue la de no contar con un texto sagrado. En relación con el cual, uno pudiera resultar hereje. No tenían los perniciosos auxilios del Espíritu Santo, ni la Biblia, ni el *Corán*, ni nada por el estilo. Entonces podían pensar cualquier cosa, fuera Heráclito o Parménides, o pensar lo contrario de Heráclito. Y eso los obligó a



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

crear la lógica y a formular los términos de ella. Los obligó a ser racionalistas. El pensamiento racional se caracteriza porque tiene un rasgo democrático esencial, rasgo que nos va a ayudar a definir las dos cosas: *la racionalidad por la democracia y la democracia por la racionalidad*. Porque cuando alguien habla como un lógico o como un científico, le habla a un igual, pero no habla nunca un científico de arriba abajo. El discurso racional es aquel que nos pide permiso: "permítame una hipótesis". El pensamiento racional es una clave de la democracia.

El principio "pensar por sí mismo" tiene como su equivalente inmediato dejar que el

otro piense también por sí mismo: ni de arriba abajo, ni de abajo hacia arriba. De abajo hacia arriba se suplica, se solicita, se pide; a lo mejor se obedece, pero no se demuestra. Se demuestra sólo entre iguales.

Por eso también fundaron los griegos una ética tan extraordinariamente fuerte, que es aquella que corresponde a la racionalidad: una ética horizontal, es decir, entre iguales.

Los grandes valores eran la amistad, la hospitalidad, la reciprocidad. No la caridad —de arriba a abajo— ni la abnegación —de abajo a arriba—, ni la paciencia, ni la humildad.

Si nosotros vamos a luchar por un mundo democrático tenemos que aprender una ética democrática, que desde luego consta de valores horizontales, entre iguales.

El segundo principio kantiano de la racionalidad es "pensar en el lugar del otro". El movimiento que se dirige hacia allá, a pensar en el lugar del otro, a reconocer que el otro puede tener la razón, a hacer el esfuerzo de ver hasta qué punto se puede aprender de él, es un movimiento que va contra toda discriminación. En primer lugar, contra todo racismo, contra toda discriminación, se va a poner en el lugar del otro. Y si el otro está muy lejos de nosotros, si está en una tribu, por ejemplo, ¿qué hacemos para ponernos en su lugar? Tenemos que respetar su punto de vista, saber que nuestro punto de vista no es el único, que hay otros puntos de vista en los cuales a lo mejor se pueden entender cosas que desde el nuestro no logramos entender. Pensar en el lugar del otro es dar ese paso, no creer que tenemos nosotros el centro de la razón y la totalidad de la verdad.

Ese es el segundo movimiento de la racionalidad, y como todos ustedes ven, es también un movimiento en dirección de la democracia.

El tercero es muy difícil de llevar a cabo: ser consecuente. No se trata de ser terco. Quiere decir que si nosotros tenemos una tesis cualquiera, y las consecuencias necesarias de esa tesis resultan ser contradictorias o absurdas, debemos abandonarla, si queremos ser consecuentes con la lógica. Y esto es muy distinto de ser terco.

Tener, por tanto, en la vida, una gran disponibilidad a cambiar, es la última exigencia de la racionalidad. A cambiar los puntos de vista si se demuestra que lo que estábamos sosteniendo eran disparates y nosotros mismos lo vemos. En una carta muy famosa que Platón mandó desde Sicilia a los amigos de Dión decía entre otras cosas que: la ventaja de tener una posición filosófica es que en esta ocurre algo muy distinto de lo que ocurre en el comercio, porque cuando uno hace una discusión, y la hace racionalmente, allí el que pierde gana, porque tenía un error y encontró una verdad: lo que no quiere decir que el que gana pierde porque simplemente él sostuvo su verdad.

Esa actitud abierta a la racionalidad es necesaria para definir los términos del compromiso de la democracia. El camino de la democracia pasa por la racionalidad, se define en términos de racionalidad. Pero no sólo en esos términos, sino también en los de la igualdad de posibilidades.

Es necesario desarrollar una idea clara de la democracia. Es bueno decretarla, pero no es suficiente.

A los pueblos como a los individuos no se les puede juzgar por lo que digan de sí mismos, sino por lo que hacen. Un individuo puede declarar que él es un genio incomprendido al que sin embargo todo el mundo toma por bobo; pero no se le puede aceptar por el solo hecho de que lo declare, pues tendría que hacer cosas geniales. Lo mismo pasa con los países: no es lo que declaren en la carta constitucional sino las relaciones sociales, la manera como vive la gente; una sociedad vale tanto como las relaciones que tienen los hombres unos con otros y no tanto lo que diga algún decreto, algún papel, así sea la Constitución.

Participación y democracia

La idea de una apertura democrática es un concepto de la sociedad. Hemos dicho "Participativa", por decir algo, que la gente puede opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario, y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio. Pero para po-

der actuar tiene que tener bases, instrumentos culturales y materiales. La creación de un mundo de instrumentos colectivos, es la apertura democrática. ¿Esto se puede llamar "participación"? Sin duda puede llamarse así.

Cuando un gremio actúa en el barrio, por ejemplo en autoconstrucción, desde luego necesita elementos materiales, tiempo, entusiasmo, no tener miedo ni humildad (esta es virtud poco democrática), necesita tener esperanza (esa sí es una virtud democrática).

Ahora: cuando un pueblo actúa alcanza mayores éxitos que cualquier programador o racionalizador y es por eso que el pueblo debe hallar soluciones, en los niveles más mentales de la vida cotidiana, a sus propias necesidades. Cuando el pueblo no participa en la programación, se dan casos con las organizaciones populares que son unos cajoncitos de vivienda que no corresponden a las necesidades de vida. A los programadores se les olvidó que había niños, que éstos no pueden estar guardados en un cuartico, que necesitan espacios comunes para jugar, para manifestarse, que necesitan tiempo, porque una señora no puede estar con cuatro muchachitos pegados a la bata todo el día en la cocina. Entonces necesitan guarderías, y el pueblo va encontrando sus necesidades y forma de resolverlas. No debe esperar que todo le llegue desde arriba, pero sí se requiere un Gobierno que por lo menos permita que el pueblo exija, que se organice, que promueva instrumentos colectivos. Todo eso es lo que por ahora podemos definir como una democracia, una democracia restringida pero que busca la participación. ¿La participación en qué, con qué o con quién?, ¿con el Gobierno? No; la participación en la transformación de su vida. Y eso no va sin conflicto.

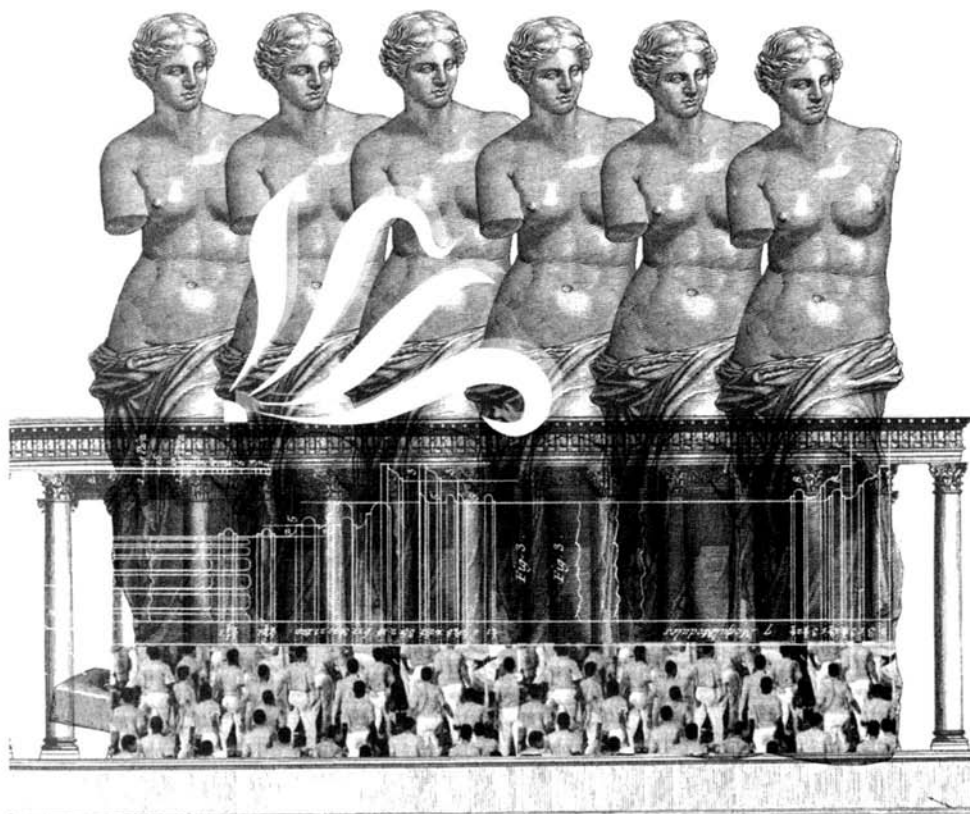
Tenemos una democracia muy restringida también en el sentido económico, debemos decirlo claramente. En nuestras ciudades hay una gran cantidad de tierra urbana acumulada por unas pocas familias en espera de valorización, mientras el pueblo no tiene dónde vivir y se instalan en invasiones de lagunas y laderas. Esto es lo menos



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

democrático del mundo. Y ahí hay un conflicto de intereses de clase. No se puede estar con la vivienda popular y al mismo tiempo espetar como si fuera sagrada una propiedad que se tiene sin hacer nada, solamente esperando que se valorice la tierra urbana. Para estar con la vivienda popular hay que entrar en conflicto, del mismo modo que para estar con la reforma agraria, en conflicto con quienes han monopolizado la tierra. Eso no se puede evitar ni es bueno callarlo, como si no existiera.

Quisiera poner un ejemplo para mostrar la diferencia de intereses. Había un amigo que se llamaba don Luis Ospina, un millonario antioqueño que por lo demás escribió un libro muy notable de economía. La señora de él llega un día del mercado y le dice:



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

"¿Cómo está de cara la carne, así como vamos no sé a dónde vamos a llegar!" Y le objeto don Luis: "¿Pero cómo se le ocurre preocuparse por eso, si por cada libra de carne que compramos, vendemos veinte mil". Esa es la inflación: pero es que él sabía de economía y la señora no.

No podemos evitar reconocer y asumir los conflictos. Esto implica básicamente una cosa: estamos del lado de los que tengan más necesidades y menos posibilidades. Sólo así se puede ser democrata. No es suficiente, aunque es bueno que la censura no vaya a decirle a nadie "usted no tiene derecho a hablar" o "usted sí tiene derecho a hablar", o a recortar los periódicos. Para ser democrata hay que estar del lado de las necesidades de los que tienen menos posibilidades concretas. Si no, no hay apertura democrática.

Generalmente se dice —es una idea vieja y no es incorrecta desde luego— que democracia es libertad. Pero libertad es posibilidad. Uno no tiene las libertades porque están escritas en alguna parte, por hacer aquello que la ley no le prohíbe. Es todavía necesaria otra cosa: *que no se prohíba la vida*. Puede que la ley no le

prohíba a nadie entrar a la universidad, pero sí se lo prohíbe la vida, si se lo prohíbe la economía, si se lo prohíben los hechos; de todas maneras no tiene libertad de educarse. La libertad está en el orden de la posibilidad.

¿Qué libertad tiene el campesino que perdió su parcela en una mala cosecha o en una buena —no se sabe qué es peor—, y le toca irse de tuguriano a buscar una ciudad dónde vivir? ¿Tiene la libertad de ser tuguriano, pero no tiene ninguna otra! Y no es que la policía le prohíba, o el Gobierno, pues él tiene la libertad de *ser* tuguriano.

No asumamos nunca una *definición negativa* de la libertad: "es todo aquello que no nos prohíban". Asumamos una *definición positiva* de la libertad: es aquello que la vida nos permite hacer. Y entonces nos podremos poner a luchar por una apertura democrática que no puede existir sin participación popular. Es en los barrios donde la gente tiene que aprender a hacer sus cooperativas, a construir sus casas, a tener su organización, a dirigirse por sí mismos. Es allí donde se amplía la democracia; si no, no la ampliamos en ninguna parte.

Alfredo Molano Bravo,
sociólogo, escritor,
columnista de *El Espectador*

Colonos, Estado y violencia

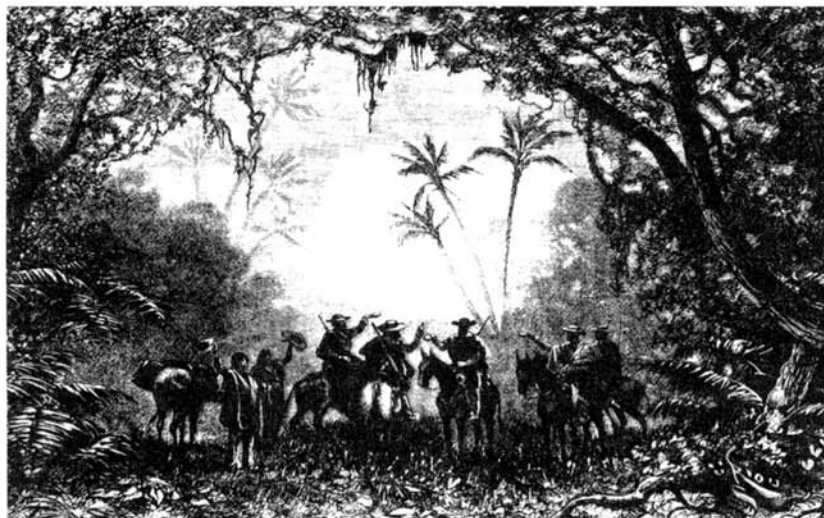
Alfredo Molano Bravo

[Revista Foro No. 9, Mayo de 1989]

Durante por lo menos una década hemos estudiado concienzudamente la economía campesina en Colombia. La hemos mirado por dentro y por fuera, conocemos sus entrecijos y su funcionamiento, conocemos la etiología de su crisis y nos solidarizamos intelectualmente con sus luchas. Sin solución de continuidad, aliado, cuando hablamos del país de una u otra manera caemos en la política e invariablemente en la violencia como la causa y la expresión de la crisis institucional en que nos debatimos y en la que nos hemos acostumbrado a vivir y a soñar.

Quisiera en esta oportunidad aproximarme, de una manera un tanto aventurada, al análisis de la relación existente entre estas dos crisis. Más exacto: qué implicaciones tiene en la economía campesina la crisis institucional, y qué aporta este análisis a la explicación de la violencia.

Al plantear así el problema estamos alinderando el campo de análisis. No me referiré, pues, a la violencia en general, sino a aquella que se acuña en la economía campesina. Más aún, sólo me ocuparé del fenómeno en los procesos de colonización, porque de un lado, me parece que aquí se presenta de manera más nítida, y de otro lado, porque es el área que conozco más a fondo. En los dos últimos años he estudiado la situación en la Serranía de La Macarena, en el Guaviare, en el Guanía y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Con menor atención



Grabado tomado de América Pintoresca

en el piedemonte de Arauca, el Casanare y el Putumayo. Sobre el estudio de la colonización en éstas zonas baso del análisis.

Las formas de la colonización

No podemos hablar de la colonización a secas: ella es un proceso particular que puede ser —y debe ser— caracterizado con precisión. No es lo mismo la colonización rapaz de los cauchero del Amazonas y del Orinoco a la dirigida por el Incora en el Caquetá, ni esta es similar a la colonización burocrática del río Inírida, o a la campesina del piedemonte llanero. Hay formas de colonización, como hay formas de violencia, principalmente porque la colonización es una modalidad de producción particular aunque sea también un modo de vida, una visión específica del mundo.

La forma de colonización más simple es, naturalmente la campesina. Esta es producto de un proceso más amplio, la descomposición de la economía campesina, pero al mismo tiempo la prolonga y la reproduce. Sin excepción la colonización campesina llega tarde o temprano a un punto crítico, tiende a ser sustituida —no transformada— por la colonización empresarial. Que este proceso sea acelerado o lento, depende de dos factores. De un lado, de la calidad de las tierras; del otro, del grado de organización campesina. La condición más favorable para la sustitución se da en zonas donde la

tierra es de excelente calidad y la organización del campesino inexistente.

Hay naturalmente otros factores como las vías de comunicación, las condiciones del mercado pero en general son esas dos variables las que explican la velocidad de la substitución.

Colonización, economía campesina y acumulación

Comúnmente, el colono es un campesino arruinado o perseguido que se mete a zonas donde la propiedad sobre la tierra no existe o es incompleta, zonas, dicho sea de paso, que prácticamente ya no existen en el país. Hay baldíos en la llanura del Pacífico, en la Amazonia, pocos en la Orinoquia, y muy pocos en las zonas altas de las cordilleras. Esto equivale a que el campesino tiene que ir cada vez más lejos a buscar la tierra de sus sueños, donde naturalmente el costo del transporte es altísimo. El colono no posee cuando llega a la tierra prometida más que su fuerza de trabajo, es un desposeído que carece en absoluto de alguna forma de capital. Arrancan —como ellos dicen— sin plante. Usualmente lo acompaña la mujer y uno o dos hijos, quiero decir con esto que hay una edad más o menos definida para fundarse. No suelen fundarse jóvenes solteros u hombres viejos. Esto implica que todo colono tiene tras de sí una cierta experiencia urbana y que, de alguna manera, ha sido desempleado o subempleado en la ciudad. Implica también que la compañera y los hijos, son su único «plante», con el que comienza. Estos dos factores, la experiencia del desempleo urbano y la familia como plante o como "instrumento de producción", cumplen funciones importantísimas en la colonización, como veremos.

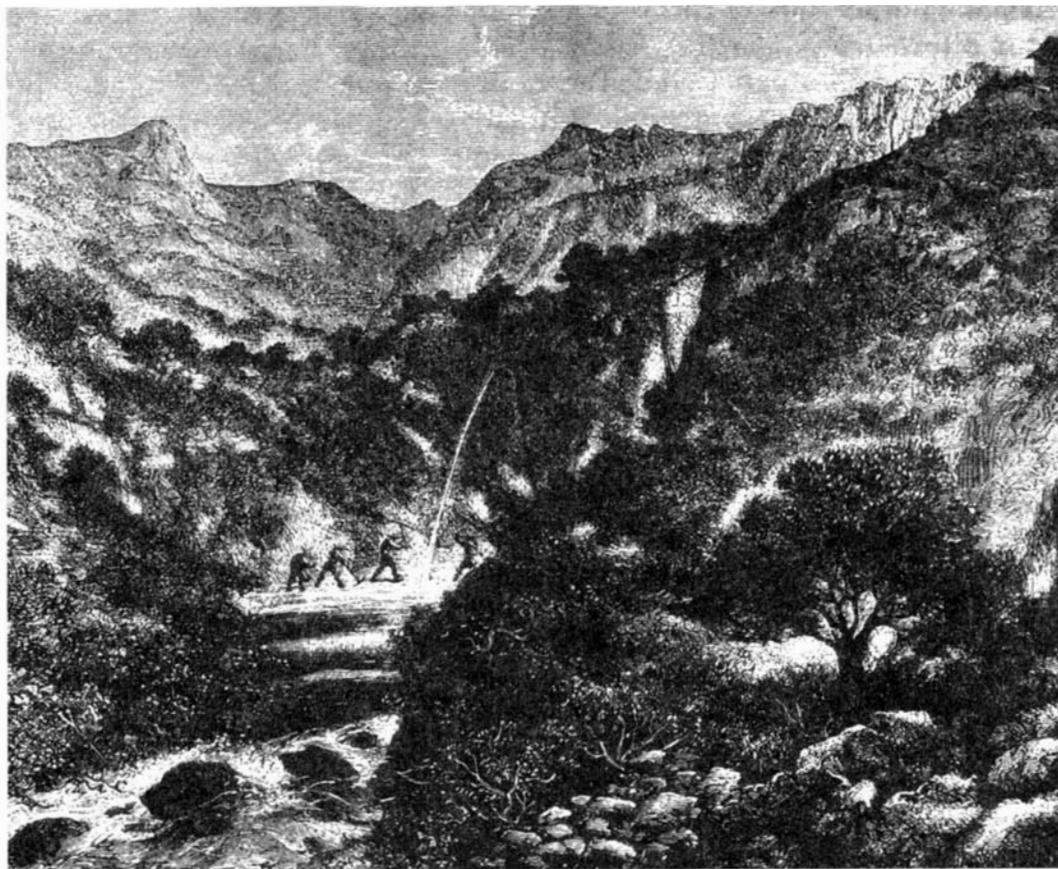
Los cultivos ilegales —que no ilegítimos— han modificado el cuadro pero lo han cambiado completamente. Los colonos pueden meterse en tierras no baldías, saltarse la etapa urbana, aventurarse sin familia y también comenzar con un capital. Más aún: pueden no tener origen rural. En la colonización actual impulsada por la coca hay un vasto y abigarrado sector social de las más

heterogéneas y disímiles condiciones sociales, económicas y políticas, hecho que hace aún más interesante el proceso.

Pero volvamos a nuestro colonizador en ciernes. Careciendo de capital —si lo tuviera no se internaría en el confín— y de calificación, la forma de producción a la que se ve abocado es extremadamente precaria. Socola, quema y tumba, tal como lo hacían —y lo hacen— los indígenas. Sobre las cenizas bota la semilla de maíz. Se rige por supuesto, por los ciclos naturales. No puede quemar en julio ni sembrar en enero. Está absolutamente a merced del tiempo. Mientras espera la cosecha, realiza el pancoger y construye el cambuche. Para comer, caza, pesca y eventualmente sale a jornalear a otras zonas, o «hecha partijas» con colonos que lo precedieron y que han logrado una mínima estabilidad. Al año siguiente vuelve a descuarjar otro pedazo de selva distinto, mientras deja enrastrajar el primero. Así continúa. A los dos o tres años tiene rastrojos en distintas edades y puede quemar los más viejos para echar allí "suertes", es decir, nuevas cosechas. Como no puede usar abono aprovecha las cenizas como tales, siendo evidente que la capacidad de recuperación y feracida del rastrojo determinan en buena medida el rendimiento de las cosechas. Se deduce de aquí que la tendencia natural es a un rendimiento decreciente de su mejora, por cuanto los rastrojos son cada vez menos abundantes y más pobres. Por esta razón el colono tumba cada año un lote de selva y la tierra «ya domada», menos productiva en términos de recuperación de rastrojo, va sembrándola en pasto. Este segmento de su trabajo equivale en realidad a su única forma posible de acumulación.

El «plante» del colono

Decíamos que el «plante» del colono lo constituye su fuerza de trabajo, la de su familia, y unas pocas herramientas muy rudimentarias. La posibilidad de generar un excedente depende entonces de la calidad de la tierra que encuentre y escoja para producir, y de las condiciones meteorológicas. Por ello prefiere las vegas y las cuencas de los ríos



Grabado tomado de América Pintoresca

que las cuchillas o las «banquetas». Aunque el colono conoce perfectamente las consecuencias ecológicas de esta alternativa, su criterio básico es el de invertir la menor cantidad de fuerza de trabajo para obtener la mayor cantidad posible de excedentes. Esta correlación no es siempre afortunada pero la necesidad es imperiosa. El trabajo invertido en una cosecha no siempre arroja excedentes, sin embargo, lo vamos a suponer para facilitar la exposición.

Los excedentes no necesariamente van al mercado o lo hacen en diferentes proporciones, pero de una u otra manera, dadas las modalidades de producción, tienden a ser sumamente escasos. Generalmente solo permiten la reproducción de las condiciones de producción, es decir, no admiten la ampliación de la escala. Y no lo permiten por dos razones; de una parte porque no cuenta con una base técnica, y de otra, porque a los frutos de la tierra son a su vez arrancados de sus manos por los intermediarios. De suerte que el colono vive al día, ras con apenas. Asumiendo que haya compensación productiva entre rastro-

jos viejos y rastrojos nuevos, usualmente no sucede porque la fuerza de trabajo de la familia, tanto como la fertilidad natural de la tierra, tienden a disminuir. Es cierto que los colonos son sorprendentemente recursivos y combinan la producción agrícola con la economía del pancoger, los animales domésticos, la caza, la pesca, la construcción de canoas, la elaboración de empaques, etc. Pero también es cierto que únicamente después de varios años de trabajo logran comprar una res o una mula. En general el colono vive en una economía de ras con apenas: lo que produce es prácticamente lo que consume, si se exceptúa la tierra que va «librando» en pastos.

Abordemos ahora la cuestión del comercio. El primer obstáculo es el costo del transporte, puesto que las tierras baldías lo son por estar alejadas de los centros de mercado. Los costos no solamente son altos por las distancias y por el estado de los caminos sino por el monopolio que ejercen los transportadores. El monopolio, sobre todo, castiga rudamente al colono, permitiendo que parte de los excedentes sean transferidos a este sector.

Ya en la plaza de mercado el colono cae en la siniestra telaraña tendida por los comerciantes. Invariablemente el colono llega a vender cuando otros cientos de colonos están sacando la cosecha. Como dependen de los ciclos naturales de cosecha la oferta se abulta y los comerciantes compran a bajos precios. Por el lado de la demanda existen los acuerdos entre los comerciantes para comprar a un precio determinado y fijo que permita altas tasas de ganancia. Pero como si este mecanismo fuera poco, los comerciantes tienen todavía otro: el endeude. Los colonos van pidiendo al comerciante mercancías a buena cuenta de la cosecha futura. Cuando entrega esta, excepcionalmente les queda un saldo a favor. Los comerciantes cobran intereses, por lo regular altísimos, por el servicio, enredan las cuentas y el colono sale pagando más de lo que debe. La cuestión es más grave aún porque de la cadena de deudas acumuladas el colono no puede salir. A la cosecha siguiente no es sólo similar sino peor. Naturalmente los comerciantes se cuidan de no matar la gallina de los huevos de oro, estimulan al colono para que vuelva a sembrar y no sobrepasan un límite de expropiación para poder tener a su cliente atado. De esta manera, el excedente que el transportador no logró captar lo capta el comerciante, y el colono vuelve a su mejora a comenzar prácticamente de cero.

Aquí hay que hacer varias observaciones. Los transportadores, los comerciantes y los prestamistas suelen ser un mismo personaje. O personajes distintos pero asociados. La competencia entre ellos es de todas maneras muy débil. Y cuando la hay, la rivalidad es a muerte, hasta que uno de los competidores desaparezca o se quiebre. Ello ocurre no por el libre juego del mercado sino por factores extraeconómicos, conocidos como desleales: relaciones políticas, acuerdos parciales, violencia física. La rivalidad entre comerciantes es agudísima por el carácter extraordinario de las ganancias. Ello explica así mismo la celeridad de la acumulación y la tendencia monopolista del capital comercial en los centros de mercado de las zonas de colonización.

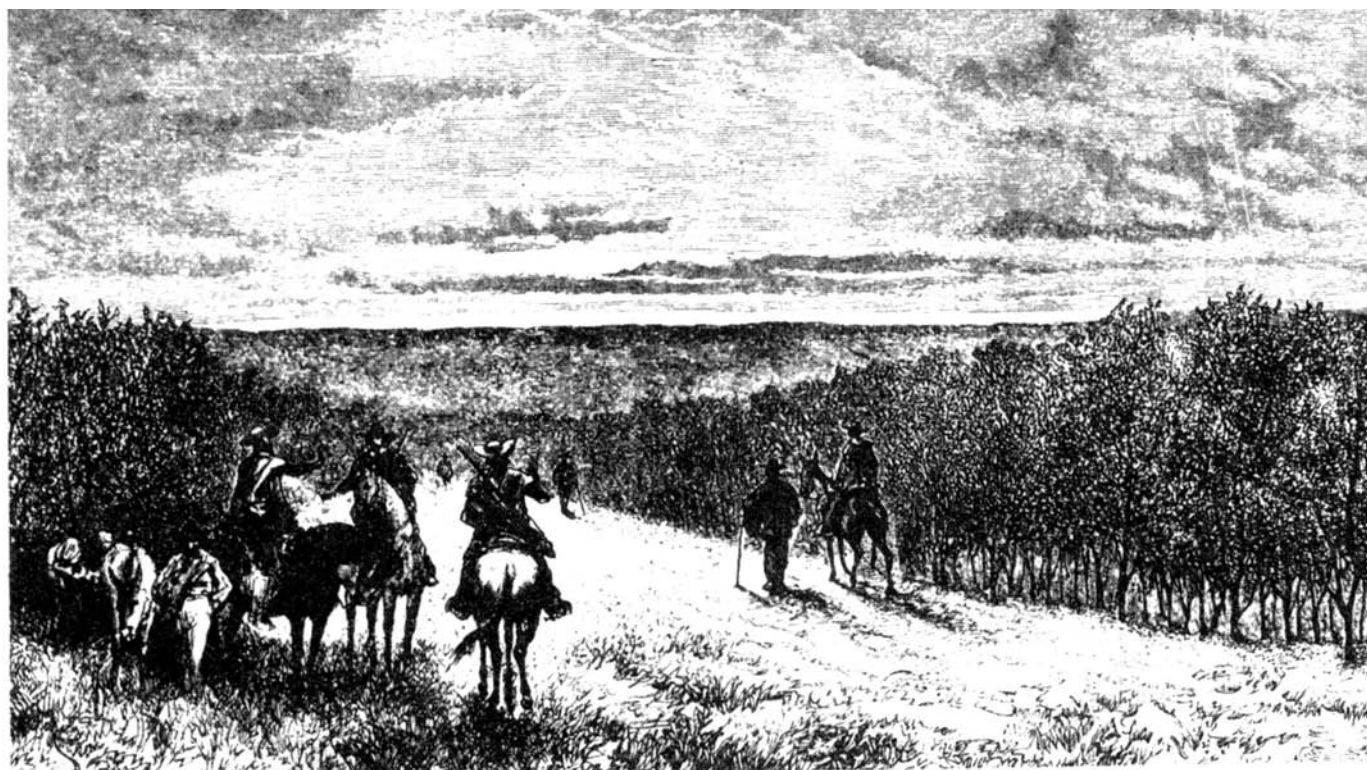
Las variaciones de precio que puedan resultar favorables a los colonos encallan pues, en esta sólida y sórdida red.

Frente a ella el colono está en un estado de indefensión absoluta. Solitario, aislado, desorganizado, huraño, tímido, generalmente analfabeto, no puede imponerse ni desarrollar un poder de negociación frente a un oponente organizado con todas las influencias, habilidades e inescrupulosidades imaginables. En síntesis, cuando el colono logra generar un margen estrecho de excedentes este es transferido al capital comercial. Las ganancias son ocasionales y nunca pueden ser acumuladas como capital. En el mejor de los casos son consumidas productivamente por su unidad económica. No niego que haya casos singulares de reproducción ampliada. Lo que afirmo es que la colonización campesina no logra acumular como capital el excedente que puede producir. De esta manera, cualquier accidente, cualquier desajuste, cualquier verano, puede acelerar una crisis de por sí crónica.

El instrumento de esa crisis es generalmente el crédito. No hablamos de la usura, que es lo habitual, sino del crédito institucional. El colono aspira y busca el crédito porque sabe que es la única salida del vicioso círculo y porque, de una u otra manera, ha hecho mejoras y posee una porción en pastos o en cultivos permanentes, una forma de ahorro o de acumulación si se quiere, que es por lo demás la única posible. Si tiene oportunidad de un crédito se embarca en él y lo respalda con su posesión mejorada. ¿Pero qué sucede? Los excedentes regulares sumados a los excedentes incrementados por el préstamo tienden a ser iguales a las sumas comprometidas al banco. De suerte que también su trabajo no hace más que reproducir el capital de crédito, lo mismo que hace con el capital comercial. Entre estos dos capitales, que en el fondo son el mismo, se reparten las ganancias de su trabajo, con el agravante en el caso del crédito de que su deuda está respaldada con las mejoras.

Latifundio y colonización

Colocado en esta situación económica de extrema fragilidad, el colono debe además soportar la presión del latifundio. En la medida en que abre mejoras, construye caminos, y "civiliza" la región, la tierra adquiere un pre-



Grabado tomado de América Pintoresca

cio, se torna mercancía. El latifundista espera confiado este resultado. Sabe de los avances de la colonización y está atento a ellos. Mantiene en relación con los transportadores, con los intermediarios y con los comerciantes, con quienes suele tener negocios e intereses en común. Conoce también a las autoridades locales y a los políticos. En su conjunto estos personajes forman el poder local, están de una u otra manera asociados. El sector económicamente más fuerte determina quiénes son las autoridades locales y sus vínculos con el sector político son estrechos y solidarios. Financian las campañas políticas, mantienen y renuevan sus relaciones con los partidos y con la administración pública regional o nacional. Todo apoyo que el sector le preste a los políticos les es cobrado en la administración. Pueden hacer los favores porque todos poseen una "clientela" económica. Del transportador dependen cientos de colonos, del intermediario y del comerciante se puede afirmar lo mismo. Si estos personajes no desarrollaran una relación con sus clientes que desbordara el plano simplemente económico, ni sus clientes fueran "amarrados" también de manera particular, no podrían perci-

bir tasas de ganancia extraordinaria. Es decir, además de la dependencia económica se desarrolla una dependencia personal que no sólo es utilizada para expoliarlos sino también es útil en el plano político. El comerciante, el transportador, el prestamista —esa red en que cae el colono— no establecen con sus clientes relaciones económicas en realidad, relaciones de intercambio, porque la relación no versa sobre cambio de equivalentes. Hacen vivir el intercambio como un favor personal que los colonos están obligados a devolver. En el fondo hay una extorsión o un chantaje, dicho de otra manera: no le hago el favor de comprarle, no le hago el favor de prestarle, etc. De esta manera el colono queda atado como cliente. La coerción extraeconómica, que es en primer lugar personal, se torna también política, porque esa red o poder local se convierte en un intermediario de favores con la administración pública; el poder, local se torna en personero de los colonos ante el Estado, lo que automáticamente les otorga un mayor poder o si se quiere, les da un poder de otra índole: un poder político sobre sus clientes.

Este poder lo utilizan no solo para sus propios fines, para hacer más y mejores negocios, sino también para reforzar las relaciones de dependencia con sus clientes, con los colonos. De allí que lo que se origina como dependencia personal —basado en la coerción económica— se transforma en poder político a favor de sus propios intereses económicos mediante el fortalecimiento del poder político sobre sus clientes. Ese poder político es el poder de disposición sobre la voluntad de los colonos. En el fondo ese es el secreto de la posibilidad del intercambio desigual y de la acumulación de ganancias extraordinarias como capital.

El comerciante, el transportador o el prestamista ponen al servicio del político su influencia personal sobre los colonos con el fin de obtener de la administración local o regional también favores, o condiciones de excepción, para la acumulación de capital. Los políticos es devuelto el favor dándoles facilidades para sus negocios. Esas condiciones ventajosas equivalen en general a la fijación de precios, a la tolerancia del monopolio y sobre todo al control sobre los fallos de la justicia. Así, el poder local sabe que todo fallo está de antemano inclinado a su favor.

Como decíamos anteriormente, los hacendados y latifundistas hacen parte del poder local. De una parte porque en general suelen ser también comerciantes, transportadores o prestamistas, o mantienen con ellos relaciones muy estrechas. En segundo lugar, porque ejercen un poder definitivo sobre el empleo regional. Los hacendados tienen su propia clientela formada por sus peones, jornaleros y contratistas; los apersonan y también con ellos desarrollan relaciones de dependencia personal y política. Son «sus» cuadrillas. Del hacendado depende el empleo de numerosas familias, la vivienda y el acceso a los servicios y a la administración estatal. En tercer lugar, el poder del dinero que manejan y la influencia regional que poseen los hacen miembros naturales de la elite de poder local.

Ahora bien: cuando el colono entra en bancarrota no tiene alternativa distinta a ape-

lar a su "capital acumulado", es decir, a las «mejoras» que ha hecho, a los potreros sembrados, en pasto, al entable que logró construir. El crédito obtenido, los avances que le han hecho, toda su actividad económica, está respaldada por la mejora. Así que cuando se arruina se ve obligado a entregarla como forma de pago o venderla para pagar sus deudas acumuladas. En realidad ese ha sido el objetivo deliberado aunque silencioso del comerciante, del prestamista o del transportador. Ellos lo han expoliado no sólo porque este hecho mismo les permite ganancias extraordinarias sino porque detrás de la quiebra del colono está la mejora. Quiebran al colono para poder apropiarse de las mejoras. Es decir, no solo le arrancan sistemática y regularmente los excedentes, sino el otro excedente o producto de su trabajo, la tierra valorizada. Queremos insistir en que este desenlace es deliberado por parte del capital comercial, y el despojo sistemático es el medio de alcanzar este fin. En manos de los comerciantes las mejoras del colono entran al mercado de tierras.

El caso descrito es, sin embargo, un caso puro, ideal, expuesto así con fines analíticos. En realidad el proceso de quiebra es acelerado por los latifundistas que siguen a la zaga las tierras de colonización. Ellos apelan a mil ardides para que el colono se quiebre. Les echan el ganado, les quitan el agua, les hacen préstamos, les invaden la propiedad o simplemente, si el colono es muy terco, lo liquidan. Los latifundistas pueden hacer lo que les viene en gana porque saben que la justicia siempre está de su parte. Para eso han contribuido a elegir a los políticos, para eso tienen influjo en la administración, para eso están asociados con los comerciantes, para eso manejan sus cuadrillas de fieles y peones. Frente a este poder, el colono está solo, aislado, no tiene alternativa distinta a venderle al latifundista para pagar sus deudas. Sabe que es capaz de todas maneras de volver a comenzar de cero y opta por esta solución. Vende y se traslada a donde va el «corte» y reanuda su trabajo, en idénticas condiciones con idénticos resultados. Tan es así que muchos se convierten en colonos profesionales en lugar de esperar el desenlace que

ya conocen. Hacen mejoras y se internan en la selva.

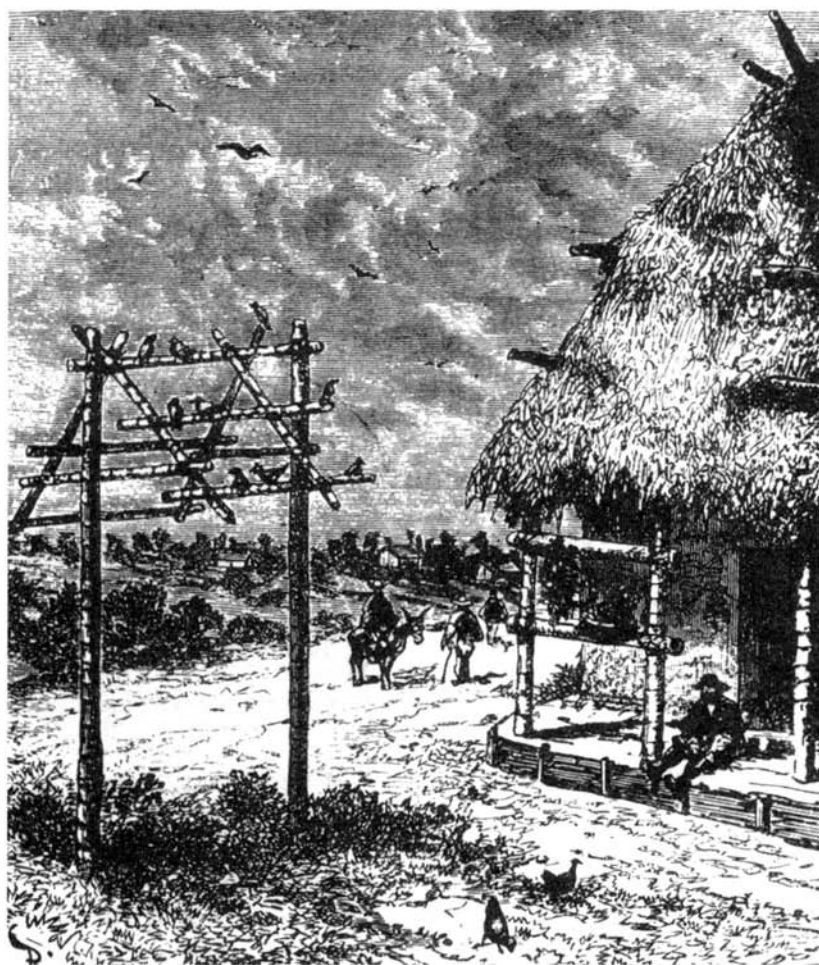
Por su parte, los latifundistas van concentrando las mejoras, porque la crisis no es de un colono individual, es de toda una colonia. Van, pues, comprando, adquiriendo o tomando las mejoras, van concentrándolas, «haciendo finca». Mete ganado para asegurar de hecho la posesión, arregla los papeles y se instala con todas las de la ley.

El latifundista avanza bien empujando y arruinando al colono —como este último caso—, o bien comprándole al comerciante o al prestamista. El resultado final es el mismo: el colono es desplazado y sus mejoras pasan a manos del terrateniente. En muchos casos los comerciantes son al mismo tiempo terratenientes o se convierten en tales. Esto no cambia para nada el carácter del proceso.

El papel del Estado en la colonización

Comencemos por decir que la colonización misma implica de por sí la apropiación productiva de baldíos, o sea, de tierras que son propiedad de la nación porque nadie posee títulos sobre ella. Por regla general el Estado se hace presente cuando la colonización se halla avanzada, y se limita a la prestación de los servicios más elementales en los focos de poblamiento y centros de comercio. En la medida en que la colonización se consolida el Estado avanza, aunque bien vistas las cosas, esta fase «coincide» con los primeros síntomas de descomposición de la economía campesina de colonización.

Los servicios de salud y de educación no solamente son limitados sino en cierta medida contradictorios con los intereses del colono. Hemos visto que el caso de accidente físico resiente seriamente su capacidad productiva porque la resta fuerza de trabajo. La accidentalidad y la morbilidad por razones obvias, son altísimas, y los puestos de salud no están en capacidad de atender la mayoría de casos que se presentan.



Grabado tomado de América Pintoresca

El colono debe entonces apelar a los hospitales centrales o a los métodos tradicionales de curación. Lo que debe quedar claro es que los programas de salud pública no pueden impedir el impacto que en la economía del colono tienen las enfermedades y los accidentes propios de las zonas de colonización. Para el colono el costo es altísimo, se pone en juego su propia economía.

Los programas educativos están en idéntica condición. El colono busca y necesita la educación por dos razones. La primera porque espera que sus hijos salgan del campo y progresen en las ciudades; intuye que sus esfuerzos como campesino están condenados al fracaso. La segunda, porque espera que la educación permita a sus hijos desenvolverse frente a «la gente educada»: el comerciante, el prestamista y las autoridades. Él sabe que el "sistema" ideológico de "esa" gente es distinto y discurre sobre unas bases y con una lógica que él no co-

noce. Tiene la ingenua esperanza de que sus hijos "entiendan de letras y de números" para defenderse. El colono no aspira a que la educación capacite a sus hijos en cuestiones agrícolas aunque esta sea su más imperiosa necesidad. La cuestión está en que cuando un muchacho corona la educación, digamos la secundaria, es un extraño para el colono, sabe cosas que no se necesitan en el campo, ha perdido el vínculo con la familia, casi se puede decir que pertenece a otra clase, y por tanto no puede representar ni defender los intereses del colono frente a las autoridades ni frente a la gente de afuera. Por último, el costo de sacar a estudiar a un hijo es altísimo, no por lo que valga en sí el estudio sino porque se pierden dos brazos.

Así, en conjunto, la salud y la economía son servicios que, tal como están orientados, contribuyen a hacer más frágil la economía del colono. Digámoslo de otra manera: facilitan su crisis, aunque formalmente, en las oficinas de los ministerios se propongan lo contrario.

Lo mismo pasa con las vías de comunicación, las carreteras llegan cuando la colonización se halla ya muy avanzada y cuando, por tanto, el ojo del comerciante y del terrateniente ya ha reparado en esas tierras. Las vías aumentan la presión sobre las mejoras al valorizadas y como el colono no tiene manera de defenderlas, las pierde. Los comerciantes y terratenientes tienen la capacidad de influir en la administración local o regional para que se hagan las vías. Saben cuáles se van a abrir, de forma que cuando la carretera llega usualmente las tierras de los colonos ya han pasado a sus manos. No necesitan hacer trampas —aunque regularmente las hacen— porque el colono que no sabe del proyecto de carretera, considera un privilegio del azar poder vender la tierra.

Las vías supuestamente se hacen para abaratar costos. Esto nunca sucede porque la valorización de tierras, o sea la renta, anula ese efecto, y porque el comercio y el transporte están en zonas monopolizados. De tal forma que la apertura de carreteras es otro factor que acelera la descomposición de la economía del colono. Si la tierra es buena

facilita el avance de la empresa agrícola; si es mala, consolida la ganadería extensiva. Pero nunca es un factor de apoyo al colono que él mismo contribuya a hacer las vías —mediante acción comunal— y crea ingenuamente que la vía al ahorrarle esfuerzos y costos lo saca a flote. Por el contrario, lo acaba de hundir.

El crédito es otra de las banderas del colono. Necesita el crédito para comprar ganado y para avanzar en la adecuación de la montaña. Pero el crédito en Colombia tiene sus condiciones. De entrada el papeleo y las mil y una trampas que se le hacen para otorgárselo. Pierde tiempo, que equivale a perder trabajo; debe pagar papeles, fiadores —óigase bien— intermediarios, etc. Todos estos gastos no siempre imperceptibles están debidamente calculados por las roscas que viven de esos trámites. Son gastos que afectan profundamente la economía del colono. Una vez superado el escollo vienen los intereses, que desde Bogotá o las oficinas de la banca internacional pueden ser considerados blandos. Para el colono no lo son en la medida en que la productividad de su trabajo no logra excedentes susceptibles de cubrir ese costo. Lo podría cubrir si utilizara semillas mejoradas, abonos, fungicidas, maquinaria, y tuviera acceso directo al mercado, es decir, pudiera evitar al comerciante. Pero no tiene acceso a esa tecnología ni puede saltarse al intermediario. Para poder pagar el crédito debe cambiar su sistema de producción y estar libre de deudas o de "endeudes".

Cambiar su sistema productivo significa cambiar —o elevar dirían algunos— la calificación de su fuerza de trabajo y la de su familia, emplear trabajo asalariado y, sobre todo, aumentar sustancialmente la escala de producción, esto es, el tamaño de su finca. Hemos comprobado que en menos de 20-30 hectáreas de tierra buena, el colono no puede cumplir con sus compromisos de crédito. En otras palabras, para producir un excedente que le permita atender el crédito, el colono debe transformarse en mediano empresario. Ese es el salto que no es fácil. No negamos que sea posible lo que afirmamos, pero es excepcional. Si los intereses y costos del crédito fueran verdaderamente blandos el salto

sería posible, pero en las condiciones reales que rigen no es posible. Lo prueba la cartera morosa e irrecuperable, verdaderamente alarmante, de la desaparecida Caja Agraria. Para que el crédito sea una ayuda tangible, debe ser subsidiado. Las tasas regulares de ganancia no permiten cubrir los intereses simplemente porque no hay reproducción ampliada ni por tanto formación de capital.

Vistas así las cosas, el crédito se convierte en otro instrumento que acelera la crisis del colono y lo obliga a vender la tierra que ha abierto y adecuado, poniéndola en manos del terrateniente.

Para convertirse en empresario, el colono debería encontrar un renglón de producción tan rentable que en poca tierra, y a partir de sus condiciones de producción medias, le permitiera la formación de capital. Es lo que el colono ha encontrado en la coca. Y ciertamente la coca ha permitido a cientos de colonos transformarse en pequeños y medianos empresarios legales, al orientar las ganancias que ella le permite hacia renglones de producción legal. El papel que nunca pudo cumplir el crédito del Estado lo ha hecho posible el cultivo de la coca.

Podríamos examinar otras formas de presencia estatal, como la comercialización, o sea el papel del Idema. Pero en lo que se ha dicho queda claro que tal como está orientada la acción del Estado en zonas de colonización, ella es un instrumento que acelera la descomposición del colono campesino y permite el avance del terrateniente y el desarrollo del capital comercial. El primero al concentrar la tierra, y el segundo al captar los excedentes productivos del colono, que en sus manos se convierten en capital. Es decir, la acción estatal, en su estado "puro", tiende a estimular la concentración de tierras y de capital.

Poder político local y colonización

Pero la acción del Estado no se da en realidad en estado puro, sino que pasa por el tamiz del poder local, donde es redefinida. Es una de las versiones —muy trágica por

cierto— entre el país formal y el país real. No se trata de discutir aquí la acción del Estado en sí, sino la acción tal cual se da, o mejor, tal cual la vive el colono.

Sabemos —porque es el menú diario— que para obtener una beca, o tener acceso a una cama en un hospital, o para que se le otorgue un crédito, el campesino o el colono debe enajenar su voluntad política, dar su voto por el intermediario que le hace el favor de conseguir la beca o el cupo o el visto bueno del gerente, etc. Estos comerciantes de favores son los políticos, y su ocupación y oficio consiste en cambiar la voluntad política, que es poder, por la acción del Estado o por una determinada dirección de esta. Este juego es posible en la medida en que la acción del Estado es limitada y no satisface la demanda de servicios. La pobreza de la nación se convierte en el camino de los políticos para manejar a su amañó y según sus propios intereses la orientación del poder público, que por esa razón deja de serlo, convirtiéndose en un instrumento de intereses particulares. Es lo que se ha llamado el carácter patrimonial del Estado, que tiende a hacerse más nítido —porque es más sólido— en el ámbito local.

El político con su poder basado en votos, se apodera de un segmento del poder público y lo utiliza como usa el colono un pedazo de tierra, como un medio de apropiación. Es un instrumento que le permite acceder a la riqueza pública, al dinero oficial, a su administración. Vive de eso, por más honesto y pulcro que sea, y mediante el uso de ese patrimonio tiene acceso así mismo a la voluntad de su electorado, cerrando el círculo. No hablamos para nada de la inmoralidad administrativa, ese es otro aspecto secundario en este análisis, aunque en la realidad sea de una importancia fundamental porque multiplica los ingresos del funcionario o del político.

A nivel local, donde se centra nuestra mirada, existe, pues, una red de tejido muy fino y fuerte, que permite transformar el voto en poder personal sobre la acción del Estado y por tanto dirigirlo hacia donde le es al funcionario más rentable, en términos del poder

mismo o llanamente económicos. Esa red se construye también por medio de intermediarios, que son en general los que logran el favor del voto por sus relaciones con los electores. Los comerciantes, los intermediarios, los prestamistas, los hacendados, tienen — como se dijo — un poder de decisión enorme sobre sus clientes. Es el poder que ponen a disposición del político a cambio de que la acción que emana del Estado le sea beneficiosa en términos de sus negocios.

Es decir, aparecen dos tipos de acción del Estado: una, la que se han ideado los políticos para manejar su electorado, y que son las becas, los cupos, etc., y otra más medular, que son los contratos públicos y que están dirigidos a un público diferente. Ya no al pueblo llano sino a la red de intereses formada por los negociantes de toda laya y que constituyen parte principalísima del poder local. De una u otra manera estos son los verdaderos engranajes de las instituciones, que como se ve, equivalen al más ramplón intercambio de favores económicos.

Pero hay en esta intrincada estructura una función en que nos debemos detener, y es el ejercicio de la justicia, rama vital del Estado. La aplicación de la ley, de cualquier ley, funciona en la realidad como lo hacen los contratos. Beneficia a quien tiene acceso a su interpretación, que naturalmente no riñe con sus propios intereses. Además este resquicio legal está garantizado por la doctrina jurídica misma: nadie puede aplicarse la ley contra sí mismo. Hay, claro está, una variación en las ramas del derecho. Es más fácil influir un fallo o determinar una orientación concreta en el derecho administrativo que en el criminal, pero son variaciones que no interesan por el momento. El hecho escueto es que el poder local tiene la capacidad de injerencia sobre la aplicación de la ley, puede influir por medio de mil artimañas y técnicas jurídicas en el resultado concreto de un proceso o de una interpretación. Ello equivale a que la ley tiene también un carácter patrimonial, una posibilidad de aplicación a favor de unos intereses determinados, que en el caso que me ocupa son los del poder local. Esta instancia se convierte, pues, en el verdadero juez que administra justicia, y ya

sabemos cómo y por quiénes está constituido ese poder. Los fallos de ese juez están indirectamente relacionados con los intereses generales y aun particulares del grupo. Es la condición de la impunidad de la aplicación de la ley para los de ruana o de la orientación patrimonial o unilateral de la justicia.

El mecanismo permite, en el nivel que nos ocupa, los mil y un abusos de que es objeto el colono y que en su conjunto sancionan legalmente el despojo del que es víctima por parte de los comerciantes, de los transportadores, de los prestamistas o de los terratenientes. En su conjunto, como vimos, la relación establecida entre ellos y los colonos se traduce en un intercambio de no equivalentes, es decir, en un despojo, en la fuente de ganancias extraordinarias, en la herramienta de formación de capital. El estado de indefensión económica del colono frente a los negociantes se complementa con el estado de indefensión jurídica. El colono sabe que lo tumban, lo ve; mira prosperar día a día al comerciante, sabe el valor de su trabajo, pero no puede hacer nada porque está atado a él. El negociante le hace el favor de comprarle y de pagarle, de fiarle y de adelantarle, no puede prescindir de él. Sabe, por otro lado, que todo abuso, si aún cabe, queda impune porque la justicia hace parte del engranaje, es una dependencia de su negocio.

Lo que sucede con el intercambio inequitativo ocurre con todo. En el aparato jurídico local, pero desde luego también regional, o nacional, encalla toda demanda que un colono pueda hacer, y esta es una de las razones principalísimas de sus crisis, de su bancarrota, de su descomposición. El despojo es sancionado legalmente. Los precios de compra y venta son establecidos por los comerciantes, las tasas de interés definidas por los prestamistas, no importa que haya leyes o reglamentaciones al efecto porque hay un juez colectivo, constituido por el poder local, que legaliza los intereses del capital comercial y sanciona las tasas extraordinarias de ganancia.

Más grave, porque es más evidente, cuando el despojo alcanza las mejoras del colono. Los comerciantes han conducido al colono a la

ruina y en la puerta de la crisis está el terrateniente esperando la tierra y el juez local para sancionar la operación. El poder local es un poderoso bloque consolidado por los intereses económicos del capital comercial y de la renta de la tierra, que es a su vez el juez público en los conflictos que desencadena la formación y perpetuación de ese poder.

La debilidad del Estado central, a veces calculada, permite que la maquinaria local funcione. Pero es una debilidad relativa. El poder central no osa contradecir el funcionamiento regional ni local porque en general está constituido por la misma manera y cumple funciones similares.

Ahora bien: el poder local no sólo interpreta la ley sino que la aplica, tiene por tanto de hecho y de derecho autoridad sobre la policía. De derecho, así el derecho sea patrimonial y unilateral, puesto que ello está inscrito en el cuerpo normativo, y de hecho porque el policía es un diente más del poder local. La policía obedece —no tiene otra alternativa— al juez, al derecho concreto, y de otro lado responde como cliente. El desempeño de sus funciones implica un poder de disposición, cierto, pero es relativo poder del que él saca partido económico, que lo convierte automáticamente también en un aliado del poder local, y según sea la importancia de sus funciones públicas o acceso al poder que tenga, puede convertirse de un aliado en miembro del bloque. Y lo que pasa con la Policía, pasa también en general con el Ejército. El mecanismo tiene sus particularidades, puesto que el Ejército es un cuerpo más centralizado y jerarquizado que la policía pero no menos "profesional". El acceso al poder de las armas y de los hombres en armas los convierte en socios o aliados del poder local, y el desempeño de estas funciones autorizadas por una interpretación patrimonial de la ley complementan y perpetúan el despojo que los terratenientes y comerciantes llevan a cabo.

Las relaciones entre colonos de un lado, y comerciantes y terratenientes de otro, da lugar a mil y una arbitrariedades, pequeñas o grandes, discretas o escandalosas, que son el campo de acción de los administradores y ejecutores de la justicia y por tanto no solo



su propio poder sino la articulación de ellos con el poder local.

Violencia y colonización

Necesariamente este proceso de despojo y la impunidad que lo acompaña es violento, es decir, se lleva a cabo contra los intereses de los colonos. Es una violencia institucional, que no excluye la violencia franca y directa como recurso. El colono vive el despojo como un acto de violencia porque le arrancan de sus manos el producto de su trabajo, y aunque ese proceso sea amparado por el derecho concreto, no deja de percibirlo como un hecho violento. Es violento porque al colono no le dejan salida ni de hecho

ni de derecho para defender lo que considera con razón suyo, porque el derecho no sanciona como propiedad el trabajo ni su producto inmediato, el excedente, sino el trabajo acumulado como capital. El resentimiento, el odio, la rabia contenida ante la violencia contra él ejercida por las instituciones, genera necesariamente violencia. El colono se niega a aceptar, aunque a veces deba hacerlo, el despojo, y en esa negación se gesta su reacción violenta contra las instituciones y los hombres que las gobiernan.

Por esta razón, los colonos aceptan, acatan y defienden la guerrilla, para ellos la acción guerrillera es simplemente justiciera. No más. No se trata del futuro que la ideología de la guerrilla pueda prometer. Para ellos ese evangelio cae fuera de su horizonte concreto, que significa despojo. Su apreciación política no va más allá de la demanda de una justicia que defienda sus intereses, que impida el despojo, que les permita acumular el producto de su trabajo, que les facilite el tránsito hacia formas empresariales de producción.

La guerrilla sabe de ese interés y lo defiende desarrollando una política justiciera: estableciendo y controlando precios que aminoren o maten el despojo, impidiendo que el terrateniente acumule impunemente mejoras, apoyando vías de comunicación que valoricen la tierra de los colonos y rebajen los costos de producción, otorgando pequeños créditos favorables, colaborando en el mejoramiento de la salud y de la educación, organizando a la comunidad para mejorar su poder de negociación frente al poder local y al poder gremial de los negociantes, y sobre todo administrando justicia en favor de los colonos. La legitimidad de la guerrilla se funda en la defensa de esos intereses del colono y se alimenta con el resentimiento que deja el acto violento del despojo.

El servicio de esta ley y de esta acción tiene naturalmente su precio porque se basa en un poder, que como cualquier otro, supone la enajenación de la voluntad individual en favor de la colectiva. Supone una nor-

ma y unas jerarquías, una organización; presume las armas, la materialización del poder para poder —perdóneseme la redundancia— obligar a los contrarios a aceptar la voluntad colectiva que lo constituye y los intereses que defiende. Por esta razón también este poder se ejerce con violencia, violencia contra las instituciones así no haya guerra. Es violento porque obliga al contrario a aceptar una voluntad que le niega su derecho y que le impide dar libre curso a sus intereses. Naturalmente el derecho que defiende la guerrilla, ni su poder, se pueden institucionalizar sin que sus contrarios reaccionen y se defiendan por medio de las armas y de las instituciones. Esas son también su fuerza. El resultado necesario es la violencia. Si a ello se agregan las enormes sumas de dinero que mueve el negocio de la coca, y las desmedidas expectativas económicas que despierta en unos y otros, la violencia se potencializa y alcanza niveles y formas inimaginables, desbordando cualquier marco legal y apelando a cualquier medio para acceder al poder que genera el dinero que produce. En un país donde la impunidad es la norma, este desbordamiento no tiene nada de particular.

La coca y la guerrilla estaban inscritas, pues, en el funcionamiento mismo de las instituciones, son su producto más específico y su enemigo más peligroso. Aunque la guerrilla y la coca tengan orígenes diferentes y lógicas particulares y aun más contrarias, se han convertido por la fuerza de los hechos en dos reivindicaciones, una de carácter económico y otra de carácter político, de los colonos. Dos fuerzas, por lo demás formidables que, como nunca antes están amenazando al sistema de cabo a rabo, y que lo llevan hoy por hoy de la ternilla. Mucho es lo que unos y otros tienen que perder y que ganar en esta dialéctica y ello alimenta la violencia abierta en todos y es abierta en ambos porque todos han desbordado los marcos jurídicos que se pudieron y pudieran compartir. Lo grave para la mayoría de los colombianos es que la diabólica dialéctica tiende a parecerse a un partido de fútbol donde cada vez son más los jugadores y menos los espectadores.

Gustavo Duncan.

Magíster en Defensa y Seguridad, Universidad de Cranfield,
Investigador CEDE, Universidad de los Andes

Los señores de la guerra: del campo a la ciudad en Colombia

Gustavo Duncan

[Revista Foro No. 54, Agosto de 2005]

En los municipios de Colombia donde ejercen su dominio, los jefes de las autodefensas son los dueños absolutos del Estado. Regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas. Durante más de una década la expansión geográfica de estos ejércitos de señores de la guerra ha ido en ascenso, hasta llegar a convertirse en parte importante de la estructura de poder político en las zonas semiurbanas y rurales del país.

Sin embargo, existe un fenómeno que no es tan perceptible pero que, al igual que las estructuras de poder político impuestas por los señores de la guerra, marcará la historia de Colombia durante los próximos años. Se trata de la infiltración de redes mafiosas desde las zonas semiurbanas y rurales de las autodefensas hacia las ciudades más grandes. Si en los ochenta las mafias de las ciudades centraban sus actividades en asociaciones y disputas para traficar drogas, las actuales mafias urbanas tienen un modo de operar más parecido a las mafias tradicionales. Su principal objetivo es el logro del monopolio de la coerción y la protección de actividades susceptibles al control del crimen organizado como los mercados de abas-

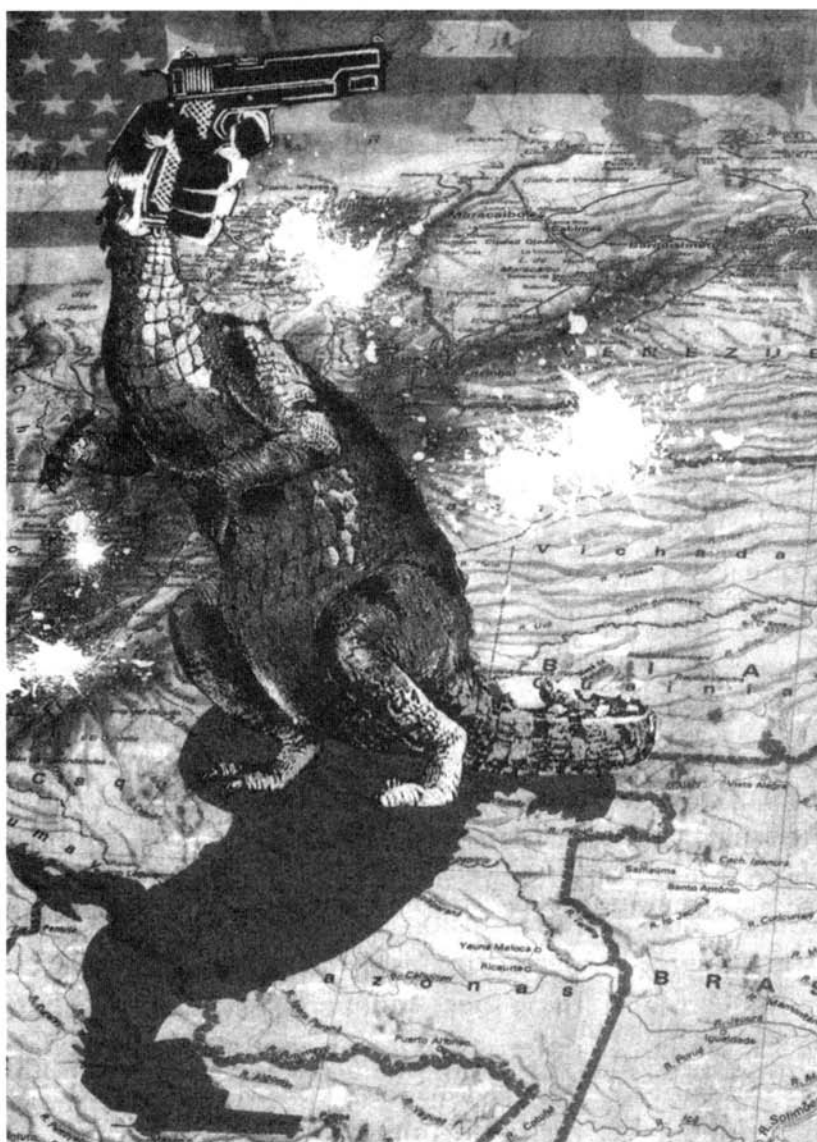


Ilustración de Gustavo Gómez

tos, los Sanandresitos,¹ la extorsión a los pequeños comerciantes, el sicariato, el narcotráfico, el contrabando, y como logro de un nivel superior, la apropiación del poder político en las ciudades.

El siguiente documento es una descripción de lo que ha sido el proceso evolutivo de la mafia en Colombia, de carteles de narcotraficantes a redes de crimen organizado que basan su mayor o menor grado de poder en la capacidad de ejercer coerción y protección sobre una serie de transacciones económicas, políticas y sociales de alto valor estratégico en las ciudades. La tesis central del documento es que la irrupción masiva de redes mafiosas en las ciudades solo ha sido posible por el apoyo logístico, militar y financiero recibido por los grupos de autodefensa desde el campo. Los señores de la guerra son los verdaderos "jefes a la sombra" de las redes, quienes transformaron la visión de las mafias de contrabandistas de drogas a "empresarios de la protección".

Las consecuencias de la infiltración urbana de la mafia rebasan el tema de la crisis de seguridad y se enmarcan en transformaciones estructurales del Estado. Tras los intereses de una nueva elite de señores de la guerra está la tensión entre fuerzas urbanas que pretenden construir una sociedad regida por principios democráticos con un capitalismo moderno *versus* fuerzas rurales que quieren dispersar el poder del Estado para construir gobiernos regionales basados en la inmunidad de empresas criminales. En el nuevo contexto de la disputa por la configuración del Estado, la connotación de lo rural o del campo deja de estar vinculada a la imagen tradicional de zonas agrestes bajo el orden de economías y sociedades campesinas. Ahora se trata de las áreas de influencia de municipios e incluso ciudades intermedias que de la mano de su historia rural han experimentado procesos de urbanización, terciarización de la economía e integración con otras regiones, en gran parte gracias a los excedentes que el narcotráfico le provee a estas sociedades.

Pero la interpretación del fenómeno de los señores de la guerra en Colombia es in-

completa si se mira como un simple efecto del narcotráfico. Existe un antecedente histórico anterior a los traficantes de cocaína de los años ochenta, que se remonta a la aparición de facciones de pájaros,² bandoleros y guerrilleros que se independizaron de la ascendencia de los líderes de los partidos políticos desde finales del período de la Violencia. Por lo tanto su descripción implica retroceder hasta los primeros años de la década de los cincuenta, cuando las elites urbanas disiparon la violencia de unas bases rurales que se habían salido de su control, pero que cuatro décadas más tarde con la explosión del narcotráfico y el fin de la guerra Fría evolucionarían en señores de la guerra, capaces de incidir en la configuración nacional del Estado.

El final de la Violencia clásica y el principio de la nueva violencia

En forma paralela a la gestación de las guerrillas, el fenómeno del bandolerismo y los pájaros amenazó con alterar las jerarquías tradicionales en que se basaba el poder político en las zonas rurales. Con la influencia y el aprendizaje de las luchas partidistas de los años de la Violencia, numerosos campesinos formaron bandas criminales que se dedicaron a saquear pueblos, robar a los comerciantes y extorsionar hacendados. En un principio, estas cuadrillas estaban aliadas a gamonales locales que los utilizaban para amedrentar a sus competidores políticos y para adquirir tierras a bajos precios, dentro del modelo de luchas partidistas. Sánchez y Meertens calculaban que en 1964:

1. Los Sanandresitos son centros comerciales donde se ofrece mercancía de contrabando. En teoría violan las leyes por evadir impuestos y traficar con mercancías, pero en la práctica existe toda una tolerancia legal por parte de las autoridades y cultural por parte de los consumidores.

2. Pájaros era el término con que se hacía referencia a las bandas armadas afiliadas al Partido Conservador, que con la tolerancia de las autoridades, asesinaban y desterraban a los miembros del Partido Liberal durante el período de la Violencia.

Ilustración de Gustavo Gómez

"Había más de cien bandas activas, constituidas por grupos de campesinos armados, que más o menos organizadamente, y desconociendo los acuerdos de paz entre las directivas oficiales de los dos partidos tradicionales, prolongaron la lucha bipartidista. En primer lugar, con el apoyo militante o pasivo de las comunidades rurales de su misma identidad partidaria y, segundo, con la protección y orientación de gamonales que, utilizándolos para fines electorales, los empujaban a una guerra de exterminio, debilitamiento o contención de sus adversarios en la estructura de poder local o regional".³

Luego, los bandoleros se independizaron del control político de las jefaturas partidistas locales y a través del terror impusieron su dominio en ciertas áreas rurales del país. Guillén (1996) sostiene que en las fases finales de la Violencia la estructura de poder asociativa, basada en una alianza vertical entre las elites rurales, capataces y campesinos, que cada tanto se armaban y entraban en conflicto contra asociaciones similares, entró en una fase de disolución y dio paso a una nueva clase de poder en el campo. El sistema de lealtades verticales de los gamonales fue suplantado por el predominio de los guerrilleros, bandoleros y pájaros, quienes comenzaron a construir una estructura de poder independiente a través del robo de tierras, la extorsión y la usurpación del poder político.

La estructura del liderazgo campesino cambió con la implantación de la Violencia. Los líderes carismáticos de la vereda adquirieron una importancia muchas veces mayor que la de los líderes del «pueblo» o cabecera municipal. Y debilitando de esta suerte el enlace con el "patrón" hacendado y con el "doctor" que dirigía la lucha política desde Bogotá y las capitales departamentales, la



nueva estructura asociativa del campesino no solo resultó ya inútil a los fines elitistas de los partidos sino que se postuló como una amenaza aún más grave que la que había originado la Violencia como un método para conjurar el populismo clasista urbano.⁴

Una investigación de un caso particular, el texto *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*, de Mary Roldán (2003), relata cómo durante el transcurso de la Violencia la primacía sobre el poder político evoluciona de los hacendados tradicionales a una nueva clase de guerreros. Para Roldán la segunda fase de la Violencia en Antioquia (1949-1953) que ocurrió en los municipios periféricos del departamento, es un fenómeno opuesto al de la primera fase (1946-1949), en que lo que se disputaba era el control de los puestos públicos por parte de la clase política afiliada a uno u otro partido. La

Violencia del segundo período estuvo marcada por el predominio de facciones armadas que bajo la excusa de los ideales liberales y conservadores revolucionaron la estructura de poder de hacendados y colonos. La descripción que Roldán hace de los hechos sucedidos en el municipio de El Tigre (Antioquia) ilustra el cambio en el sentido del conflicto que tuvo lugar con la nueva primacía de grupos armados por fuera de las alianzas políticas tradicionales:

3. Gonzalo Sánchez y Donny Meertens (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*, El Áncora Editores, Bogotá, p. 42.

4. Fernando Guillén Martínez (1996), *El poder político en Colombia*, Editorial Planeta Colombiana S.A., Bogotá, p. 456.

"Para los terratenientes locales, la lección de El Tigre era clara: habilitar a grupos armados, especialmente a aquellos que podían justificar sus actividades violentas mostrándose como aliados del gobierno departamental en una zona caracterizada por luchas por la propiedad y la mano de obra, era sencillamente una estrategia demasiado arriesgada para ellos, incluso a pesar de ser conservadores".⁵

La amenaza de insurrección de los bandoleros, guerrilleros y demás grupos armados por fuera del mando de los partidos fue uno de los motivos que propició la conciliación de las elites liberales y conservadoras del país en un acuerdo político conocido como el Frente Nacional, que consistía en la repartición equitativa de la burocracia pública entre los dos partidos. Fue en este período que Colombia experimentó las tasas de crecimiento económico más altas de su historia; la industria y el sector servicios ganaron peso sobre el total de la producción nacional, se construyó la base de la infraestructura vial, la población se urbanizó, y en general se dio un proceso de modernización de la sociedad. El poder político desde las ciudades ganó primacía sobre las elites del campo. Los votos y la riqueza de lo urbano marcaron una tendencia hacia la consolidación de un Estado central con mayor capacidad de controlar lo que sucedía en las regiones y de definir las leyes y el modelo económico que configuraban la naturaleza de la sociedad.

Las luchas partidistas en el plano regional, sin que se extinguieran del todo, dejaron de tener las connotaciones tan violentas y de odios tan sectarios de las décadas previas. Las lealtades entre los electores y los políticos profesionales se definían ahora por la capacidad de estos de mediar ante el nivel central por inversiones en sus clientelas particulares; en esa medida el Estado ganaba capacidad de incidir instrumentalmente en lo local. Leal y Dávila (1990) y Archer (1998) identifican en este momento de la historia una evolución cualitativa en el clientelismo y en la naturaleza de la clase política de las regiones. Se dio el salto del clientelismo agrario tradicional al clientelismo de comisión. De

una mediación basada en la subordinación a los terratenientes como fuente de trabajo, territorio y acceso al Estado, paulatinamente se pasó a un clientelismo más moderno, basado en un intercambio de votos por parte de la comunidad y de bienes funcionales por parte de una nueva generación de políticos profesionales. Las lealtades partidistas que configuraban las relaciones entre patrono y clientes fueron atenuadas por el Frente Nacional, lo que causó que los intercambios tomaran un auge aún más instrumental, donde las lealtades clientelistas estaban sujetas a la compra directa de votos, favores personales, y a la gestión de inversiones públicas en determinados proyectos o servicios.

La violencia por el poder político tuvo así un fuerte incentivo en el consecuente control del poder económico a escala regional. En muchos casos fue notoria la coacción armada por parte de los caciques políticos contra la clientela de sus opositores. Atehortúa (1995) en su descripción del caso de Trujillo (Valle del Cauca), muestra que desde finales de la Violencia, los jefes políticos locales del conservatismo usaban bandoleros y pájaros contra miembros del mismo partido para consolidar su poder y alterar los resultados de las elecciones. No era ya la identificación con el Partido Liberal o Conservador lo que motivaba las luchas políticas en las regiones, sino que el mismo trasfondo de control del poder y de la economía local aparecía en la superficie como el objeto real de la razón de ser de la Violencia.

El fin del bandolerismo se produjo según los informes oficiales en 1965, cuando la Policía Nacional ejecutó una intensa ofensiva contra las cuadrillas. Pero la realidad mostraría que en muchas áreas del país bandoleros y pájaros seguirían siendo los verdaderos dueños del Estado en lo local, o al menos su influencia persistiría representada en el uso de la violencia criminal como

5. Mary Roldán (2003), *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, Colombia, pp. 197-198.

mecanismo de regulación de transacciones sociales.

El caso más relevante de la implantación de un Estado por parte de bandoleros puede rastrearse en las zonas esmeraldíferas de Boyacá, donde primero Efraín González y luego Humberto el Ganso Ariza, ambos reconocidos bandoleros, harían del control territorial de las minas un laboratorio de lo que luego sería el modelo de dominación de los señores de la guerra en zonas de economía extractiva. Muchos años antes de que estuvieran disponibles los cuantiosos recursos del narcotráfico:

"A Efraín González no le tenían miedo sino respeto, porque era él quien se encargaba de mantener el orden en la zona. [...] Organizó todo eso, apaciguó la violencia bipartidista, cuidaba a todos los esmeralderos. [...] Se reunía mucho con los comerciantes y esmeralderos, le preguntaban que cómo estaba la región, él les respondía que trabajaran tranquilos. Los esmeralderos lo patrocinaban, no habían robos cuando él cuidaba la zona, la gente lo quería mucho, y si se robaban algo él no permitía que el delito se quedara impune".⁶

A pesar del modesto crecimiento de las guerrillas y de la extinción de las cuadrillas de bandoleros, entre el final de La Violencia y principios de los ochenta se gestó una parte considerable de la estructura de violencia que predominaría hasta ahora. Pecault en vez de describir este periodo como de verdadera paz, utiliza el término de violencia larvada al manifestar que *"para diversos sectores colombianos la política y las luchas sociales no pueden ser dirigidas por un sistema de regulación democrática, sino que pasan por el uso de la fuerza".⁷*

El narcotráfico

Desde la década de los setenta, con la bonanza marimbera y el tráfico menor de cocaína, se formó en Colombia una nueva clase de empresarios de lo ilegal. Pero es a principios de los ochenta que las ganancias

por tráfico de cocaína alcanzaron cifras sin antecedentes en las actividades delictivas del país, lo que representaría un quiebre histórico en la dinámica del conflicto. Aunque la nueva clase de empresarios de lo criminal serían los principales beneficiarios de la nueva bonanza, sus repercusiones alcanzarían todas las esferas de la sociedad. La construcción, el comercio y los bancos gozaron de cuantiosas utilidades con los nuevos inversionistas. En las zonas rurales los narcotraficantes compraron el 11% de los predios, lo que dio lugar a un fenómeno de concentración de la propiedad en el campo conocido como la contrarreforma agraria.⁸

Las tasas de homicidio se incrementaron progresivamente desde 1980 y en 1991 se situaron a la vanguardia mundial, ¡86 asesinatos por cada cien mil habitantes! De paso, la explosión de delincuencia hizo colapsar el ya ineficiente sistema de justicia mediante asesinatos, sobornos y amenazas. Las tasas de impunidad alcanzarían niveles por encima del 95% quince años más tarde.⁹ Los narcotraficantes se infiltraron en la clase política a todos los niveles del Estado.

La guerrilla supo aprovechar la llegada del narcotráfico y se independizó de la escasa asistencia logística de la Unión Soviética, China y Cuba. Las FARC crecieron a ritmos sin precedentes al negociar con los narcotraficantes la protección de los labora-

6. Jeison Cifuentes Pérez, testimonio de guaquero sobre «La guerra verde», bajado de la página de Internet de la Universidad Central de Colombia: <http://www.uccentral.edu.co/acn/articulos/f130904/art053.htm>

7. Daniel Pecault (2001), *Guerra contra la sociedad*, Editorial Planeta, p. 27.

8. El término contrarreforma agraria ha sido citado en numerosos textos, pero sin duda la investigación más seria sobre la apropiación de tierras por parte de narcotraficantes es la realizada por Alejandro Reyes, "Compra de tierras por narcotraficantes", en *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*, editado por Ariel, PNUD y DNE, Editorial Ariel, 1997, pp. 279-346.

9. Departamento de Planeación Nacional, *Justicia y Desarrollo*, 1994.

torios de cocaína. El capital de conocimiento en guerra de guerrillas, los combatientes y los cuadros formados durante dos décadas fue canalizado entonces hacia una nueva fase estratégica.¹⁰ Si en un principio los grupos guerrilleros se asentaron en las regiones rurales, pobres y sin presencia del Estado, a partir de los ochenta se expandieron hacia regiones más ricas, donde a través del terror, la extorsión y el secuestro comenzaron a extraer tributos a la producción económica. Adicionalmente, empezaron a copar importantes espacios de poder en lo local. Crearon bases de apoyo social en la población marginada al apropiarse de las funciones del Estado. Administraban justicia, resolvían disputas de propiedad y organizaban a la comunidad. Incluso, cuando se reglamentó la elección de alcaldes en los municipios, hicieron elegir candidatos propios o aliados.

Si en el sur del país el narcotráfico y la guerrilla mantenían una alianza basada en la protección de los laboratorios de droga, en el norte y occidente prevalecía una guerra a muerte por el control de los nuevos latifundios adquiridos por los narcos.¹¹ En los albores de esa guerra, los narcotraficantes se asociaron con los capitalistas rurales, y en alianza con las Fuerzas Armadas formaron los grupos paramilitares en la primera mitad de los ochenta.¹² Los empresarios, los grandes y medianos hacendados, los comerciantes, políticos tradicionales y demás clase pudiente, optaron por financiar grupos armados ilegales porque habían sido las principales víctimas de la expansión guerrillera. Muchos de ellos sufrieron en carne propia secuestros y extorsiones sistemáticas, y en ocasiones tuvieron que abandonar sus tierras y lugares de origen por la imposibilidad de disponer de algún tipo de protección. Estos primeros paramilitares funcionaban como grupos armados que garantizaban la seguridad de los miembros de las nuevas elites rurales conformadas en el proceso de contrarreforma agraria, como lo describe Camacho:

"Los nuevos terratenientes son desde luego menos escrupulosos que los viejos propietarios, y no tienen reparos en or-

*ganizar bandas armadas contra la insurgencia, sus supuestos simpatizantes o quienes son definidos como delincuentes, a los que es preciso exterminar. No pocos ciudadanos aceptan esta modalidad de poder y justicia local, en la medida en que así se pretende lograr una cierta tranquilidad local".*¹³

La estrategia inicial de estos grupos estuvo enfocada a complementar la acción del Ejército, eran los encargados de realizar los trabajos sucios como amenazas, torturas y desapariciones. Existía una relación de relativa subordinación de las facciones paramilitares a los miembros de la fuerza pública y a la clase política tradicional.

La Constitución de 1991: descentralización y apertura económica

A principios de los años noventa el país se embarcó en una serie de transformaciones estructurales en lo político y lo económico. El sistema político entró en un proceso de descentralización. Primero se estableció la elección popular de alcaldes y gobernadores para los municipios y departamentos. Después, con la Constitución de 1991, se profundizaron las competencias y el poder político de las regiones, al delegarles la ejecución del gasto social.

10. Alfredo Rangel (1999), *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

11. Rangel, op. cit.

12. Tradicionalmente se señala el inicio de los grupos paramilitares en 1982 con la conformación del movimiento MAS (Muerte a Secuestradores), como respuesta al secuestro de una hermana del clan de los Ochoa.

13. Álvaro Camacho Guisado, "Narcotráfico, coyuntura y crisis: sugerencias para un debate", en *El siglo pasado. Colombia: economía, política y sociedad*, por Rafael Pardo (compilador), Red Multibanca Colpatría, Cerec, Bogotá (2001), pp. 537-554.

Las estructuras políticas se fragmentaron y los grandes electores de los partidos tradicionales fueron suplantados por una variedad de "microempresas electorales". Las nuevas fuerzas políticas agudizaron la atomización del uso de mecanismos clientelistas de articulación del poder. Gran parte del incremento de los costos en la prestación de servicios sociales se originó por el abuso en las comisiones y en la desnaturalización de los bienes ofrecidos en un sistema clientelista atomizado. En ese contexto, los grupos al margen de la ley tenían todas las ventajas dadas para montar sus propias redes clientelistas, lo que se denominó como clientelismo armado. A través de amenazas, las guerrillas y los paramilitares expulsaron a los agentes políticos que no se sometieron a su orden. Luego hicieron elegir a sus propios candidatos o se aliaron con políticos tradicionales para ocupar los cargos públicos de los municipios con sus redes de simpatizantes.

De manera simultánea a las reformas políticas, se fraguaron cambios significativos en la estructura de la economía. El proceso de apertura liberó las restricciones arancelarias como una estrategia para dinamizar el sector productivo de Colombia a través de una participación más activa en los mercados internacionales. Independientemente de lo positivo o negativo que haya sido la apertura para el desempeño económico del país, se dieron alteraciones en determinados sectores que tendrían su respectiva incidencia en el conflicto y en la distribución del poder político.

Los cambios sectoriales afectaron la distribución del poder económico entre y dentro de las áreas urbanas y rurales. Las ciudades fueron las grandes ganadoras porque concentraban la mayor parte de la demanda interna y del sector servicios. Gran parte de las elites regionales que basaban su poder económico en los cultivos masivos se arruinó por la importación de alimentos subsidiados del primer mundo o a precios más competitivos de otros países en desarrollo. La estructura política del campo fundada en la proyección nacional del gremio

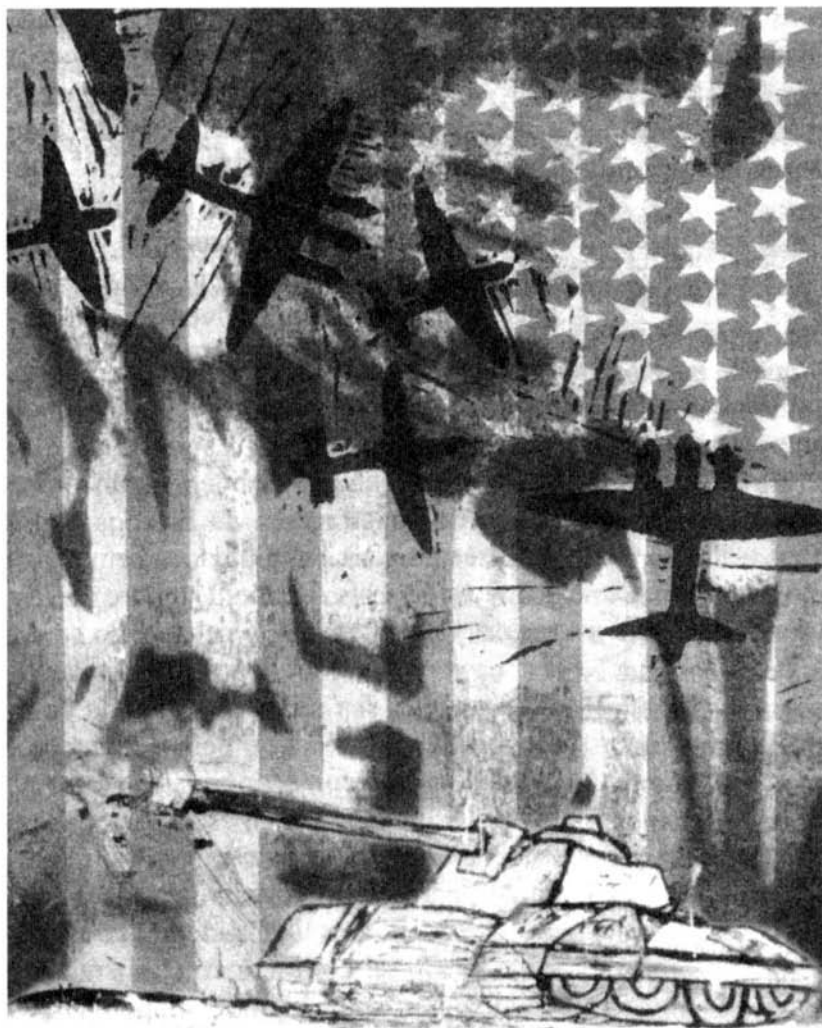


Ilustración de Gustavo Gómez

región sufriría un debilitamiento progresivo del que nunca se recuperaría.

La escasa institucionalidad y desarrollo de las estructuras capitalistas en las sociedades agrarias se deshizo ante la magnitud de la crisis económica de los cultivos empresariales. Ese contexto de zozobra de las actividades productivas se agudizó por la expansión de la guerrilla. Los ganaderos y demás empresarios del agro fueron sistemáticamente secuestrados y extorsionados. El valor de sus tierras se desplomó. La situación luego fue aprovechada por los grupos paramilitares para ofrecer sus servicios de protección. Las tierras volvieron a valorarse, pero la amenaza de expropiación de los excedentes de la producción agraria por los abusos de los paramilitares desin-

centivaron a muchos cultivadores, quienes prefirieron vender sus tierras a precios por debajo de su valor real.

Así, a la crisis de autoridad que experimentaron las tradicionales elites regionales frente al poder de las armas, el dinero de la droga y el auge de las "microempresas electorales", se sumó la crisis económica del campo. El camino al relevo de las elites rurales que controlaban los gremios de la producción agrícola de la mano del poder político regional, estaba dado.

La apertura, la reforma del Estado después de la Constitución de 1991, y la violencia inicial, llevaron a que los gremios -regiones-sectores y los sindicatos dejaran de tener el monopolio de la sociedad civil. Ambos, al perder sus rentas-privilegios, disminuyeron su peso relativo en la estructura del poder.¹⁴

En el nuevo contexto político de la Constitución de 1991, de la apertura económica y de los cambios en las relaciones internacionales propios de la globalización, sucedieron tres importantes transformaciones en la evolución del conflicto. En primer lugar, el éxito de la erradicación de cultivos de coca en Bolivia y Perú hizo que el país se convirtiera en el principal productor mundial. Para la guerrilla el fenómeno de campesinos cocaleros significó no solamente una nueva fuente de ingresos sino una poderosa base social desde dónde articular su lucha contra el Estado. Los paros campesinos de 1996 auspiciados por las FARC mostraron que su fuerza social era capaz de inmovilizar tres departamentos.¹⁵

Las autodefensas también han reconocido en la base social de los cocaleros un elemento de dominio indispensable para ampliar su poder regional. Aunque el telón de fondo de la guerra es la agudización del problema agrario en Colombia, entre ejércitos de narcotraficantes que concentran las mejores tierras y guerrillas que asumen los intereses de los campesinos expulsados fuera de la frontera agrícola, dentro de la estrategia de las autodefensas juega un papel importante la lealtad de los cocaleros, así sea instrumento del terror o de conveniencia. La matanza en La Gaba-

rra de 34 campesinos raspachines por parte de las FARC, porque trabajaban en una hacienda cocalera de un jefe paramilitar, advierte la importancia que tiene para ambos bandos el control mediante la violencia y la disuasión económica de este campesinado pobre. En su autobiografía *Mi confesión*, Castaño relató cómo se apoderó de los sembrados de coca del sur de Bolívar:

El ELN también perdió el control de la zona con esa rapidez, a raíz de la condonación de la deuda que tenían los campesinos con la guerrilla. *"Al llegar la Autodefensa, reuní a los cultivadores de coca de la región y les dije: por favor se organizan y por cada vereda se presenta un delegado para una reunión importante». A la cita asistieron unos sesenta representantes. Según las cuentas les debían al ELN más de cinco mil millones de pesos. La guerrilla los había prestado para sembrar los cultivos ilícitos. En la zona obraba un comandante subversivo con el alias de Gallego al que conocían por el gerente del Banco Agrario. Aproveché la situación y les dije a todos: "Señores, le dicen a todos los campesinos de la región que la deuda ha quedado condonada». La gente hizo tremenda algarabía y festejó varios días. Entérese, que tampoco todo es color de rosa y que el campesino no nos quiere porque sí".¹⁶*

Por su crecimiento y exclusión de los servicios básicos del Estado, los cocaleros y demás base social pobre que se gana la vida alrededor de la producción de narcóticos, pasó a constituirse en un elemento importante para definir los resultados del conflicto. Dado que el Estado no puede encargarse de regular actividades criminales que serían condenadas por la comunidad internacional, las oportunidades están servidas a facciones armadas del estilo de guerrillas y autodefensas.

14. Édgar Revéiz (1997), op. cit., p. 81.

15. Rangel, op. cit.

16. Mauricio Aranguren (2001), *Mi confesión*, Carlos Castaño revela sus secretos, Editorial Oveja Negra, Bogotá, p. 254.

En segundo lugar, la muerte de Pablo Escobar y la captura de los Rodríguez Orejuela causó el desmantelamiento de los grandes carteles de la droga. Los grupos dedicados al tráfico de drogas pasarían de una estructura organizada jerárquicamente a una estructura de redes atomizada, menos visible a la persecución de las autoridades pero más vulnerable a la violencia ejercida por grupos armados de izquierda o de derecha.¹⁷ Sus intereses políticos han cambiado de influir en las decisiones nacionales a integrarse en las redes violentas de poder local que, junto con la clandestinidad de células operativas fragmentadas, ofrece mayores ventajas de protección frente a las autoridades. De alguna manera, hasta cuando el Cartel de Cali mantuvo su vigencia como organización criminal, los narcotraficantes mediaron como terceros en la lucha a muerte que existía entre guerrilla y paramilitares. En adelante estarían subordinados a quien ejerciera el control territorial.

Los señores de la guerra

Y en tercer lugar, la transformación de los grupos paramilitares en ejércitos privados al servicio de señores de la guerra. Ahora no se trataba de grupos armados subordinados a las fuerzas de seguridad o al poder de narcotraficantes, eran ejércitos de combatientes con una doctrina, identidad simbólica (uniformes, escudos, himnos, etc.) y armamento de guerra, que garantizaban la primacía de sus jefes sobre el poder local. En el propio discurso de sus miembros se hace manifiesto el cambio, se hacen llamar autodefensas y niegan su carácter de paramilitares. En las escuelas de formación del Bloque Central Bolívar, por citar solo un caso, le repetían a los nuevos reclutas en las clases de formación política: *"Las autodefensas son un grupo político, militar, antisubversivo, al margen de la ley, anticomunista, antiterrorista, que busca la paz del país. Las auto defensas no son paramilitares; ellos eran los de antes, los que hacían masacres y mataban gente inocente. Nosotros sólo matamos guerrilleros"*.¹⁸



Ilustración de Gustavo Gómez

Fue así que desde la supuesta muerte de Fidel Castaño en 1994, y la llegada al liderazgo de las ACCU¹⁹ de su hermano Carlos, los grupos paramilitares adquirieron su verdadera dimensión de propietarios del Estado en muchas ciudades pequeñas, municipios y zonas rurales del país. Su naturaleza de facciones armadas de los capitalistas rurales y narcotraficantes evolucionaría hacia ejércitos que imponen la seguridad,

17. Andrés López y Álvaro Camacho Guizado, "From smugglers to drug-lords to 'traquetos': changes in the Colombian illicit drugs organizations", tomado de: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf>.

18. Publicado en *El Tiempo*, "Las Autodefensas Unidas de Colombia entregaron a 13 menores de edad en Santander", Bogotá, diciembre 14 de 2002.

19. Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.

capturan los excedentes de la producción lícita e ilícita, administran la justicia y garantizan la supremacía de sus comandantes en lo local. Las elites rurales continuaron su proceso de transformación y ahora son los dueños de los ejércitos quienes dominan el orden político, económico y social. De ningún modo la transformación de las elites del campo se trató de la evolución de unos mismos actores que previamente se hallaban en el tope de la estructura de poder. En la mayoría de los casos la figura de los señores de la guerra proviene del ascenso en la sociedad de personalidades de clases medias y bajas, expuestos al aprendizaje de prácticas criminales propias del narcotráfico o a procesos de movilización de grupos a partir de experiencias de proselitismo político.

Las individualidades podían ser eliminadas. Pero detrás de cada asesinato y relevo de un gran jefe hay toda una cosecha de competidores con aspiraciones de arrebatar los espacios de poder. La desaparición de Carlos Castaño probó que no bastaba ni el carisma ni el liderazgo para preservarse en el poder. Si se es superado en recursos y poder político la maquinaria de guerra se somete a los más fuertes. Más aún: el asesinato de Miguel Arroyave demostró que a pesar de ser un jefe fuerte, con 5.000 hombres y una fortuna personal incalculable, las circunstancias pueden atentar contra los individuos en un momento dado.

La movilidad para ascender en la escala de poder es una de las características asociadas a las manifestaciones mafiosas. Gambetta sostiene que una de las causas de la aparición de la mafia siciliana fue la oportunidad de movilidad social: *"Las oportunidades de movilidad social deben ser consideradas como una tercera causa concomitante [...] la evidencia sugiere que las zonas en el sur de Italia donde el crimen organizado ha prosperado tradicionalmente son aquellas en que por diferentes razones la movilidad social era factible"*.²⁰

En un intento por organizar estos ejércitos bajo una misma doctrina y proyecto político, Carlos Castaño creó las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en abril de 1997.

Las AUC funcionaban como una confederación de grupos paramilitares bajo un propósito nacional antiguerrillero. En este punto de la historia los paramilitares dejaron de ser un apéndice de las fuerzas de seguridad del Gobierno, se transformaron en señores de la guerra. Más allá de los acuerdos explícitos y tácitos que desarrollan con las Fuerzas Militares, los ejércitos de las autodefensas, con más de 15.000 hombres en armas para el año 2004, responden a los intereses concretos de sus jefes. Su capacidad de incidir en lo político es enorme debido al sistema electoral colombiano, que les permite mediante el uso de clientelismo armado acceder a representaciones de poder importante en los cuerpos legislativos de la nación y dominar los gobiernos locales de sus zonas de influencia. Además, cuando el contrabando de drogas no es monopolizado por ellos, extorsionan a las células de narcotraficantes locales que por su atomización son muy vulnerables a contrincantes organizados en ejércitos que en ocasiones superan los cinco mil hombres.

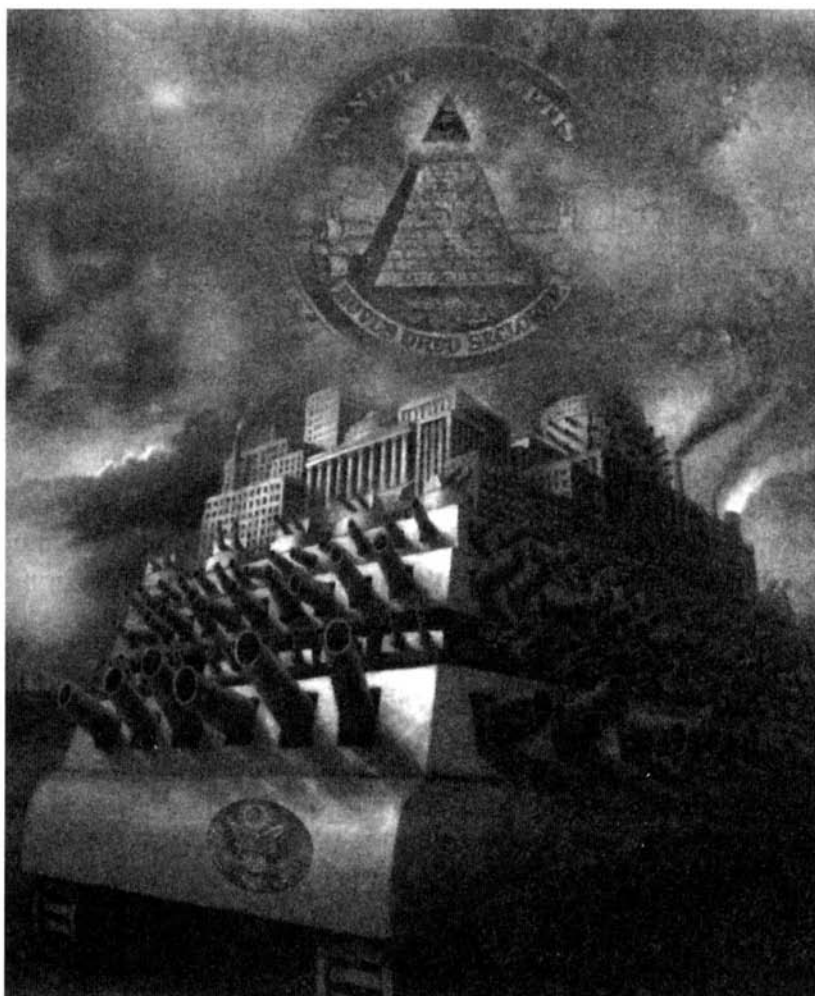
Así como las guerrillas consolidaron un Estado paralelo en las zonas de colonización agrícola, las autodefensas impusieron su Estado en las regiones de grandes latifundios, con alta disposición de capital, y sobre todo, en los espacios geográficos que constituyen corredores y refugios estratégicos para el narcotráfico (González *et al.*, 2000). De esa forma surgieron unas nuevas elites rurales que, actuando como colectivos de señores de la guerra, se agrupan con respecto a asuntos de interés común frente al Gobierno y amenazas externas, como la política de extradición y las ofensivas de la guerrilla, pero que cada tanto entran en disputas internas por el dominio de territorios.

En el mediano plazo el proyecto inicial de las Autodefensas Unidas de Colombia—AUC—fracasaría, de acuerdo a la opinión de varios de sus comandantes históricos como Carlos

20. Gambetta, Diego (2000), "Mafia: The Price of Distrust", en Gambetta, Diego (Ed.). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Departamento de Sociología, Universidad de Oxford, capítulo 10, pp. 158-175.

Castaño y Doble Cero, por la renuncia de muchas de sus facciones a abandonar los vínculos con el narcotráfico. Pero una razón de peso más importante para explicar por qué las AUC no optaron por convertirse en un movimiento político unificado y prefirieron continuar su existencia de colectivos de señores de la guerra, fue porque sus líderes con una visión integradora no pudieron imponer al grueso de las demás facciones un verdadero proyecto estructurado a escala nacional. No existían las condiciones para ello. Las características de las facciones de autodefensas respondían a intereses muy personalistas y localistas, que afectaban su viabilidad como un proyecto unificado a nivel nacional. El propio Castaño reconoció la disolución del movimiento como una consecuencia de la primacía de los intereses individuales: *"la destrucción de las autodefensas fue porque se narcofeudalizaron en su crecimiento, y es imposible para el Gobierno diferenciar unas de otras y ya casi ni nosotros"*.²¹

El establecimiento de una elite de señores de la guerra dentro de la estructura del poder político colombiano no puede entenderse como un fenómeno coyuntural motivado exclusivamente por la codicia de guerreros y/o criminales. Más importantes que la extracción de rentas son las consecuencias en la organización política de las comunidades dominadas por los señores de la guerra. El apoyo de la población que se ha acomodado al nuevo orden, aunque sea producto de la amenaza y la protección, explica la continuación del conflicto de la misma forma como lo hace la apropiación violenta de excedentes económicos de la extracción petrolera o del tráfico de cocaína. Si algo distingue la nueva estructura de poder político en las zonas semiurbanas y rurales de las autodefensas, es la paradoja de ejércitos privados al servicio de señores de la guerra, que al mismo tiempo establecen un orden y una dinámica política propia en las comunidades que controlan. En muchos municipios han asumido las funciones de protección, definición de los derechos de propiedad, tributación y organización de ciertos servicios sociales propios de los Estados.



En otras palabras, además de extraer rentas mediante medios criminales los hombres fuertes de las autodefensas se han hecho responsables de administrar las funciones elementales que definen un Estado. Salazar y Castillo (2001) se refieren a estas formas de Estados como "Estados primitivos":

"En los niveles tan bajos de orden y en las condiciones de anarquía extensa reinantes en muchas regiones de Colombia, las organizaciones paramilitares, las pandillas y demás formas de organización espontánea y delictiva en las ciudades, y las organizaciones guerrilleras, se convierten en gérmenes de orden y en mecanis-

21. Publicado en *El Tiempo*, "Paramilitares están en 'conmoción interior' *ad portas* de iniciar negociaciones formales con el Gobierno", Bogotá, martes 10 de junio de 2003.

*mos para mejorar las ventajas competitivas de cada uno en la lucha por la obtención y conservación de los recursos escasos en disputa. [...] Al quedar todo cubierto con el manto de la ilegalidad, el Estado renuncia a ser el garante de las interacciones entre los habitantes. Los derechos de propiedad, los contratos, los intercambios, quedan en el limbo. Sin ellos, sin embargo, no puede haber vida social. Es apenas natural que un nuevo tipo de orden primitivo surja en esas condiciones".*²²

El hecho de que los señores de la guerra organicen los servicios del Estado en las comunidades, tampoco niega la realidad de un abuso permanente sobre los excedentes de la producción privada y de la administración pública. En el mediano plazo su dominio aleja las iniciativas empresariales de individuos y grupos que estén por fuera del modelo de sociedad de las autodefensas.²³ Sin embargo, no hay que olvidar que la base de la economía de los señores de la guerra en Colombia es el narcotráfico, que comparado con las posibilidades de producción de riqueza de las regiones semiurbanas y rurales constituye una fuente de capital muy superior a cualquier alternativa lícita de negocios. Los individuos que no fueron eliminados o expulsados de su territorio terminan por las buenas o por las malas adaptándose a los nuevos patrones de la economía política local.

El sentido de la apropiación desmedida de tierras por parte de los señores de la guerra guarda una racionalidad política antes que económica. La rentabilidad de los grandes latifundios es pobre cuando se compara con otros negocios de las autodefensas como el narcotráfico y la extorsión. La ganadería, los cultivos industriales y la finca raíz en el campo, no son empresas que se distingan por su dinamismo al evaluar su tasa de retorno. Pero la rentabilidad del control de tierras es invaluable desde el punto de vista de la inmunidad ante la justicia nacional e internacional. Duffield (1998) considera que en los nuevos conflictos internos, a los que califica como conflictos posmodernos, el objetivo de las facciones lideradas por señores de la guerra o redes de crimen organizado no es la toma del Estado sino la posibilidad de dispo-

ner de santuarios inmunes al control de los modernos Estados-nación desde dónde negociar con los grandes mercados internacionales.

El éxito del poder político de los señores de la guerra en Colombia es que han logrado disponer de santuarios de inmunidad en las zonas rurales desde dónde articular sus operaciones criminales. La reclusión y la eliminación física de la generación de los narcotraficantes de los carteles de Medellín y Cali, demostraron que las ciudades eran lugares vulnerables para los jefes del crimen organizado. El aislamiento del campo proporciona un mejor refugio si se cuenta con facciones armadas propias, influencia sobre las autoridades políticas y militares locales, y los respectivos contactos vía soborno de instancias centrales del Gobierno. Pero no se trata de la connotación tradicional del campo de territorios aislados, ordenados bajo la lógica de economías y sociedades agrarias, sino de las áreas de influencia de municipios e incluso ciudades intermedias que a pesar de su historia rural han generado aglomeraciones de población, mercados locales, servicios básicos e importantes fuentes de trabajo no agrícola. Son regiones que han superado el relativo atraso de sus economías primarias gracias a los excedentes del narcotráfico. Y fue en estos territorios, mezcla de cabeceras urbanas en crecimiento con su respectiva área de influencia rural, que los señores de la guerra montaron la estructura de su poder político, basados en la inmunidad de empresas criminales, y lo proyectaron a la escala nacional.

22. Boris Salazar y María del Pilar Castillo (2001), "La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia", Colección *Sociedad y Economía*, No. 1, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana -Cerec- y Facultad de Ciencias Económicas y Sociales -Cidse-, Universidad del Valle, Bogotá, p. 43.

23. Jesús Bejarano, Camilo Echandía y Rodolfo Escobedo (1997), *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- y Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

El paso hacia las redes mafiosas desde los santuarios rurales

El nuevo frente de las autodefensas en Colombia lo constituye el dominio de actividades estratégicas en las ciudades más grandes e importantes del país. Mediante una extensa estructura de redes mafiosas que se extiende desde sus santuarios rurales, los señores de la guerra extraen cuantiosas sumas de dinero por amenazar y proteger actividades urbanas que van desde los populares mercados de contrabando hasta la corrupción en la contratación pública. Si bien es evidente que alrededor de guerrillas y paramilitares se tengan estrechas relaciones con la criminalidad organizada, es necesario hacer distinciones más precisas entre las diferencias conceptuales de lo que es el crimen organizado, la mafia y los señores de la guerra, para precisar en qué ha consistido este proceso de infiltración.

Crimen organizado hace referencia a actividades delincuenciales llevadas a cabo por varios individuos. No todas las expresiones del crimen organizado clasifican dentro de la definición de mafia. La mafia es una forma más sofisticada de crimen organizado. Su concepto hace referencia a la protección y coerción de determinadas transacciones en una sociedad. Gambetta define a los mafiosos como "*empresarios privados de la protección*".²⁴ Es decir, organizaciones criminales que cobran un «impuesto» por proteger a individuos u organizaciones y a sus actividades económicas. Detrás de la protección mafiosa está todo un elemento de coerción. El incumplimiento del pago de la extorsión implica la violencia sobre los clientes de las transacciones protegidas.²⁵

Según las anteriores definiciones, el tráfico de narcóticos y el lavado de dinero, de la forma como han sido practicados por los carteles colombianos en los ochenta y noventa y luego por organizaciones atomizadas, tienen una clasificación más cercana a los términos de crimen organizado que de mafia. Solo el intento de Pablo Escobar por establecer un control monopólico sobre los grupos de traficantes de cocaína en Colombia a finales de

los ochenta, podría clasificarse como un proyecto mafioso.

La infiltración urbana de los señores de la guerra, por consiguiente, constituye un verdadero proyecto mafioso en la medida en que su objetivo es el monopolio de la regulación de determinadas actividades económicas, e incluso de actividades políticas y sociales. Para sorpresa del grueso de la opinión en Colombia, la mafia en el sentido de la definición tradicional asociada a la imagen de los mafiosos sicilianos, rusos, o los japoneses de la yakuza, es un fenómeno muy reciente en la historia de las ciudades del país, más de una década posterior al apogeo de Pablo Escobar y el Cartel de Medellín.

El término de señores de la guerra hace referencia al control de una sociedad por parte de facciones armadas, superior a la capacidad del Estado democrático de ejercer un grado mínimo de monopolio de la violencia. A diferencia de las redes mafiosas, que regulan determinadas transacciones y actividades, la escala en que los señores de la guerra amenazan y protegen las comunidades es tan extensa que alcanzan a constituirse en verdaderos Estados. En busca de dar mayor precisión, se sugieren las siguientes distinciones sobre el término de señores de la guerra colombianos: i) cuentan con un aparato armado con capacidad suficiente para amenazar y proteger a la población de una región durante períodos de tiempo prolongados. Sus ejércitos no tienen que estar en capacidad de adelantar combates abiertos con las fuerzas del Estado, en realidad tratan una forma conveniente de intervención mediante sobornos políticos y económicos,²⁶ el objetivo es imponer un ambiente de

24. Gambetta (2000), op. cit.

25. John C. Cross and Sergio Peña, 2001, "Risk and Regulation in Informal and Illegal Markets", Florida State University, *Working Paper*, No. 01-09.

26. Las autodefensas sobornan a los miembros de las fuerzas de seguridad tanto para no ser perseguidos como para recibir apoyo en su guerra contra la guerrilla. Incluso algunas autodefensas han sobornado a Ejército y Policía para recibir apoyo militar en sus disputas contra otros grupos de autodefensa.

seguridad de acuerdo a sus intereses; ii) explotan los excedentes de economía lícita e ilícita, bien sea por posesión directa o mediante tributación por medios criminales; iii) ejercen una influencia directa sobre la organización y la dinámica política de la región: controlan las elecciones, definen quiénes ocupan los cargos públicos en los municipios y cómo y en qué se ejecutan los recursos que el Estado invierte en la región; iv) regulan los derechos de propiedad y administran justicia; y v) controlan los flujos demográficos al decidir quiénes y qué tipo de población pueden habitar en sus áreas de influencia.

Por consiguiente, la principal distinción entre los señores de la guerra y la mafia es el alcance de su dominio político. La máxima aspiración de los señores de la guerra es convertirse en el Estado en las zonas semiurbanas y rurales del país, mientras que el logro máximo de los agentes de las redes mafiosas es infiltrar el Gobierno de una ciudad. Un ejemplo de la diferencia es la función de vigilancia. En muchos pueblos pequeños del país son los miembros de las autodefensas quienes cuidan de la seguridad cotidiana, se han hecho al monopolio de la violencia y en esa medida han suplantado al Estado central, mientras que en las ciudades, salvo algunos vecindarios problemáticos, la institucionalidad de la Policía prevalece como agente encargado de cuidar del orden en las calles. En las áreas más urbanizadas la mafia solo alcanza a regular ciertas funciones del Gobierno y otras instituciones públicas. El Estado, aun estando infiltrado por las redes mafiosas, guarda la estructura definida por procesos políticos concebidos a una escala nacional y que están representados por la constitución, las leyes y demás normas institucionales.

La mafia urbana en Colombia²⁷ comenzó cuando los jefes de las autodefensas, sin que existiera un movimiento sincronizado o coordinado, proyectaron su orden hacia las ciudades aledañas a sus zonas de dominio. En principio, la infiltración urbana se trazó en dos categorías de espacios susceptibles al control mafioso: los negocios legales vinculados a transacciones ilícitas, y los vecindarios marginados. En ambos espacios el

proceso de dominio implicó el asesinato selectivo de los delincuentes del área o su sometimiento a la hegemonía de la red, como condición indispensable para el logro del monopolio de la criminalidad.

Los Sanandresitos, los mercados de abastos y los juegos de azar, entre otros, son negocios que necesitan de algún grado de transacciones ilícitas —en el caso de los Sanandresitos se recurre al contrabando, en los mercados de abastos a la especulación con los precios, y en los juegos de azar a la evasión de impuestos—, por lo que el Estado queda descartado como agente regulador. Antes de la llegada de las redes mafiosas, el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad dependía de los guardaespaldas de los propietarios de los negocios, las "oficinas de cobros",²⁸ o asesinos independientes. La ausencia de un monopolio sobre el poder de coerción, incidía en constantes y violentas disputas entre diversos grupos que no eran capaces de derrotar definitivamente a sus contrincantes. Cuando arribaron los señores de la guerra eliminaron a los grupos violentos que predaban de manera desorganizada y disminuían la rentabilidad de las actividades comerciales, e impusieron su monopolio de la coerción y la protección. El nuevo orden implicaba el pago periódico de extorsiones a cambio de suficientes garantías en las condiciones de seguridad para que los negocios prosperaran.

Las redes mafiosas de los señores de la guerra también encontraron asidero en los barrios marginales de las grandes ciudades, donde habita la población urbana que no recibe los servicios del Estado o que los recibe incompletos. El grueso de esta población está conformada por individuos recurrentemente excluidos en los acuerdos nacionales y desplazados de áreas violentas, cuyo imaginario cultural poco ha desarrollado una relación de confianza en los principios de bienestar, tolerancia y respeto de la democracia. Las redes de los grupos de autodefensa aprovecharon la debilidad del Estado para apropiarse de las rentas directas e indirectas que genera el dominio de estas comunidades a cambio de prestar servicios de protección y de justicia. Las rentas directas provienen del cobro de impuestos a los habitantes de la comunidad por todas las actividades económicas que se llevan a cabo. Fue así que se volvieron comunes en las ciudades colom-

27. Aunque previamente han existido actividades ilegales y cuasilegales que han experimentado formas de protección de estilo mafioso en las ciudades, solo hasta hace pocos años la función de protección por agentes distintos al Estado ha alcanzado niveles de masificación tan extensos. El atributo de lo masificado y extenso constituye uno de los fundamentos conceptuales del término "mafia urbana" que se utiliza en este artículo.

28. Las oficinas de cobros son sitios donde se puede contratar asesinos a sueldo o comisionar a delincuentes para amenazar a individuos que incumplen los contratos.

bian las noticias sobre asesinatos de tenderos y transportistas por no pagar las vacunas.²⁹ Las rentas indirectas provienen de la apropiación y creación de ganancias externas que genera el dominio de la comunidad, como son las transferencias del gasto social del Estado, la votación en las elecciones, la disponibilidad de una población joven para asegurarse de soldados y criminales, y el refugio que se obtiene al ser un actor político dominante de un grupo de población.

En segunda instancia, la infiltración de actividades legales y de los gobiernos públicos por parte de las redes mafiosas es un salto cualitativo indispensable para asentar su dominio sobre una sociedad. De lo contrario, los señores de la guerra y demás jefes no podrían disponer de nodos operativos ubicados en la periferia de la red, que se encarguen de funciones vitales como el lavado de activos, la inversión de las ganancias ilícitas, la ampliación de la influencia política, económica y social de la mafia, y la plataforma para ciertas conexiones nacionales e internacionales. Williams (2001) argumenta que el éxito de la estructura de redes criminales está en su capacidad de traspasar barreras geográficas, físicas y de orden legal:

*"Le permite a ellos surtir mercados donde los márgenes de rentabilidad son más grandes, operar desde y en países donde los riesgos son menores, complicar la labor de las agencias de justicia que tratan de combatirlos, cometer crímenes que desbordan las jurisdicciones, y por consiguiente incrementan la complejidad y adaptan su comportamiento para contrarrestar o neutralizar las iniciativas de aplicación de la ley. Una importante frontera para cruzar, por supuesto, es entre el mundo criminal y el mundo de arriba".*³⁰

Lo que han hecho las redes mafiosas para infiltrar los gobiernos de las ciudades es financiar las campañas de candidatos. La clase política tradicional ha sido suplantada o coactada por los señores de la guerra, a través de la intimidación, la financiación sin precedentes y, en ocasiones, el trabajo social en comunidades excluidas. El caso de Riohacha muestra la situación tan crítica para

la gobernabilidad de las democracias locales y los costos económicos para el desarrollo social que producen los niveles de infiltración cuando son máximos. El alcalde, el secretario de Hacienda, la asesora jurídica de la Alcaldía, y otros once funcionarios, fueron capturados por la Dijín y la Fiscalía. Otros cuatro funcionarios, entre ellos el secretario de Salud, son prófugos de la justicia.³¹ El motivo de las detenciones es la desviación de los recursos públicos del sistema de salud. En la operación quedó claro que la célula central de la red mafiosa en la ciudad era manejada por un señor de la guerra. El director de la Dijín, coronel Óscar Naranjo, afirmó en el diario *El Herald*:

*"Una persona directamente subordinada a Jorge 40 en esa zona, conocida como alias la Tía en toda esa investigación, es responsable de coordinar con un grupo de delincuentes la vinculación de funcionarios y alcaldías en la costa norte de Colombia para pedir comisión y defraudar al Estado, y para celebrar contratos en forma indebida".*³²

Los logros de la guerrilla en la conformación de redes mafiosas en las ciudades han sido muy limitados. En parte por la estructura rural de su ejército que hace más difícil infiltrar los complejos entramados sociales de grupos urbanos poco proclives a la ideología y a los sacrificios que implica la causa guerrillera. Y en parte por su diametral antagonismo con los postulados de libre empresa y propiedad privada del Estado central, que impide cualquier acuerdo para relajar la presión de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, eso no impide que adelanten operaciones del corte de crimen organizado y que controlen algunos barrios o comunas marginales a través de grupos de milicianos que progresivamente se han visto desplazados por los frentes de autodefensas.

Algunas reflexiones sobre el efecto de los señores de la guerra y de las redes mafiosas en la formación de democracia

El logro de una sociedad verdaderamente democrática no solo pasa por la parte procedimental, es decir, la celebración periódica de

29. Un ejemplo de la problemática de extorsión a los tenderos se encuentra en el artículo de *El Herald*, Sección Judicial, "Tendero había sido retenido por grupo armado", Barranquilla, martes 27 de julio de 2004.

30. Phil Williams, 'Transnational criminal networks', publicado en *Networks and Networks: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, John Arquilla, David Ronfeldt (editors), Rand Corporation, 2001, p. 78.

31. *El Tiempo*, "Funcionarios públicos de Riohacha habrían desviado recursos de la salud para las arcas paramilitares", septiembre 2 de 2004.

32. *El Herald*, Notas Generales, "Capturado alcalde de Riohacha", Barranquilla, viernes, septiembre 3 de 2004.

elecciones libres. Las sociedades liberal-democráticas exigen logros más ambiciosos que se reflejan en un verdadero control de la sociedad civil sobre los gobiernos, un monopolio de la violencia y una justicia imparcial por el Estado, el acceso a servicios sociales básicos y el desarrollo de un capitalismo moderno y competitivo. El estado de las cosas muestra que Colombia aún está lejos de constituir una sociedad regida por tales principios.

La infiltración de las redes mafiosas en las ciudades colombianas representa un desafío bastante complejo para los propósitos de las fuerzas democratizadoras en el país. Ya en las pequeñas ciudades y en los municipios controlados por guerrilla y autodefensas, la dinámica de la sociedad, lo que incluye el orden político, económico, social y hasta cultural, es moldeado por la visión y los intereses de facciones de guerreros. Y la expansión hacia los espacios y transacciones estratégicas en las ciudades, es tanto un proyecto de ampliación de su influencia sobre la sociedad como una condición necesaria para su supervivencia.

El fenómeno de los señores de la guerra no debe ser interpretado, ni mucho menos subestimado, como un suceso pasajero, cuando en realidad responde a un proceso sólido de construcción de Estados alternos, en determinadas comunidades semiurbanas y rurales del país. Duffield sugiere que estas formas de organización del Estado son una respuesta coherente de áreas atrasadas para insertarse en las redes globales de comercio, ante la ausencia de perspectivas en Estados débiles y con economías poco competitivas. A la violencia en estas sociedades no la considera como una anomalía en un curso histórico predeterminado hacia el logro de sociedades liberal-democráticas. Por el contrario, el conflicto en sí mismo es un estado de orden local que imponen los señores de la guerra y las redes mafiosas como proyecto político de largo plazo.

"La idea de la guerra interna o intraestatal es desorientadora. Está atada conceptualmente a una visión tradicional y anticuada del Estado-nación. Existe una tendencia a mirar la actual fase de la inestabilidad política en el Sur como una aberración temporal. Necesitamos movernos

*más allá de esta perspectiva, si deseamos escapar a sus limitaciones analíticas y morales [...] Es decir, la aparición de proyectos políticos de largo plazo que no necesitan en el horizonte lejano consolidar su autoridad política en estructuras convencionales de territorios, burocracias o consensos".*³³

La solución del conflicto para el Estado implica entonces algo que va mucho más allá de la supresión de acciones violentas que determinados grupos de la sociedad adelantan para cambiar el orden de las cosas. Se trata de la supresión de un modelo de sociedad violenta implementado por actores armados antagonistas de los propósitos políticos de las democracias liberales.

Y es que de todos los efectos políticos que ha tenido la irrupción de los señores de la guerra, el que se adivina con mayor trascendencia es la revolución en la estructura de poder que causó la narcotización de las elites rurales y su apropiación de las mayorías en el Congreso. La histórica disputa entre fragmentaciones regionales de poder que caracterizó al país antes del Frente Nacional y que parecía que iba a ser zanjada con su urbanización, adquirió una nueva forma bajo el liderazgo de ejércitos rurales que, soportados en una estructura vertical que influye hasta a las altas instancias de gobierno, moldean las decisiones políticas nacionales de acuerdo al interés económico de una clase que se ha especializado en la captura de excedentes mediante la mecánica de «coerción y protección». El sello de la historia política en el momento actual es la tensión entre las fuerzas de las ciudades que quieren orientar la estructura de poder político hacia la construcción de una democracia y un capitalismo moderno *versus* las fuerzas del campo que quieren dispersar el poder del Estado para construir gobiernos regionales basados en la inmunidad de empresas criminales. La infiltración urbana a través de redes mafiosas es quizá una señal del triunfo parcial de los guerreros del campo en la definición del tipo de Estado que tendrá Colombia durante su entrada a la globalización.

33. Duffield (1998), "Post-modern Conflict: Warlords, Post-adjustment States and Private Protection", *Journal of Civil Wars*, Vol. 1, No. 1, Spring 1998, Published by Frank Cass, London, pp. 65-102.

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

Colombia en la encrucijada

Pedro Santana Rodríguez

Tomado de la Revista Foro No. 45, Septiembre de 2002

Dos ideas simples, con muy escaso desarrollo, orden y autoridad, sirvieron para dirimir el debate electoral que tenía como propósito la elección del nuevo presidente de los colombianos, quien regirá sus destinos entre agosto de 2002 y agosto de 2006. Estas dos ideas reflejan de alguna manera la cruda realidad del país en la cual la mayoría de la población se muestra profundamente hastiada con la guerra y quiere un mínimo de orden, así sea respaldando salidas efectistas de alguien que, como el presidente, Álvaro Uribe Vélez, estaba ahí para ofrecerlas, así él mismo supiera que los problemas de Colombia son mucho más de fondo.

Lo que estas ideas expresan, de manera genérica, por supuesto, es que los colombianos se hartaron de la guerra. Los desmanes de guerrilleros y paramilitares, un proceso de paz fracasado, sin resultados, son algunos de los elementos que atizaron esa incredulidad de los colombianos con relación a una salida política negociada a la crisis. Y los colombianos votaron así porque son débiles los elementos de una cultura política colectiva que nos lleve a comprender, por lo menos en la capa de ciudadanos medios, cuáles son los reales problemas que dieron origen a la violencia política que amenaza con la propia existencia de nuestro país y cuáles serían los reales instrumentos para salir de la encrucijada en que nos encontramos, desde hace unas cinco décadas. Por ejemplo, en Colombia siguen siendo claves para explicar nuestro conflicto, la inexistencia de políticas de reforma agraria y urbana, que limitando el poder de los terratenientes rurales y urbanos, ponga al



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

sector público del lado de los campesinos sin tierra y de los pobres urbanos, no sólo para relegitimar el Estado sino para resolver problemas básicos alimentarios y viviendas dignas por fuera de los cinturones riesgosos que amenazan diariamente la vida de los pobres. Esta es una realidad de a puño que requiere voluntad y decisión política. Como también la requiere poner a pagar impuestos a los grandes conglomerados económicos y

financieros, limitar su poder sobre los medios de comunicación (en Colombia cinco grupos dominan el 82% del total de los medios de comunicación), y en general realizar un conjunto de reformas económicas y sociales que están en la base de la conflagración armada que se extiende por el conjunto del país.

Sin embargo, y contra estos diagnósticos que dominan en la academia pero que no aparecen en los medios de comunicación, el mensaje ganador en las elecciones fue el de mano dura frente a los actores armados, pero, principalmente en contra de las guerrillas, cada vez más desprestigiadas por el abuso en materia de derechos humanos y por las reiteradas violaciones a los derechos políticos y democráticos de la población civil. Autoridad para conseguir un orden y una seguridad para los colombianos; un millón de civiles enrolados como informantes de las Fuerzas Armadas gubernamentales en contra de los “terroristas”; leyes fuertes aun a costa de las libertades civiles y políticas; revocatoria del Congreso, en manos de los “politiqueros”, y sacrificios económicos y sociales para dedicar mayores recursos para la guerra.

Todo ello se afirmó y se propuso por el candidato ganador y hoy presidente, en medio de la campaña presidencial y en un país en el cual el 64% del total de su población se encuentra en situación de pobreza, es decir, 25,6 millones de colombianos, de los cuales unos nueve millones se encuentran en situación de miseria. En un país en el cual el total de la deuda interna y externa significa el 61% de su Producto Interno Bruto anual, unos 50.000 millones de dólares. En Colombia el desempleo abierto está por encima del 18% de su población económicamente activa y un 32% restante vive del rebusque, en oficios inventados en las actividades informales de la economía. El 82% del total de los habitantes que viven en el campo se encuentran en situación de pobreza.

Colombia es un país con una de las tasas de concentración de la propiedad y de la renta más inequitativas en el planeta. Según los datos del Banco Mundial, en el año 2001 ocupaba el tercer lugar en la región

latinoamericana, superado sólo por México y Brasil. Antes, en 1998, ocupábamos el primer lugar, con una tasa de concentración del 68%, ahora caímos al tercer lugar pero no porque haya disminuido la tasa de concentración como producto de la redistribución sino por la pérdida de riqueza como resultado de la aguda crisis económica.

En Colombia, además, se ha resquebrajado el principio del monopolio en el uso de las armas dado que tres ejércitos se disputan y dominan partes importantes de su territorio. Unas guerrillas que disponen de unos 30.000 hombres en armas y de recursos abundantes provenientes del impuesto que cobran a cultivadores y a laboratorios procesadores de sustancias psicoactivas y al rescate que cobran por miles de secuestros que ejecutan cada año. A su lado, y también muy bien equipadas y financiadas por el narcotráfico, se encuentran las fuerzas paramilitares que asesinan civiles a quienes ellos vinculan, las más de las veces de manera arbitraria, con redes de apoyo a las guerrillas. Actúan en la impunidad total y a veces cuentan con la colaboración de miembros de las Fuerzas Armadas gubernamentales. Estas cuentan con un ejército de cerca de 60 mil hombres y con unas fuerzas de policía militarizadas con unos 100.000 efectivos para cubrir un territorio de más de un millón trescientos mil kilómetros cuadrados. En muchas regiones del país cada uno de estos tres actores mantiene un dominio territorial y un control no sólo represivo sino económico sobre los diversos sectores sociales.

En medio de esta compleja problemática un candidato, Uribe Vélez, planteó en campaña que lo que había que hacer, como tema prioritario, era construir un orden recurriendo a la fuerza del Estado, a sus Fuerzas Armadas. Cuando no se había reventado el proceso de negociación, este candidato afirmaba con toda tranquilidad que el día 8 de agosto entraría con las tropas gubernamentales al Cagúan, es decir, que daría por terminado el proceso de negociación del Estado colombiano con las guerrillas de las FARC. Es verdad que el discurso tan agresivo en un comienzo se fue moderando en la medida en que el hoy presidente se iba afirmando en el

primer lugar de las encuestas y al contar con el apoyo de los medios masivos de comunicación y los grandes conglomerados económicos y financieros; los grandes debates sobre lo que pensaba el candidato y hoy presidente sobre este, como sobre otros temas de la agenda nacional nunca se conoció.

El candidato Uribe ganó con el 53% del total de los votos en la primera vuelta y en medio de una abstención electoral del 54%. Pese a todas las apreciaciones de esos mismos medios que hablan de una aplastante victoria, esta hay que reducirla a sus justas proporciones. Uribe logró un importante resultado electoral que le permitió ganar en primera vuelta, la primera vez que sucede en las últimas tres elecciones presidenciales, o lo que es lo mismo, desde que se estableció el sistema de la doble vuelta en la Constitución de 1991. Sacó menos votos que Pastrana en las elecciones de 1998 y la abstención fue mayor que la registrada en la primera vuelta de dicho año. Quizás por ello o consciente de esta realidad, el presidente electo lo primero que declaró es que recurriría a la mediación internacional de la Organización de Naciones Unidas para intentar un nuevo proceso con las guerrillas y estas habían expresado que estarían dispuestas a “negociar” con quien ganara en las elecciones. Cada uno endurece su posición, Uribe exige cese de hostilidades y acuerdo humanitario y las FARC piden de entrada el despeje ya no de cinco municipios sino de dos departamentos, Putumayo y Caquetá, para volverse a sentar a la mesa.

La escalada del conflicto armado

Nos encontramos ahora frente a una escalada en la confrontación militar entre el gobierno y las guerrillas. El momento actual es de un pulso en el terreno militar. Los buenos oficios de las Naciones Unidas no han dado hasta ahora resultados y las propias FARC han señalado que para salir de la situación actual se requiere de una voluntad expresa del gobierno, quien debe convocarlos a un diálogo directo. Por su

parte el gobierno ha anunciado que cualquier diálogo debe ser antecedido de una declaratoria de cese de hostilidades y de un acuerdo humanitario. Entre tanto el ejecutivo ha hecho uso de los criticados estados de excepción, hasta ahora, con un decreto que busca el fortalecimiento de las finanzas para fortalecer el aparato militar. A través del decreto el gobierno busca recaudar cerca de 3,2 billones de pesos para la guerra. Sobre ello tendrá que pronunciarse una Corte Constitucional vilipendiada y amenazada por el gobierno. El proyecto de mano dura y de recorte de las libertades civiles está en marcha bajo el lema de “seguridad democrática”.

En el frente de la guerra y del proyecto de mano dura se ha pasado de los enunciados a la acción. Sucintamente podríamos destacar algunos de los elementos centrales del modelo que vienen siendo trabajados por el ejecutivo: en primer término un fortalecimiento económico para aumentar el pie de fuerza y para equipar con material de guerra a las Fuerzas Armadas. Por lo pronto el decreto busca gravar a los ciudadanos con un patrimonio líquido superior a 168,5 millones. Según los datos de la propia División de Impuestos Nacionales el total de contribuyentes gravados será de aproximadamente 420.000 ciudadanos, que pertenecen en su mayoría a sectores de la clase media alta. El gobierno de Uribe, mezcla de tecnocracia con autoritarismo, representa un proyecto que busca la protección de los grandes intereses económicos descargando el financiamiento de la confrontación en las capas medias sin gravar a los grandes capitales. Una guerra que busca la derrota de las guerrillas sin que por otro lado se asuman las reformas democráticas ni urbana ni agraria.

En segundo lugar, el gobierno ha anunciado una legislación para la guerra. Muchos de los funcionarios del alto gobierno han señalado que se requiere una limitación de las libertades civiles y políticas consagradas en la Constitución Nacional. Entre estas limitaciones se encuentra el de



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

otorgar al gobierno atribuciones para decretar sin ningún control los estados de excepción, interceptar comunicaciones, funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, allanamientos sin orden judicial previa, detención preventiva sin orden judicial, código de regulación para los medios de comunicación en relación con los hechos relacionados con las acciones de las guerrillas y los paramilitares, registro obligatorio de residencia, etc. Obviamente que para poner en marcha algunas de estas medidas y disposiciones se requieren cambios constitucionales y legales. En el orden constitucional Uribe propende por reformas que limiten los poderes de la Corte Constitucional y que amplíen los poderes discrecionales en manos del ejecutivo.

El gobierno discute ahora en primer término los nuevos decretos de la conmoción interior que tiene serias limitaciones tanto en la Constitución como en la ley. La presión indebida que se ejerce contra la Corte busca socavar la división de poderes y en concreto limitar el control constitucional material que la Corte ha ejercido sobre los actos del ejecutivo cuando este último ha acudido a decretar la conmoción interior. Y en un segundo nivel el ejecutivo anuncia la presentación de una serie de reformas que buscan limitar los alcances democráticos de la Constitución de 1991.

Nuestra discusión no debería dirigirse a la consideración abstracta de si es legítima y democrática la figura de los estados de excepción y su uso. Nosotros pensamos que en defensa de la democracia el Estado puede evidentemente hacer uso de esta figura. La discusión es sobre la orientación y el contenido de las políticas públicas con respecto a las libertades civiles y políticas. Nuestro desacuerdo con el proyecto autoritario de limitación de las libertades y los derechos democráticos nace de una comprensión totalmente distinta en el terreno de la seguridad democrática y de la labor de los organismos de inteligencia. Como lo señalaron en su momento los investigadores de los talleres del Milenio creemos que la seguridad democrática

será el resultado de un conjunto de políticas sociales, económicas, judiciales, y por supuesto, militares, de policía y de inteligencia, que redunden en un orden en el cual los ciudadanos colombianos puedan efectivamente disfrutar de unas mínimas condiciones de vida dignas. *"El país debe transitar al desarrollo de un concepto de seguridad democrática en el carácter estricto de bien público fundamental, que trascienda la conceptualización de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la aplicación de la capacidad de coacción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ámbito crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva"*.¹ Precisamente nuestro desacuerdo con el gobierno de Uribe y Londoño nace de que su concepción de la seguridad está íntimamente relacionada con el uso de la fuerza y la limitación de las libertades, y en términos aún más extremos, en la consideración de la primacía de la seguridad de las instituciones por sobre los derechos de los ciudadanos.

Un tercer elemento de la estrategia de guerra está relacionado con la conformación de la red del millón de ciudadanos informantes. La vinculación de los ciudadanos a estas labores los involucrará necesariamente en el conflicto. Los antecedentes de las Convivir en Antioquia son nefastos y sus resultados, lejos de los logros y triunfos proclamados por el entonces gobernador, fueron la profundización y extensión del conflicto armado con un grave

1. "Repensar a Colombia, hacia un nuevo contrato social", Garay, Luis Jorge, Coordinador, Talleres del Milenio, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Bogotá, mayo de 2002, p. 56.

deterioro de las libertades civiles y el incremento de la crisis humanitaria que aun vive ese departamento. Una red de un millón ciudadanos pagados con recursos públicos para que informen: ¿quién procesará toda esa información? ¿Quién controlará a esos cuasiempleados públicos? ¿Quién o quiénes evaluarán esta información para diferenciar entre el chisme y la conseja y sobre información relevante sobre los grupos irregulares? Esta vía tiene la enorme dificultad de desestructurar a la fuerza pública del Estado con la enorme limitación de control sobre la calidad de la información que suministran esas redes. En diversos países en que esas redes se han implementado, ellas han terminado por involucrar a ciudadanos inermes de quienes se “sospecha”, sin que en la realidad existan pruebas de su vinculación con grupos ilegales. Lo propio puede decirse de los soldados campesinos vinculados de día a las labores militares y de noche liberados a la vida civil. Soldados de medio tiempo, en medio de una agudización del conflicto. Carne de cañón para atizar la confrontación.

Algunos analistas se han atrevido a señalar que con el triunfo de Uribe marchamos ahora sí a una guerra civil en la cual del lado del proyecto del presidente se alinderan los grandes conglomerados económicos y financieros alrededor de un proyecto que quiere construir un orden autoritario con grandes límites a los derechos y libertades, con fuertes mordazas a los poderes judiciales y al poder legislativo. Sin compartir del todo esta perspectiva sí debemos advertir que el proyecto de Uribe busca la modernización por la vía del fortalecimiento del presidencialismo, la confrontación armada a gran escala contra la insurgencia y el predominio del modelo neoliberal, así este modelo esté haciendo agua por sus cuatro costados. Modernización sin modernidad, vale decir, sin democracia. Un modelo como el de Enrique Peñalosa en Bogotá. Por algo una buena parte de los funcionarios de esa administración, terminaron en el gabinete del presidente Uribe. Un modelo tecnocrático, antipolítico, basado en una opinión pública respaldada por los medios. Y justamente



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

allí radica la primera gran debilidad de este proyecto. Un proyecto hecho desde los medios alrededor de los fracasos cosechados por el gobierno de Pastrana en la negociación con las FARC. Así como cuatro años antes esos mismos medios convirtieron a Pastrana en el fenómeno político que traería la paz en una negociación con las FARC, nos repitieron la dosis, pero ahora invertida. Uribe nos ofrece una derrota cierta y cercana de las guerrillas por la vía militar. “*El 8 de agosto entraré con las tropas al Cagán*”, decía el candidato. La verdad es que seis meses después las FARC siguen dominando una buena parte de esa antigua zona de distensión como la dominaban antes del 6 de noviembre de 1998. El amplio triunfo de Uribe fue fabricado por esos mismos medios que sin ruborizarse nos vendieron en el año 98 la paz fácil por la química entre Pastrana y Marulanda, y ahora nos vendieron el triunfo

fácil en la guerra contra las guerrillas, con Uribe. Precisamente, una primera debilidad del proyecto de Uribe, como lo fue el de Pastrana en su momento, consiste en la inexistencia de un proyecto orgánico a la base de la cual haya militancia política, organización política. La presidencia de Uribe se hizo principalmente en los medios de comunicación y en las encuestas. Esto hace que sus mayorías sean frágiles aún. Su reto consiste en darles solidez y por ello la red del millón de informantes no debe ser vista sólo como un instrumento para la guerra sino también como un instrumento político y organizativo del cual carece actualmente su proyecto político.

Este proyecto busca un consenso para lograr que en el centro de la organización política del Estado colombiano el tema de la seguridad y el presidencialismo sean pilares de nuestra organización pública. Ello supone obviamente un conjunto de reformas a la Carta Constitucional de 1991 y la limitación de las organizaciones e instituciones que han sido sus baluartes. Limitaciones a los poderes de la Corte Constitucional, reforma a la Acción de Tutela sobre todo en materia económica y social, al tiempo que se avanza en la reforma para crear una legislación de guerra.

Un equipo económico neo liberal

Un segundo frente en donde la cuestión será igualmente complicada está relacionada con el manejo económico. Uribe anunció que buscará un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y una renegociación de alguna parte de la deuda externa; advirtió al Banco de la República, organismo dominado por los monetaristas y neoliberales, que deberían cambiar de “cartilla” para el manejo económico. Todo ello lo coronó con el nombramiento de Roberto Junguito en la Cartera de Hacienda. Junguito fue hasta su posesión el representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional y durante los últimos ocho años aplicó la “cartilla” desde la Junta Directiva del Banco de la República. Una vez nombrado el nuevo ministro señaló que habrá renegociación, pero dejó en claro

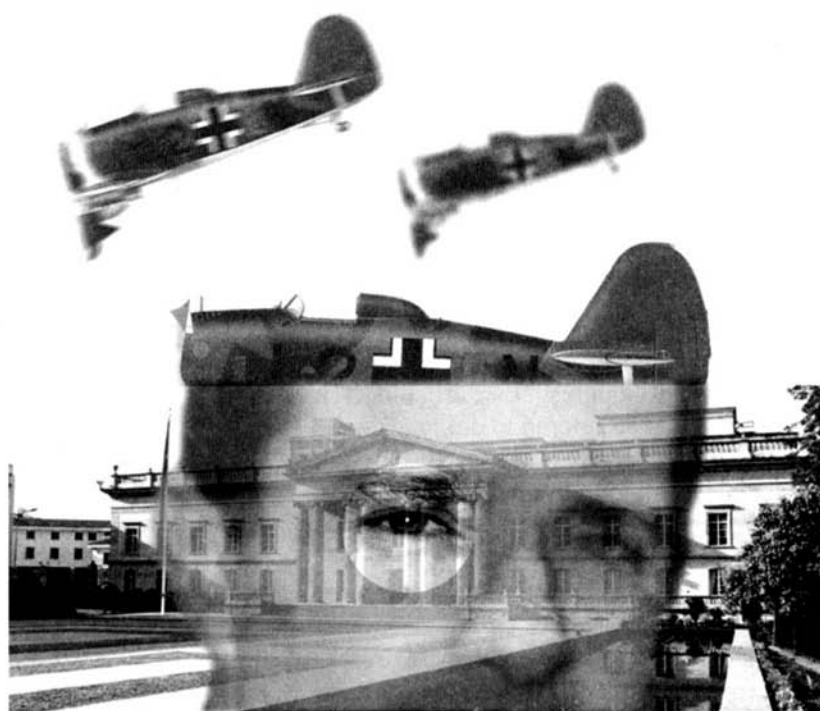
que se hará con la filosofía de sudor y lágrimas, es decir, con el sacrificio de los de abajo y de las clases medias. Unas de cal y otras de arena. Los anuncios sonaron lógicos, pero los nombramientos ensombrecieron de nuevo el panorama. El nuevo ministro habló de la necesidad de aplicar una reforma en el sistema de pensiones y en seguir con el ajuste fiscal en medio de una recesión generalizada. No se ve claro que salgamos de dicha situación con la cartilla del Fondo Monetario Internacional, que consiste en la reducción del gasto público y en el cumplido pago de la deuda externa.

La concertación de las políticas económicas las está haciendo el nuevo equipo neoliberal sólo con los poderosos gremios de empresarios y del sector financiero. Para nada una concertación o un diálogo social con los trabajadores. A los fondos privados de pensiones se consulta a diario, la crisis de los papeles de inversión estatal (TES) empujaron a reuniones muy, pero muy rápidas, con los gremios y los empresarios; entre tanto, los proyectos de reforma laboral y del sistema de seguridad social y pensiones se entregó primero al Congreso y después a los sindicatos y a las organizaciones de los trabajadores. La reforma tributaria, se dice, porque aún no se conoce el texto definitivo, buscará universalizar el impuesto al valor agregado, IVA, a todos los productos. Un incremento en los precios de la gasolina y el cierre de algunos agujeros o puertas de escape en los llamados regímenes especiales y en sectores exentos de pagar ciertos tributos. Todo ello al tiempo que se anuncia el aumento en el número de semanas cotizadas para lograr una pensión así como el aumento en la edad de jubilación.

Un análisis frío de algún diario económico nos muestra a los tecnócratas en pleno ejercicio de sus funciones y en sus titulares nos anuncia el contenido básico del recetario neoliberal: empleabilidad con recorte del salario. Ni un peso del gobierno. Marginalmente toca a los empresarios. Estrenar la emergencia social para hacerle frente al desempleo y movilizar por esta vía dos billones de pesos, fue el primer anuncio del ministro de Salud, Juan Luis Londoño.

Dicen en Palacio que mientras Londoño hacía estos anuncios su colega de Hacienda, Roberto Junguito, tomaba nota. Este fue el último en hablar para notificar que de la chequera oficial no se giraría un solo peso para subsidiar el desempleo... “la reforma laboral que está en el Congreso crea el Sistema de protección para el desempleado y un subsidio temporal al desempleo, los cuales en la práctica se financiarán con el recorte a las prestaciones de los trabajadores. A las empresas la reforma no les pone más cargas. El valor de la nómina será igual solo que se liquidará de otra forma. Sin embargo, despedir a un trabajador, sin importar cuántos años lleve en la compañía, le saldrá más barato con la propuesta de reducir la tabla de indemnización por despidos contemplada en el Código”.²

No hay la menor duda de que el equipo económico es el mismo que ha dirigido la economía durante los últimos 12 años. La cartilla es la misma. Monetarismo, altas tasas de interés, servicio a la deuda externa de manera cumplida y recorte de los derechos y garantías mínimas de los trabajadores. Todo ello eufemísticamente se llama flexibilización laboral con la creencia de que mientras sean más bajos los salarios y menores los derechos laborales, los inversionistas internos y externos, mediante sus inversiones, generarán nuevos puestos de trabajo y reactivarán la economía. No hay ningún cambio en la cartilla. Lo que se avizora en el frente económico es más de lo mismo. Las variaciones en el modelo económico vendrán más bien desde fuera, por la crisis y por las medidas que se tomen en los organismos internacionales frente a las mismas, que por un cambio en las estrategias y en las políticas colombianas. Junguito repite aquella máxima del sudor y lágrimas como si fueran pocas las que a diario derraman millones de desempleados, millones de desplazados y en general ese 64% de la población que se encuentra en situación de pobreza.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

El Referendo: sin reforma política a la vista

Un analista político se preguntaba cuál sería el interés del presidente Uribe en proponer una drástica reforma política cuando él mismo es el primer presidente elegido como disidente de uno de los partidos tradicionales, producto mediático y en buena medida con un discurso antipolítico. La duda que escondía la pregunta se materializó cuando el 7 de agosto y después de muchos anuncios se radicó en el Senado de la República la propuesta del referendo.

El referendo es una colcha de retazos. Por lo menos la mitad de las 16 preguntas pueden perfectamente ser tramitadas como leyes sin necesidad de elevarlas al rango constitucional. Así lo entendieron algunos parlamentarios que ya han radicado una propuesta para tramitar sus contenidos en

2. *Portafolio*, Economía Hoy, Bogotá, agosto 26 de 2002, p. 16.

una ley. En este rango se encuentran asuntos como los sueldos de concejales y diputados, la separación de las funciones administrativas de las mesas directivas del Congreso, el endurecimiento de las inhabilidades y la muerte política para los corruptos. En el colmo de la improvisación se quiere otorgar nuevos poderes al presidente para adicionar renglones en el Congreso para los procesos de paz, sin reparar que esta atribución ya está concedida en la ley de orden público (Ley 418 de 1997).

Pero más osada aún es la propuesta de revocatoria del Congreso. Este artículo, el 16 de la propuesta de referendo del presidente, quiere extorsionar al Congreso. Si se portan bien y aprueban todo lo que le enviemos no habrá revocatoria, pero si se portan mal y no realizan la tarea, queda en manos exclusivas del presidente la evaluación y la consideración de los supremos intereses de la nación para anticipar las elecciones, es decir, para revocar el actual Congreso. Es un verdadero galimatías. Y por sobre todo, debe ser rechazado por autoritario y porque atenta contra la real división de poderes que debe existir en una democracia. Aquí tampoco debemos aceptar las mentiras de la gran prensa, que habla de “choque de trenes” cuando funciona la división de poderes. El Congreso debe legislar de cara al país, abrir las puertas al debate con las organizaciones sociales, con la academia, con la intelectualidad, y hacerlo mirando el futuro, abriendo las compuertas de la democracia sin intimidación ni secuestros extorsivos.

Un segundo paquete más discutible aún está relacionado con la euforia uribista de recortar y achicar el Estado. Nos referimos a la propuesta de suprimir los organismos de control territoriales (contralorías municipales y departamentales) y la figura de los personeros como representantes del Ministerio Público. Esta última propuesta es aún más problemática puesto que las personerías son, en más de 700 municipios del país, el único lugar a donde los ciudadanos pueden acudir para quejarse por la violación a sus derechos fundamentales. La enfermedad no está en las sábanas. La crisis del sistema de control reside en que contralores y personeros son de los mismos

partidos o coaliciones de los alcaldes o gobernadores y por tal razón terminan en un contubernio que ahoga cualquier control, sobre la corrupción administrativa. Nadie puede asegurar que el reemplazo por auditorías privadas vaya a ser menos costoso y tampoco que vaya a ser más eficaz. Ejemplos como los que hoy se viven en Estados Unidos nos hablan muy mal de estas firmas privadas. Lo que se ha sostenido de tiempo atrás es que estos organismos deberían pertenecer a los partidos de oposición o cuanto menos a partidos que sean distintos a los del gobernante de turno.

El paquete político es más problemático aún. La propuesta del referendo plantea un Congreso unicameral, de unos 158 integrantes, de los cuales 25 corresponderían a la circunscripción nacional, con un umbral del 6%, es decir, sólo elegirían aquellas listas y partidos que tengan una votación superior al 6% del total de los votos válidos depositados en dicha circunscripción.

Unos 128 congresistas se elegirían en los departamentos (circunscripción territorial) y cinco en la circunscripción especial (dos indígenas, dos de las comunidades negras y uno por los residentes en el exterior). Para los congresistas, en los departamentos se utilizará el sistema de medio cuociente (incluyendo la circunscripción especial de Bogotá).

Este sistema es regresivo en varios aspectos nodales de la lucha contra las formas clientelistas de acción política y deja de lado problemas y dificultades que la crisis política en Colombia viene manifestando de tiempo atrás. En primer lugar porque se reduce la representación de la circunscripción nacional, que de representar hoy el 38% pasará a representar el 19%, según la propuesta de referendo del presidente Uribe. El voto de opinión, que viene, siendo el coche que empuja la modernización y desclientelización de la política, pasará a ser marginal. De hecho la mayor parte de las elecciones volverán a gravitar en el terreno de las clientelas y las aristocracias departamentales, fortaleciendo lo más tradicional de la política bipartidista.

Como lo anota el senador Navarro en un artículo reciente: *“La circunscripción nacional es el terreno de la política, de las ideas más generales, de los temas globales, mientras que lo departamental es en general el terreno de lo local, de lo específico. Ambas cosas deben balancearse. Pero es claro que el poder local es más clientelista que el escenario más general, donde la opinión pesa más.”*³

En segundo lugar, petrificará por muchos años el importante tema del reordenamiento territorial. Al entregar a los departamentos la circunscripción para la elección mayoritaria del Congreso, con el 81% de las curules, se refundará esta entidad, que muestra una crisis muy aguda. Si el departamento es el lugar de conformación del poder político nacional, es obvio que toda discusión sobre regiones y provincias perderá peso e importancia. Y de paso no enfrentaremos de fondo el tema de la entidad territorial intermedia entre la nación y los municipios. La reforma ignora el problema. Incluso una reforma política verdadera debería enfrentar el problema de la representación regional en el Congreso de la República. Manteniendo el bicameralismo es posible pensar que el Senado de la República fuese conformado por circunscripciones regionales, como la surcolombiana, la del Eje Cafetero, la de la costa atlántica, etc., con un importante número elegido también por circunscripción nacional. Es obvio que ello supone asumir de fondo el problema de la entidad intermedia que necesita el país.

Un segundo gran tema está relacionado con el debate sobre el bicameralismo o el unicameralismo. Personalmente siempre he sido amigo del bicameralismo por varias buenas razones. La existencia de las dos Cámaras hace que el escenario de debate de las leyes sea más tranquilo y sobre todo cuando hay diferenciación en ciertas materias. Cuando ciertas iniciativas legislativas tienen origen en una Cámara y obedece a intereses específicos, al pasar a la otra Cámara se presenta la oportunidad para una consideración ponderada en otro escenario. En países como Alemania, por



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

ejemplo, las materias que tienen que ver con las regiones o con los municipios obligatoriamente deben pasar primero por la Cámara que tiene origen regional y luego sí ir a la Cámara nacional. Y al revés: hay temas como la política internacional, la política macroeconómica, etc., que inician su trámite en la Cámara de origen nacional. En Colombia esto no existe y un sistema bicameral debería establecerlo. Pero tampoco existe un Senado nacional puesto que la “operación avispa” arrasó con la posibilidad de listas nacionales con partidos nacionales. El texto del referendo no se ocupa, por supuesto, de estas materias, pero sobre eso volveremos más adelante.

3. Navarro, Antonio, Reflexiones sobre el proyecto de Referendo, Bogotá, agosto de 2002, Internet.

En el texto del referendo hay varios sofismas. El primero, que los costos del Congreso son inaceptables y onerosos para el país. Esto le gusta al populismo de derecha y a la antipolítica, que tiene buenos seguidores en amplias capas de la población que desconoce los costos reales del Congreso. Es obvio que lo que más ha perjudicado el parlamento ha sido su fragmentación, la inexistencia de verdaderos partidos, la corrupción y por sobre todo, que el Congreso no sea el lugar del control político sino por el contrario, de la componenda y de la venta de los votos para los proyectos del ejecutivo a cambio de partidas regionales, como aquellas repartidas por el ministro Juan Manuel Santos para que le aprobaran el acto legislativo 01 que recortó los recursos para educación y salud en los departamentos y los municipios. Todas estas prácticas han llevado a un creciente desprestigio del Congreso, pero además, la comprobada incapacidad para autorreformarse. Seis fallidos intentos de reforma política así lo han demostrado en los últimos siete años. Es por ello que el referendo para la reforma política nos parece que es el mecanismo, pero, a condición de que en las preguntas que deberán responder los ciudadanos se incluyan los verdaderos temas de una reforma política.

Los grandes temas de la reforma política tienen que enfrentar el fenómeno de la dispersión, de la fragmentación, de las famiempresas electorales. Sin acabar con el pluralismo y con los derechos de las minorías se requieren mecanismos que obliguen al agrupamiento y en la ingeniería electoral esos mecanismos son el umbral, la lista única y la cifra repartidora. Una verdadera reforma política debe complementar estos mecanismos con la democratización interna y con los derechos de los militantes a tomar las decisiones programáticas y la definición sobre candidatos al tiempo que deben establecerse mecanismos de control ético.

Un tema que no aparece por ninguna parte, en la propuesta del presidente, es el del financiamiento de las campañas políticas



al Congreso y a la Presidencia de la República. Hay que lograr el financiamiento público para estas campañas. Hay que derrotar la “dialéctica de las chequeras”. La independencia del Congreso con respecto a los grandes conglomerados económicos y financieros es fundamental para que un Congreso renovado asuma sin dilación la consideración de las grandes reformas económicas, sociales y políticas que la sociedad está demandando.

Y finalmente, está el tema del sistema electoral. Se requiere un tribunal electoral independiente y una Registraduría Nacional que sea un instrumento adecuado y eficaz no solo para contar votos sino para promover amplias campañas de educación y formación ciudadana. Estos son, en nuestro sentir, los asuntos claves de una verdadera reforma política. El Congreso tiene la palabra. Él puede modificar la propuesta del presidente, pero debería hacerlo mirando el futuro y comprometiéndose con la democratización de la sociedad política, y como prueba de ello y para no dilatar más una reforma que la sociedad reclama, debería aprobar la convocatoria de un referendo con las preguntas claves para que el pueblo decida.

Luis Jorge Garay,
economista, consultor del BID

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

Luis Jorge Garay

[Revista Foro No. 44, Mayo de 2002]

Antecedentes

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

Además, en medio del proceso de globalización, Colombia enfrenta grandes retos y desafíos debido a graves “disfuncionalidades” de orden económico, político y social. Entre ellas sobresalen la violación de los derechos humanos, la importancia de la producción y la exportación de drogas ilícitas y de sus organizaciones criminales, la profundidad de comportamientos ilegales y de la corrupción pública-privada. Además, debe mencionarse la precaria representatividad de los partidos políticos y de legitimidad del Estado, la depredación del medio ambiente y la actividad de organizaciones alzadas en armas, consideradas, cada vez más en la región, como terroristas internacionales.

Ante la progresiva implantación de la agenda hemisférica, bajo la tutela de los Estados Unidos, la estrategia de internacionalización



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

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

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

Hecha esta salvedad, en el país se decidió que la eventual solución del conflicto armado exige la negociación de una agenda de reformas estructurales que vendría a ser enfrentada mediante una nueva reforma constitucional. Esta estrategia adolece de serios problemas adicionales en términos de la comprensión de un proceso colectivo de transformación de una sociedad.

Problemática y transformaciones sociales

Para comenzar, es importante reconocer que los problemas estructurales de la sociedad colombiana constituyen, en últimas, razón esencial de las condiciones objetivas y subjetivas de la situación de crisis social que vive el país. Entre los principales desafíos estructurales sobresalen: la instauración

de la primacía de lo público y de la legitimidad del monopolio del Estado en la aplicación de la justicia y el derecho, su función de racionalizador del interés colectivo y su papel inalienable en la defensa del “bien común”; la plena vigencia de la ley y la preservación de los derechos humanos; la instauración de un clima propicio a la convivencia ciudadana y el desarrollo de una cultura de civilidad moderna, solidaria y tolerante. A todo ello debe añadirse la implantación de un desarrollo económico, social y medioambiental sustentable, el compromiso societal de buscar satisfacer necesidades básicas (educación, salud, justicia) e incorporar a la vida moderna a amplios estratos de la población. En fin, la construcción de una sociedad moderna y democrática en las esferas política, económica y social.

Así, entonces, el gran reto de la sociedad colombiana es cómo abordar privada, colectiva y públicamente su transformación. La participación es uno de los temas centrales del proceso. En la Constitución de 1991 se establecieron propósitos y se crearon mecanismos, normas y procedimientos para ir avanzando hacia una mayor participación social en las diversas esferas de la acción pública y privada en el país.

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

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

tampoco permitió que el esfuerzo intelectual de los elegidos sea avalado por un verdadero compromiso social de los electores.

De no progresarse en un verdadero proceso de concientización colectiva sobre el avance de la crisis en el país, y de no alcanzarse un compromiso privado-colectivo-público para la construcción de una nueva sociedad, la mera realización de otro proceso constitucional, similar al anterior, no aportaría sustancialmente al cambio social. Por el contrario, podría configurarse en una frustración nacional más. Colombia caería en el gravísimo error de volver a creer que el problema es suscribir otra Constitución sin surtir el proceso social básico para un estricto compromiso alrededor de un nuevo contrato social.¹

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

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

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

Por estas razones, son muchas las dudas y pocas las expectativas para que una nueva forma constitucional, como se está planteando, pueda contribuir efectiva y oportu-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

tunamente a progresar hacia la construcción de un ordenamiento democrático e incluyente. Por la manera en que está siendo concebida se corre el riesgo adicional de que se brinde una prioridad indebida a la redefinición de parcelas de poder entre grupos —no sólo movimientos guerrilleros— que distorsionen el sentido y alcance de las reformas requeridas para una verdadera transformación social en el país.

En lo que respecta a la instancia económica, Colombia adolece de una profunda crisis estructural ante un proceso de progresiva desactivación productiva, no coyuntural ni solamente producida por la apertura económica. La apertura implantada en medio del ambiente y entornos económico y político reinantes en América Latina, y en Colombia

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

en particular, ha contribuido a agudizar una tendencia de por sí ya estructural.

La desactivación productiva implica, fundamentalmente, que con la disponibilidad de recursos productivos y ante un entorno poco propicio para el mejoramiento de la competitividad sistémica, el país tiene cada vez menor capacidad de aprovecharlos con suficiente eficiencia, aun ante las crecientes exigencias de la competencia abierta reproducida con la globalización. Por lo tanto, la economía va dejando de disponer de fuentes y factores estructurales que permitan garantizar un crecimiento sostenido aceptable, como un requisito indispensable para mejorar las condiciones de vida y reducir la inequidad y la exclusión social en la sociedad. Para modificar esa realidad, hay que realizar profundas transformaciones en el comportamiento y la conducta económica —más específicamente de los agentes económicos— para abandonar la “aculturación rentística” y privilegiar las ganancias como fruto del ahorro, la inversión, la innovación, la incorporación tecnológica. Es decir, para profundizar en la implantación de un verdadero “espíritu empresarial capitalista” consecuente con el modelo de globalización imperante en esta etapa del capitalismo. Ello sólo se irá consiguiendo en la medida en que se avance en la configuración de un entorno institucional, económico y político propicio para la actividad empresarial y los negocios en un mundo de competencia abierta.

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

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

Además de la crisis productiva, el país enfrenta una situación de inviabilidad de las finanzas públicas si no se altera de manera radical la situación actual. De acuerdo con los datos disponibles más recientes, si se mantuvieran las condiciones imperantes —ninguna nueva bonanza legal o ilegal— en el año 2004, ni el sector público consolidado ni el Gobierno central contarían con los recursos suficientes para cancelar todas las cargas pensionales y prestacionales de los empleados oficiales, ni para realizar inversión social. El Gobierno central solamente podría pagar sueldos y salarios en los sectores de defensa, seguridad, justicia y educación.

Una sociedad con los niveles de pobreza y desigualdad y con la necesidad de realizar profundas transformaciones sociales como la colombiana, requiere unas finanzas públicas solventes. Necesita alcanzar, con la capacidad productiva y de inversión del sector privado, niveles de crecimiento económico sostenido; ritmos de inversión, innovación y cambio tecnológico; incrementos de productividad y competitividad sistémica suficientes para crear riqueza; mejorar el acervo de capital humano, físico y social; incorporar a crecientes estratos de la población a la vida moderna y avanzar en la reducción de la inequidad y la exclusión sociales. Sin la creación de riqueza, y el empobrecimiento pro-

gresivo, ¿quién va a financiar los costos de la negociación del conflicto armado?, ¿cómo se van a implantar las reformas requeridas para la transformación social y la creación de una sociedad democrática moderna e incluyente en lo económico, político, social y cultural? Y ese es un tema central que tiene mucho que ver con el denominado Plan Colombia.

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

El costo de las transformaciones sociales en el país es alto. Ahora bien: la crisis de la sociedad colombiana tiene raíces no solamente de índole doméstica sino también, y muy determinante, de naturaleza extrema-internacional, como es el flagelo del tráfico mundial de drogas ilícitas y el crimen internacional organizado. Si bien es cierto que la ilegalidad tiene raíces históricas en el país que no han sido resueltas, por lo que se ha ido consolidando y ampliando su espectro de acción a través del tiempo —por ejemplo, contrabando, posesión ilegal de la tierra, apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo, la compra de votos y secuestro—, el narcotráfico, como la actividad ilegal quizás de mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha alcanzado un poder desestabilizador y petencializador de toda la crisis social colombiana.

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



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

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

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

biente. En suma, la “pauperización”, en sentido integral del término, del campesinado cultivador de la hoja de coca y de amapola, y de las poblaciones en sus zonas de influencia.

Infortunadamente, con la estrategia internacional predominante para el combate del narcotráfico —bajo la tutela de los Estados Unidos—, países con ventajas geopolíticas para la producción de coca y amapola como Colombia continuarán siendo objeto de graves consecuencias depredadoras para su ordenamiento económico, político, cultural y social, no obstante los esfuerzos que se dediquen a atacar este flagelo internacional. Ningún país aisladamente, ni siquiera un grupo de países, va a lograr combatirlo con eficacia.

El narcotráfico impone la lógica de su ilegalidad mafiosa en todos los eslabones del negocio en un ámbito mundial, por lo que las acciones tendientes a combatirlo no pueden limitarse apenas a algunos países, ni a afectar la producción únicamente, ni a depender de las necesidades políticas de los gobiernos de turno de los países productores o de los demandantes. Por el contrario, las acciones deben darse dentro de una estrategia integral de *corresponsabilidad y reciprocidad internacional* para reducir la rentabilidad económica y política del negocio en todos y cada uno de los eslabones de la cadena mundial. Para ello es fundamental una estrategia multilateral de descriminalización y prevención del consumo de drogas psicotrópicas, bajo un riguroso marco regulatorio y con el concurso de una organización especializada. Las acciones represivas deben desmontar otras bases del negocio ilícito como el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y de armas.

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

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

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

De ahí la importancia de que, oportunamente, se hubieran puesto a consideración de la opinión pública nacional las bases para la elaboración del denominado Plan Colombia (lo que infortunadamente no ocurrió). Y esto, tanto en lo referente a la estrategia de



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

combate al narcotráfico y el tratamiento del conflicto armado en el país, como a la definición estratégica de las relaciones de Colombia con el país dominante del hemisferio (por ejemplo, para evitar una narcotización o militarización nocivas de la agenda diplomática entre las dos naciones).

De cualquier forma, en observancia del principio de la corresponsabilidad y reciprocidad para enfrentar un problema de índole estrictamente internacional, a los Estados Unidos le corresponde una alta cuota como principal mercado consumidor de narcóticos. La “bondad” y eficacia internacional de la participación estadounidense dependerán de la estrategia adoptada, de las compensaciones aportadas a favor de países y grupos especialmente afectados por el flagelo y de sus logros efectivos para el desmantelamiento de las bases objetivas del negocio internacional, en todas y cada una de sus etapas.

Una mayor participación de los Estados Unidos en el contexto de una estrategia principalmente militarista sobre la producción, no solo puede resultar insuficientemente efi-

caz a nivel de todos los países comprometidos en su conjunto, sino, además, seriamente inequitativa y onerosa para ciertas sociedades como la colombiana. He ahí los inminentes riesgos y los graves e inaceptables defectos de un plan que no equilibre debidamente los enfoques proactivo-regulador y coactivo-represivo en las distintas etapas de la cadena del negocio de drogas ilícitas y del crimen internacional organizado. El caso del Plan Colombia constituye un ejemplo ilustrado.

El Plan Colombia

Hasta ahora no es posible precisar la estructura y composición del denominado Plan Colombia. Un componente del Plan Colombia es el financiado por los Estados Unidos. Cerca de un 70% de la cuota de corresponsabilidad estadounidense aprobada por el Congreso (por un monto de 930 millones de dólares) para el combate al narcotráfico en Colombia durante los años 2000 y 2001 es de carácter militar y policivo, a saber: 365 millones de dólares en helicópteros y equipos de comunicaciones e inteligencia para el

Ejército en la erradicación de cultivos ilícitos en el sur del país; 129 millones de dólares para interdicción y aviones de la Fuerza Aérea; 115 millones de dólares en helicópteros, aviones de fumigación y construcción de bases para la Policía Nacional.

Aparte de las serias observaciones a una estrategia militar y policial en el combate al narcotráfico, surgen otras adicionales relacionadas con el caso específico de Colombia. La primera cuestiona si se trata de una estrategia antinarcóticos, exclusivamente, o si es una estrategia mixta antinarcó-antiguerrillera. Se aduce que los cultivos ilícitos y el procesamiento básico de la droga proporcionan ingentes recursos para la financiación de la guerrilla —especialmente en el sur del país— y se acepta que las fuerzas militares pueden atacar a insurgentes que estén al cuidado de las zonas de cultivo. Siendo así, resulta primordial especificar la secuencialidad táctica para proceder a la erradicación de cultivos a través de la fumigación, el despeje de las zonas de la presencia guerrillera, el desplazamiento o protección del campesinado en las áreas de conflicto, la sustitución de cultivos ilícitos, la inversión social y la adecuación de las zonas en términos de infraestructura, vías de acceso, etc.

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

Claro que, en contrapartida, sobresalen los efectos en términos de mejorar en la capacidad ofensiva de las fuerzas militares y en la posición negociadora de las autoridades gubernamentales frente a la guerrilla. Estos efectos deben ser sopesados debidamente a la hora de hacer el balance general

de este tipo de estrategia de lucha contra los narcóticos. De cualquier manera, resulta evidente que otros serían los criterios y consideraciones para la evaluación si dicha estrategia fuera más del tipo antiguerrillera que antinarcóticos.

La segunda observación se relaciona con la posible existencia de otras estrategias militares y policivas alternativas que podrían evitar ciertos riesgos depredadores de vidas humanas y del medioambiente, junto con reducir los costos sociales y financieros, así no fueran la mejor opción para afrontar el problema del narcotráfico y de los cultivos ilícitos en el país. Una de ellas podría consistir en una mayor prioridad a la interdicción aérea, fluvial y marítima en el territorio nacional para restringir el comercio de drogas con el exterior. Es decir, “bloqueando” las fuentes de oferta de droga y afectando el negocio del narcotráfico en el país, y reforzándose, simultáneamente, el control al contrabando de armas y precursores mediante equipos de comunicaciones, inteligencia, aviones, y demás aparatos especializados.

La tercera concierne a los costos financieros que implica hacia el futuro, para el país, la estrategia adoptada. Este tema es especialmente importante dada la crisis estructural de las finanzas públicas y la creciente cuantía de recursos que la sociedad colombiana le viene dedicando a los sectores de defensa y seguridad. Ante el conflicto armado, el narcotráfico, la delincuencia y la pérdida de convivencia ciudadana, la sociedad le destina más de 3,7% del PIB a las fuerzas militares y de policía —más de 1,5 puntos porcentuales que el promedio latinoamericano—, con el agravante que de continuar con dicha tendencia se llegaría a un nivel superior al 5% hacia el año 2004.

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

prestacional y de escalafonamiento “excepcionales” y con una composición de la planta desfavorable en términos de la capacidad militar de combate. Existe una excesiva desproporción entre unidades de apoyo y de combate: siete a uno, en comparación con unos niveles internacionales de cuatro ó cinco a uno. Esto no solo ha creado una “inercia estructural” al aumento del gasto en funcionamiento a costa de las posibilidades de modernización mediante la inversión en inteligencia militar y equipo, por ejemplo, sino que tampoco ha permitido mejorar correlativamente la efectividad operativa de la fuerza militar.

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

Así planteada la problemática, cualquier estrategia para abordar el conflicto armado y el narcotráfico implica generar condiciones económicas propicias para el establecimiento de un clima adecuado de democratización, distensión y convivencia, crecien-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

to económico e inclusión social. La precaria situación económica, financiera, productiva y social de país, es una restricción seria para la financiación de las transformaciones y cambios que debe adelantar la sociedad colombiana. Infortunadamente, hasta ahora la distribución de los sacrificios ha sido absolutamente inequitativa en contra del país y de amplias capas de la sociedad colombiana, y a favor de agentes y grupos ilegales y paralegales de origen tanto nacional como internacional. Ello hace todavía más difícil la consecución de los recursos indispensables para la construcción de una nueva sociedad democrática moderna e incluyente.

A manera de conclusión

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

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

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

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

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

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



Rodrigo Uprimny Yepes
Profesor de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional

Drogas y prohibicionismo: una política ineficaz y equivocada

Rodrigo Uprimny Yepes

[Revista Foro No. 22, Noviembre de 1993]

En las novelas policíacas, para mantener el suspenso, el escritor tiende a esperar hasta el último momento para señalar quién es el culpable. En esta presentación —por incompetencia literaria— no voy a seguir esa técnica: desde el principio pienso indicar quién es el responsable fundamental de los males que usualmente asociamos a las drogas. Espero que la pérdida del suspenso por la identificación anticipada del culpable no se traduzca en una disminución del interés del lector, sino en una mayor claridad de la argumentación.

En ese orden de ideas, los culpables del problema de las drogas no son los campesinos cultivadores, ni son los consumidores. Sobre eso ya hay, afortunadamente, un cierto acuerdo social y académico. Los responsables tampoco son —como a veces se piensa— los narcotraficantes, por violentos que estos sean, ni las autoridades, por corruptas e hipócritas que sean a veces sus actuaciones. El gran culpable no es una persona o una institución sino la existencia de una política equivocada a nivel internacional, fundada en la prohibición absoluta de unas drogas que, a pesar de esa prohibición, cuentan con una demanda importante y una cierta aceptación social. En tales circunstancias, los costos del prohibicionismo superan con creces sus eventuales beneficios.

I. Fundamentos y fracasos del prohibicionismo

El fundamento del prohibicionismo es muy simple: ciertas sustancias psicotrópicas fueron consideradas nocivas y peligrosas



Ilustración de Marco Pinto

para la salud pública, con lo cual se justificó la prohibición absoluta de su producción y comercialización. Con candidez se pensó que si se eliminaban esas drogas no podría haber abuso de las mismas. De esa manera, se ha consolidado una política internacional en materia de drogas que podría ser definida como de "derecho penal máximo", la cual está basada en los siguientes elementos: a través de una escalada represiva se busca

aumentar el poder intimidatorio de las normas a fin de controlar la producción, tráfico y consumo de ciertas sustancias psicotrópicas. Se consolida así un derecho de las drogas de excepción, el cual opera con crecientes restricciones a las garantías ciudadanas. Se establece por esa vía un modelo médico-jurídico de control social, directamente regulado por normas internacionales, con lo cual se limita la capacidad de los diferentes países para enfrentar en forma diferenciada sus problemas de abuso de sustancias sicotrópicas.

Sin embargo, esa política prohibicionista ha fracasado, pues a pesar de que se aumentaron los recursos y la intensidad de la represión, lo cierto es que la oferta de droga no ha hecho sino crecer, como lo muestra el ejemplo del mercado de la cocaína. Me limito a dar tres datos sobre el incremento de la represión. De un lado, las incautaciones han aumentado: ellas superan ampliamente en la actualidad las 100 toneladas al año, cuando a inicios de los años ochenta escasamente superaban las 10 toneladas.¹ De otro lado, los recursos económicos han crecido: en los años ochenta, el presupuesto federal estadounidense para combatir el narcotráfico se ha multiplicado por quince. En tercer término, se han tomado medidas cada vez más fuertes, como el establecimiento desproporcionado de la pena de muerte y la cadena perpetua para ciertos casos de narcotráfico. Por ejemplo, en Singapur, está prevista la pena capital para quien posea más de 15 gramos de heroína.

Sin embargo la oferta sigue creciendo, como lo muestran estos cuatro datos: de un lado, la producción total de cocaína ha pasado de menos de 50 toneladas a inicios de los ochenta, a ofertas de más de 1.000 toneladas a inicios de los noventa, según estima el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos. De otro lado, la pureza de la cocaína al consumidor final pasó de menos del 12% a inicios de los ochenta, a más de 60% a inicios de los noventa.² En tercer término, según la National Narcotics Intelligence Consumers Committee, NNICC, el precio al por mayor del kilo de cocaína en el mercado

estadounidense cayó de unos 60.000 dólares a inicios de la década de los ochenta, a menos de 15.000 dólares a inicios de los noventa. Y, finalmente, la superficie cultivada de hectáreas de coca subió de unas 50.000 hectáreas a fines de la década de los setenta, a más de 200 mil hectáreas en la actualidad.

Todo esto muestra que si lo que se buscaba era controlar el consumo y abuso de ciertas sustancias a través de la reducción de su oferta mediante una represión acentuada, el prohibicionismo ha fracasado. Esto lo reconocen las propias autoridades cuando señalan que en el mejor de los casos los controles sólo logran interceptar 5% o 10% del flujo de drogas. La pregunta obvia que surge es la siguiente: ¿cuál es la función efectiva de la prohibición y la represión, si esta intercepta una cantidad mínima de las drogas? ¿No es eso en el fondo —como lo señala el dicho colombiano— gastar pólvora en gallinazos?

2. Los efectos perversos del prohibicionismo

Lo más grave de las políticas prohibicionistas es que si bien han fracasado en conseguir su objetivo, en cambio han sido muy exitosas en provocar múltiples efectos perversos.

De un lado, la prohibición ha consolidado una poderosa economía basada en las ganancias extraordinarias provenientes de la ilegalidad: en efecto, los precios de la droga, por la sola prohibición, se multiplican en forma fantástica. Pero estas ganancias, que operan como una especie de impuesto *de facto*, no son apropiadas por el Estado sino por las organizaciones de narcotraficantes. La ilegalidad provoca así un monopolio criminal de la distribución, con todas las secue-

1. Jorge Mario Eastman (compilador), *Amapola, coca y ...*, Bogotá, ONU-UNDCP, 1993, p. 14.

2. Charles Bowsher, contralor general de los Estados Unidos, "El problema de la droga en Estados Unidos persiste", en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo de 1990, p. 85.

las que tiene en términos de violencia, corrupción e inestabilidad institucional.

Sin embargo, debemos evitar que el narcotráfico se convierta en el chivo expiatorio que disculpe otras fuentes de violencias, los autoritarismos estatales y la violación de derechos humanos por las autoridades. En Colombia —tal vez el país en donde el impacto del narcotráfico sobre la violencia y los derechos humanos ha sido mayor— dos cosas aparecen claras. De un lado, no es posible atribuir al narcotráfico la responsabilidad de toda la violencia colombiana o de la crisis de derechos humanos. De otro lado, el impacto violento del narcotráfico en Colombia es inseparable de la naturaleza misma del régimen político colombiano. Los empresarios de la droga acentuaron en beneficio propio algunos de los rasgos antidemocráticos del régimen colombiano: el clientelismo y las estructuras patrimoniales del poder político les permitieron poner considerables parcelas del Estado al servicio de sus intereses privados; las políticas de contrainsurgencia y la creación oficial de grupos de autodefensa se articularon armoniosamente con sus proyectos de expansión territorial mediante la creación de ejércitos privados.

La prohibición ha sobrecargado el aparato judicial penal: en Estados Unidos la tercera parte de los presos federales están encarcelados por delitos de droga y anualmente la policía estadounidense efectúa más de 750 mil arrestos por asuntos de droga.³ En España se calcula que el 80% de los presos tienen que ver con la violación de las leyes antinarcóticos.⁴ Y, según una investigación dirigida por Marcela Gutiérrez, hay más de 11 mil colombianos presos en cárceles extranjeras, de los cuales el 95% purgan condenas por infracción de las leyes antidrogas.⁵

En tercer término, la prohibición ha inducido conductas delincuenciales en algunos usuarios, quienes recurren a robos o atracos para procurarse un producto caro. En Francia se calcula que un tercio de los robos son cometidos por toxicómanos que buscan procurarse una droga cara por la ilegalidad.⁶ Además, la prohibición ha terminado

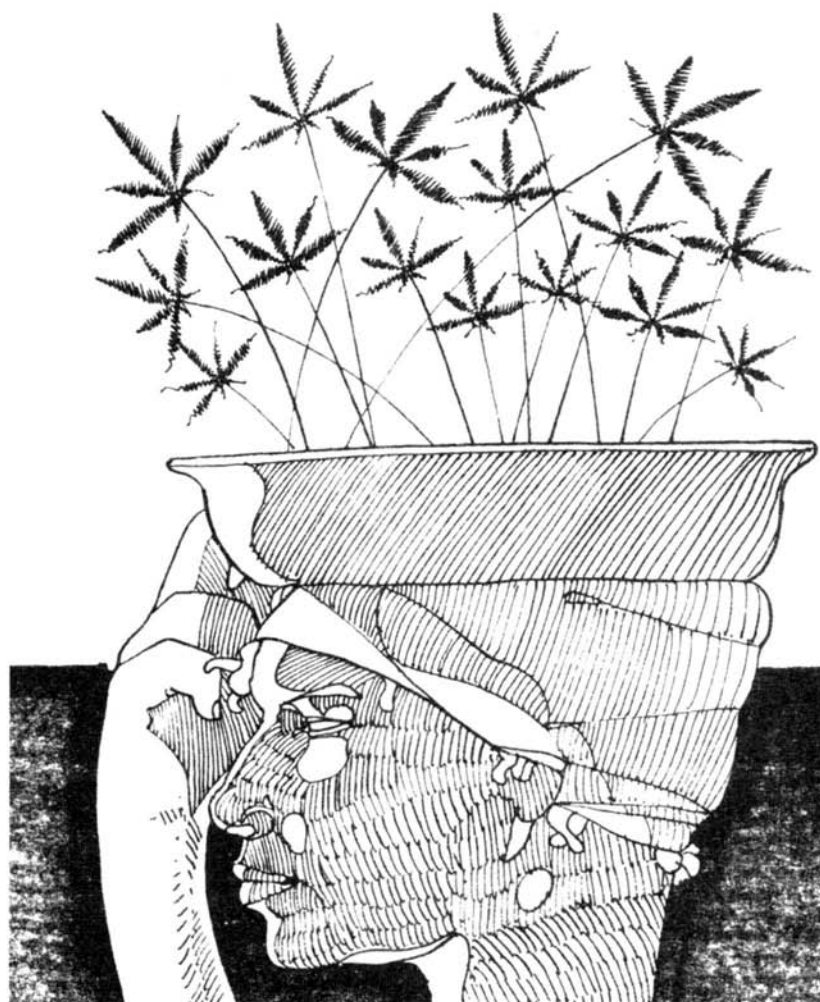


Ilustración de Marco Pinto

por convertir a poblaciones enteras en delinquentes: si, a mediados de los ochenta, se calculaba que en Estados Unidos aproximadamente unos 40 millones de personas habían usado drogas ilícitas, eso significa que teóricamente esos 40 millones eran delinquentes pues habían violado las leyes antinarcóticos. Esa inflación delincencial, hace perder a la ley penal toda su eficacia como mecanismo regulador de la convivencia ciudadana.

3. Ethan Nadelmann, "Prohibición de la droga en los Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas", en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo de 1990, p. 59.

4. *Cambio 16*, Madrid, No. 1.068, mayo 11 de 1992, p. 44.

5. *El Espectador*, Bogotá, julio 4 de 1993, p. 4D.

6. Francis Caballero, *op. cit.*, p. 102.

La prohibición fomenta la creación de un derecho penal cada vez menos liberal y con mayores restricciones a las garantías ciudadanas. En los Estados Unidos la lucha contra las drogas ha minado las libertades civiles, posibilitando tests obligatorios para detectar consumidores y aumentando las facultades policiales de detención y registro. En Colombia, gran parte de la legislación de excepción de los últimos años, altamente restrictiva de los derechos fundamentales, se ha hecho en nombre de la represión del narcotráfico.

Además, la droga estimula comportamientos racistas. Todos sabemos lo que hoy significa, a nivel internacional, ser colombiano, peruano o boliviano. Pero el asunto viene de más lejos. Análisis históricos han mostrado que la criminalización de ciertas drogas puede operar como mecanismo de segregación de ciertas poblaciones. Así, en 1909, en Estados Unidos se prohibió fumar opio, pero no se criminalizó el consumo de otras formas de opiáceos como la morfina y la heroína, que son más dañinos para la salud. Y en ello jugó un papel esencial un racismo encubierto contra la población china —principales fumadores de opio en esa época— debido a la competencia creciente de esta minoría en el mercado de trabajo.⁷ Las políticas antidrogas permiten entonces —invocando un valor más allá de toda sospecha como la salud pública— legitimar formas de segregación social.

En síntesis, la prohibición tiene no solo efectos criminógenos —al inducir conductas delictivas muy diversas— sino que facilita la consolidación de dispositivos autoritarios de control social más propios de Estados policiales que de regímenes democráticos y Estados de derecho. Pero los efectos perversos de la prohibición desbordan los Estados nacionales y se proyectan en forma peligrosa a las relaciones internacionales, pues en años recientes la lucha contra las drogas asume formas militares e intervencionistas: los Estados Unidos, que hicieron de las drogas un asunto de seguridad nacional, se han convertido así en la policía antinarcóticos en el plano internacional, con capacidad autónoma de captura de presun-

tos narcotraficantes en otros países, aun sin el consentimiento del respectivo Gobierno. Además, los Estados Unidos utilizan políticamente el tema de las drogas para defender otros intereses, en particular geopolíticos, como lo muestran las relaciones contradictorias de los Estados Unidos con el régimen del general Noriega en Panamá.

3. La paradoja fundamental del prohibicionismo: sus efectos perversos sobre la salud pública por la desprotección del consumidor

La paradoja —y el más impactante efecto perverso— del prohibicionismo es que a pesar de ser una política efectuada en nombre de la salud pública, no se ha traducido en una mayor protección al consumidor, sino en todo lo contrario.

La combinación de tratamiento médico obligatorio con la amenaza de sanción penal termina por marginar al consumidor. Y en gran medida esa marginalidad, más que el uso de la droga en sí misma, es la que provoca los más graves efectos al usuario. Así, la marginalidad del consumidor de heroína lo ha obligado a utilizar jeringas usadas, lo cual produjo un aumento alarmante del sida en esta población.

De otro lado, la prohibición evita un control de la calidad de los productos por el Estado, lo cual es muy grave para la salud pública. Supongamos que el alcohol estuviese prohibido. En tal caso uno no podría comprar tragos certificados en expendios controlados, sino que tendría que recurrir a compras clandestinas. ¿Podríamos imaginar las cantidades de muertes o de personas ciegas por trago adulterado con alcohol metílico? Pues eso sucede en el mercado de drogas ilícitas. Así, en España en el 90% de los casos de muertes por supuesta sobredosis de heroína, las personas han sido encontradas con la jeringa aún en el brazo. Eso pareciera indicar que no se trata de

7. Rosa del Olmo, *La cara oculta de la droga*, Bogotá, Temis, 1986, p. 9.

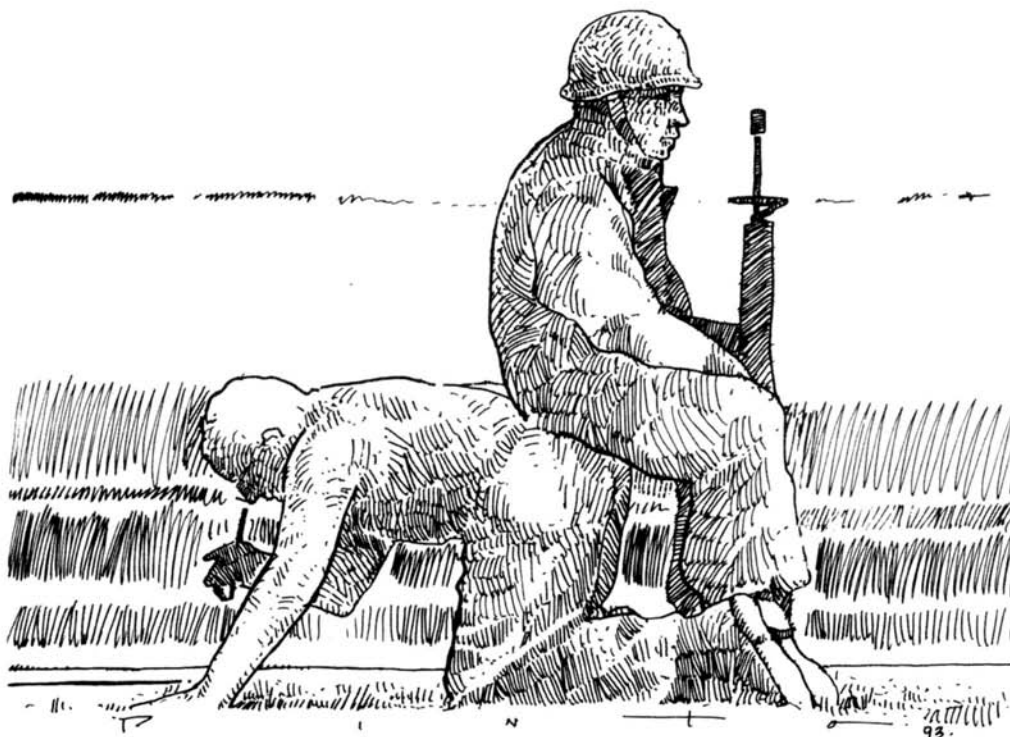


Ilustración de Marco Pinto

una sobredosis, pues "el shock opiáceo no es fulminante sino que provoca un largo coma respiratorio del que se puede salir".⁸ En tales casos, lo más probable es que la persona haya muerto envenenada por las sustancias tóxicas con las que los traficantes habían cortado el producto.

La situación de los usuarios de droga en un país como Holanda, menos represivo que sus países vecinos, ilustra por contraste esos efectos perversos del prohibicionismo. Hasta 1976 Holanda siguió una política similar al resto de países europeos, pero viendo los efectos contraproducentes de la misma, en esa fecha la varió sustancialmente:⁹ en Holanda, a pesar de que se persigue el gran tráfico de drogas, se ha despenalizado *de facto* el pequeño tráfico y el consumo de las drogas suaves como la marihuana, y se ha evitado sobrecriminalizar al consumidor de drogas duras como la heroína. Por eso el gobierno holandés, en vez de conducir al consumidor de heroína a la marginalidad mediante una represión acentuada, le brinda una amplia gama de programas de apoyo: distribución gratuita de jeringas para evitar la extensión del sida; suministro de sustitutos como la metadona para evitar

el síndrome de abstinencia; ayuda profesional voluntaria para el drogadicto que así lo desee; desarrollo de programas comunitarios destinados a integrar socialmente al consumidor, etc. Esa política está entonces más centrada en reducir los daños resultantes del abuso de sustancias sicotrópicas y de las propias políticas de control, que en eliminar totalmente de la sociedad el consumo de tales sustancias, ya que este último objetivo es considerado por las autoridades holandesas como poco realista. Por eso, el enfoque holandés de la reducción del daño insiste en los derechos humanos de los consumidores y busca su "normalización", ya que parte del supuesto de que la mejor manera de minimizar los daños derivados del abuso de sustancias

8. *Cambio 16*, Madrid, 11 de mayo de 1992, p. 45.

9. Para una descripción de esta política, véase A. M. van Kalmthout, «Characteristics of Drug Policy in the Netherlands», en Hans-Jorg Albrecht y Anton van Kalmthout, *Drug Policies in Western Europe*, Freiburg, Institut Max Planck, 1989, pp. 259 y ss. Igualmente, véase Louk Hulsman, «La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión», en *Nuevo Foro Penal*, No. 35, Bogotá, enero-marzo de 1987.

psicotrópicas es "integrando a los consumidores dentro de la sociedad normal, en lugar de aislarlos en clínicas, programas, tiendas y vecindarios"¹⁰

Esta política holandesa ha tenido efectos positivos: no solo el número de heroínómanos no ha crecido, sino que estos pueden llevar una vida más normal y están en mejor estado de salud que los de otros países. En efecto, a mediados de los ochenta, los casos de sida por inyección intravenosa eran de 67% en Italia, 21% en Francia y 8% en Holanda.¹¹ Igualmente, la tasa de mortalidad de los heroínómanos en Holanda es de 0,5%, frente a más del 2% en los otros países.¹² Finalmente, los heroínómanos en Holanda están más dispuestos a aceptar una ayuda profesional que los de otros países en donde ese tratamiento es obligatorio, bajo amenaza de sanción penal.¹³

El énfasis en la interdicción y la represión desvía recursos de la prevención y la ayuda a los toxicómanos, de tal manera que muchos que quisieran entrar a tratamientos no pueden hacerlo, lo cual los lleva nuevamente a la marginalidad. Así, en Nueva York, entre 1971 y 1973, mientras hubo recursos para el programa de distribución de metadona y creció el número de personas que podían participar en los mismos, los arrestos, las denuncias por robo y los casos de hepatitis por infección intravenosa disminuyeron considerablemente; en cambio, a partir de 1974, los recursos no fueron ya suficientes para admitir nuevos toxicómanos y la delincuencia dejó de disminuir.¹⁴ De otro lado, la prohibición lleva a que la sociedad eluda su responsabilidad en los problemas de abuso de drogas, puesto que se cree que con la represión todo queda en buenas manos: jueces, policías y médicos. De esa manera, la prohibición y el sistema punitivo y médico erosionan los mecanismos socioculturales que las propias sociedades podrían desarrollar para controlar los abusos.

Una conclusión se impone: la prohibición, lejos de permitir un mayor control de la producción, distribución y consumo de las drogas ilícitas, "descontrola" ese merca-

do, sometiendo así a los usuarios a redes violentas de distribución, con todos los efectos perversos que hemos señalado. Los costos de la prohibición son entonces enormes, mientras que su único eventual beneficio —una posible disminución de los abusos de sustancias psicotrópicas gracias a la intervención punitiva del Estado— es incierto, como lo veremos posteriormente. Eso muestra que los eventuales beneficios del prohibicionismo son infinitamente menores que sus costos. En muchas ocasiones no son las drogas las que matan, sino la prohibición. Y esto por cuanto en muchos aspectos las drogas no son prohibidas porque son peligrosas, sino que terminan siendo peligrosas porque son prohibidas. Con ello no queremos decir que sustancias como el bazuco o la heroína no tengan riesgos; simplemente queremos insistir en que en la mayoría de los casos los efectos más devastadores del abuso de las drogas no provienen de sus efectos farmacológicos sino de las condiciones de ilegalidad en que los consumos son efectuados. Y recordar que la prohibición genera los efectos perversos en criminalidad, autoritarismo y violencia que señalamos anteriormente. Con razón señalan Milton y Rosa Friedmann que *por mucho daño que hagan las drogas a quienes las consumen, nuestra opinión meditada es que el pro-*

10. Ethan Nadelmann, "Pensando seriamente en alternativas a la prohibición de las drogas", en Comisión Andina de Juristas, *Materiales de Lectura de la Conferencia Internacional Drogas y Narcotráfico. Propuestas desde la Región Andina*, Lima, mimeo, julio de 1993, p. 3.

11. Citado por Alain Ehrenber y Patrick Migon, *Drogues politique et société*, París, Le Monde Editions Descartes Editions, 1991, p. 11.

12. Véase Jean-Pierre Jacques, "Le modele Hollandais: des toxicomanes nombreux et en bonne santé", en *Psychotropes*, Vol. III, No. 3, Montreal, pp. 85 y ss. Esa diversa tasa de mortalidad significaría que más del 75% de las muertes de los heroínómanos parece provenir de la represión, y no de la heroína en sí misma.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*, p. 86.

*hibirlas es todavía peor, causa más daño a los consumidores y al resto de ciudadanos.*¹⁵ Por eso, creemos que —siguiendo la terminología de los criminólogos— los "problemas secundarios" derivados de la prohibición son mucho mayores que los llamados "problemas primarios",¹⁶ es decir, los que estarían ligados al simple consumo de las drogas si la prohibición no existiese.

Este fenómeno aparece reconocido de manera tácita en la evolución misma de los tratados internacionales sobre drogas. La Convención única sobre Estupefacientes de 1961 —la cual finalmente estableció una prohibición universal y absoluta de ciertas drogas— solo habla de los eventuales problemas sociales y de salud ligados a la toxicomanía; es una convención centrada en los problemas primarios, y por eso no menciona fenómenos como la existencia de organizaciones criminales, la violencia o la inestabilidad institucional. En cambio, la Convención de Viena de 1988 está centrada en los efectos corruptores del tráfico de drogas sobre los Estados y la economía. Podemos entonces decir que la Convención de Viena de 1988 está centrada en controlar "los problemas secundarios" derivados de la prohibición.¹⁷ Esto significa que la Convención de 1988 busca controlar los males que provocó la propia Convención de 1961... pero para ello, y contra toda lógica, recurre a la misma fórmula de 1961 pero acentuada: la prohibición.

4. El fracaso del prohibicionismo es un problema estructural y no de falta de recursos

Frente al fracaso del prohibicionismo, la solución que los gobiernos plantean es el aumento de la represión. Pero esa estrategia no puede funcionar, porque la ineficacia y los efectos perversos del prohibicionismo no derivan de carencia de recursos sino de fenómenos estructurales: la naturaleza del mercado ilícito de las drogas y las características de la protección penal en un Estado democrático.

Ello se debe a que el aumento de los precios se hace al final de la cadena de trá-

fico, pues las drogas, cuando entran a los Estados Unidos o a Europa, son relativamente baratas y su precio aumenta enormemente al ser vendidas al consumidor. Según los datos de la DEA, el precio del kilo de cocaína al por mayor en los Estados Unidos en 1987 era de 15.000 dólares, mientras que el precio de ese mismo kilo, una vez mezclado y reducido a gramos, se podría elevar a unos 250.000 dólares. Esto significa que aun cuando hubiera confiscaciones masivas de droga, su efecto sobre los precios finales seguiría siendo mínimo.

Es de todas maneras posible que una represión acentuada pueda eventualmente destruir numerosas redes y llevar a cabo decomisos masivos de drogas ilegales, con el correspondiente aumento de precios. Pero la historia demuestra que se trata de victorias pírricas, siempre y cuando la demanda por las sustancias declaradas ilegales se mantenga: el aumento de los precios dinamiza la producción de drogas en otros lugares; el éxito de la represión sobre ciertos narcotraficantes —cuando ello ocurre— simplemente favorece la creación de nuevas redes y la constitución de otras organizaciones dedicadas al violento contrabando de drogas.

Este fenómeno se debe, de un lado, a que la disminución de la demanda es un proceso largo, como lo han mostrado las campañas con respecto al alcohol y al cigarrillo, cuya dinámica no depende directamente de la actividad represiva. De otro lado, debido a

15. Milton y Rosa Friedmann, "La tiranía del statu quo", en *Jueces por la democracia*, No. 6, Madrid, abril de 1989, p. 5.

16. Sobre esta distinción, central para cualquier análisis de las políticas antidrogas, véase Louk Hulsman, *op. cit.*, pp. 56 y ss., Ethan Nadelmann, "Prohibición de la droga..", *op. cit.*

17. Sobre este cambio de bienes jurídicos protegidos y el progresivo alejamiento del bien salud pública, véase Rosa del Olmo, "La Convención de las Naciones Unidas: ¿contra el tráfico de drogas o en favor del control financiero?", en Edgar Saavedra y Rosa del Olmo, *La Convención de Viena y el narcotráfico*, Bogotá, Temis, 1991.

que las posibilidades de producir y comercializar las drogas ilícitas son prácticamente ilimitadas; a la estructura segmentada, deslocalizada e internacionalizada de la producción de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína, así como al carácter rudimentario de las técnicas empleadas. Finalmente, obedece a que los eventuales aumentos de precios ligados a la desarticulación de ciertas organizaciones estimulan el mercado y dinamizan a otras organizaciones.

Se da entonces el llamado "efecto globo", *balloom effect*: una represión eficaz en una región simplemente desplaza la producción y el tráfico a otra zona, siempre y cuando la demanda se mantenga dinámica. Así, a inicios de los años setenta, la heroína era producida esencialmente por Francia y Turquía. La presión de los Estados Unidos durante el gobierno de Nixon provocó una represión acentuada en estos dos países, con el único resultado de que México y el triángulo de oro (Birmania, Laos y Tailandia) tomaron el control de ese tráfico sin que la oferta mundial disminuyera.¹⁸ En la marihuana hay evoluciones similares: la represión de la producción mexicana a mediados de los setenta desplazó la producción a Colombia; a su vez, el control químico y militar de la producción colombiana facilitó la expansión de la producción en Estados Unidos, de suerte que en 1985 esta era ya la tercera producción agrícola en valor, después del trigo y del maíz. Finalmente, la ofensiva del Gobierno colombiano desde 1989 contra el llamado Cartel de Medellín permitió un mayor control del mercado por otras organizaciones y un desplazamiento de la producción a otros países.¹⁹

Esto muestra que, desde la pura racionalidad económica, hay fuerzas que tienden a mantener la oferta de drogas en un nivel superior a la demanda, como lo muestra Germán Fonseca.²⁰ Por sus condiciones de producción, la oferta de drogas ilícitas de origen natural tiende a ser muy elástica, puesto que ella depende del capital acumulado, de la eficacia de las técnicas productivas y de las cantidades decomisadas por las autoridades. Por eso, si las ganancias aumentan, la producción crece también, pues una parte de los excedentes es reinvertida en el mejoramiento de la producción,

de la comercialización y de la protección del mercado ilícito. Pero —en la medida en que la demanda parece no ser elástica a los precios— un aumento en la represión no provoca sino una disminución temporal de la oferta por la destrucción de algunas redes comerciales o un mayor control sobre ciertas zonas de producción. En efecto, el mejoramiento de las condiciones del mercado conlleva rápidamente un crecimiento de la producción en otros lugares que acaba por neutralizar totalmente el efecto de la represión inicial. Esto explicaría que la relativamente exitosa represión del Gobierno colombiano contra el Cartel de Medellín haya tenido, como efecto central, aumentar la producción de 360 toneladas en 1988 a unas 1.000 en 1991, según los propios datos de la DEA,²¹ y mostraría por qué siempre en el tráfico de drogas la capacidad de adaptación de las organizaciones criminales parece superar la capacidad estatal para reprimirla.

Dos elementos adicionales ponen en entredicho la eficacia de la prohibición. De un lado, es necesario reconocer que el narcotráfico no es una actividad de pillaje sino un proceso productivo, por más ilícito que sea. Por eso no se le puede analizar como otras actividades criminales que buscan también la acumulación de riqueza (como el robo de bancos o la mal llamada industria del secuestro) pero que en sentido estricto *no son actividades productivas y corresponden a simples transferencias entre hogares*.²² Esta precisión es importante, puesto que la criminalidad económica que llamamos de pi-

18. Alfred W. Me Coy, "Golden triangle: Southeast Asia and the failure of international drug interdiction 1890-1990. War on Drugs", Lesson in History and Public Policy, Madison, Wisconsin, mimeo, mayo de 1990.

19. «A Widening Drug War», en *Newsweek*, julio 1 de 1991.

20. Germán Fonseca, "Economie de la drogue: Taille, caractéristiques et impact économique", en *Tiers Monde*, Tomo XXXIII, No. 13, I, Paris, 1992, pp. 491-492.

21. «A Widening Drug War», en *Newsweek*, julio 1 de 1991.

22. E. Archambault y X. Greffe, *Les économies non-officielles*, Paris, Maspéro, 1985, p. 12.

llaje no crea valor agregado sino que parasita las actividades productivas: su desarrollo tiene entonces límites más estrechos que las producciones ilícitas, pues supone la existencia de una economía productiva de la cuál vivir. La eficacia de la ley penal frente al narcotráfico se ve entonces menguada.

De otro lado, y muy ligado a lo anterior, el tráfico de drogas, y a diferencia de los otros crímenes cometidos por los narcotraficantes (asesinatos, atentados, etc.), es uno de esos delitos sin víctima aparente, puesto que todos aquellos que participan en ese mercado ilícito consideran que obtienen un beneficio. Al no estar ninguno de los participantes interesado en denunciar, el descubrimiento y sanción de la producción y comercialización de drogas dependen de la casualidad, de delaciones entre quienes participan en este mercado que utilizan así a las autoridades para resolver sus conflictos, o de la puesta en marcha por el Estado de mecanismos de control cada vez más autoritarios y restrictivos de las libertades ciudadanas: utilización de agentes encubiertos, aumento de los poderes autónomos de las autoridades policiales, incremento de los periodos de incomunicación, etcétera.²³

En síntesis, por sus particulares características, el mercado de la droga termina siendo un mercado prohibido (declaratoria de ilegalidad) pero con una baja tasa de represión efectiva (operaciones exitosas de control por las autoridades). Los fracasos del prohibicionismo y sus efectos perversos no son casuales; ellos se deben a la misma naturaleza del mercado ilegal de las drogas: sus técnicas rudimentarias, las posibilidades geográficas casi infinitas de producción, su carácter productivo, etc. Pero esos fracasos están igualmente ligados al sentido que debe tener el derecho penal en una sociedad democrática y a las dificultades de establecer una prohibición absoluta orientada a erradicar "vicios" socialmente aceptados y a evitar que una persona se haga daño a sí misma.

El derecho penal no fue creado para reprimir "vicios" con una tal aceptación social que llegan a estructurarse como mercados.



Ilustración de Marco Pinto

En tales casos la prohibición penal es contraproducente, por una doble razón: de un lado, porque lejos de reprimir esos mercados, la prohibición los dinamiza pero sin controles externos, provocando así los efectos perversos antes mencionados. De otro, porque la legitimidad democrática de una tal prohibición es cuestionable ya que afecta esferas privativas del individuo relacionadas con el libre desarrollo de su personalidad. De esa manera se vulnera uno de los pilares sobre los que está edificado el Estado democrático moderno al violarse el derecho fundamental de los usuarios de la droga a ingerir sustancias que alteran los estados de conciencia, siempre y cuando al hacerlo no afecten a

23. Francis Caballero, *op. cit.*, pp. 102-103.

terceros. Por eso decía con razón, sobre este punto, John Stuart Mill:

*"La única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo. Estas son buenas razones para discutir, razonar y persuadirle, pero no para obligarle o causarle algún perjuicio si obra de manera diferente. Para justificar esto sería preciso pensar que la conducta de la que se trata de disuadirle producía un perjuicio a algún otro. La única parte de la conducta de cada uno por la que se es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu el individuo es soberano (...) Cada uno es el guardián natural de su propia salud, sea física, mental o espiritual. La humanidad sale más gananciosa consintiendo a cada cuál vivir a su manera que obligándole a vivir a la manera de los demás".*²⁴

Todos esos elementos diferencian la criminalización de las drogas —y el narcotráfico que ella provoca— de otros regímenes internacionales de prohibición que, sin producir los efectos contraproducentes asociados al narcotráfico, han sido relativamente exitosos, como la lucha contra la esclavitud, contra la piratería, o contra la falsificación de moneda, puesto que estas últimas conductas no solo provocan efectivamente víctimas, sino que requieren mayores sofisticaciones que la producción y comercialización de sustancias psicotrópicas. Por eso señala con razón Ethan Nadelmann que *"las leyes relativas a la prohibición de las drogas —al igual que aquellas que criminalizan la prostitución y el juego— pueden afectar considerablemente la naturaleza de la actividad y el mercado, pero no pueden disuadir eficazmente ni controlar a*

aquellos que están determinados a participar de esas actividades".²⁵

Por ello no resulta extraña la provocadora afirmación del criminólogo holandés Louk Hulsman: *"Aun en circunstancias ideales, las actividades policiales no pueden tener sino un impacto ínfimo sobre el acceso a las drogas en el mercado ilegal. Se ha podido verificar que es completamente imposible el control de la presencia de drogas ilegales en las prisiones; ¿cómo podría, entonces, ser posible el control de la disponibilidad de drogas en la comunidad?"*.²⁶

5. Las posibilidades de una política alternativa

Todo esto nos lleva a interrogarnos sobre la necesidad de encontrar políticas alternativas al actual prohibicionismo. Sin embargo, a esa búsqueda se oponen varias objeciones, que conviene analizar brevemente. De un lado, algunos consideran que la eliminación de la prohibición es una claudicación moral. Pero, como hemos mostrado, este argumento parte de una concepción equivocada sobre el sentido del derecho penal: se cree que este existe para sancionar, cueste lo que cueste, todas las conductas consideradas inmorales. Y eso no es cierto: una concepción democrática y moderna de derecho penal limita su intervención a evitar que unos ciudadanos dañen a otros, siempre y cuando no haya otros medios para evitar esas conductas dañinas.

Se dice que eliminar la prohibición no serviría para reducir la criminalidad no solo porque los delincuentes se reconvertirían a otras actividades sino, además, porque la necesaria reglamentación de un mercado lícito de drogas permitiría la existencia de un mercado paralelo de las mismas, lo cual *"gene-*

24. John Stuart Mili, *Sobre la libertad*, traducción de Pablo de Azcarate, Madrid, Darpe, 1984, pp. 37, 38 y 41.

25. Ethan Nadelmann, "Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue", en *Tiers Monde*, Tomo XXXIII, No. 131, París, 1992, p.550.

26. Louk Hulsman, *op. cit.*, p. 58.

raría violencia en la medida en que el Estado tratara de reprimir ese contrabando".²⁷ Es una objeción bastante ingenua: es cierto que muchos antiguos narcotraficantes buscarían nuevos negocios ilícitos; pero más cierto aún es que se quitaría a las organizaciones criminales el negocio más rentable que tienen en la actualidad.

Es cierto igualmente que podría subsistir un mercado paralelo; pero la violencia y la corrupción generadas por este mercado paralelo no tendrían comparación alguna con aquellas asociadas al mercado ilícito de la droga. Entre unas y otras existe la misma diferencia que separa a un contrabandista de licores de San Andresito de las mafias de licores durante la prohibición en Estados Unidos. Estas objeciones confunden entonces dos fenómenos diversos: el mercado ilícito y el paralelo. Los mercados paralelos provienen de una reglamentación estatal que provoca la existencia de dos mercados, mientras que el mercado ilícito proviene de la prohibición de ciertos bienes y servicios, de suerte que en principio no existe sino el mercado ilícito. Hoy el narcotráfico es un mercado de bienes ilícitos; reducido a mercado paralelo, sus efectos perversos disminuirían en forma radical.

Algunas objeciones se basan en identificar la legalización del narcotráfico en sí mismo —contrabando de drogas— con la legalización de los otros crímenes —asesinatos, atentados, etc.— asociados hoy a ese mercado ilícito y que han sido cometidos por los empresarios de la droga. Como es obvio, esta objeción identifica la legalización del narcotráfico con la legalización de los narcotraficantes, cuanto el fenómeno parece ser el inverso: debido a la no legalización del narcotráfico, nuestros países se han visto obligados a diseñar estrategias para la legalización de los narcotraficantes.

Por eso la única objeción sería que la eliminación de la prohibición podría ocasionar aumentos dramáticos de los abusos de drogas y de la toxicomanía, por la radical caída de los precios y la disminución del reproche social hacia el consumo.

Sin embargo, si bien puede haber un cierto incremento del consumo, el abuso de las

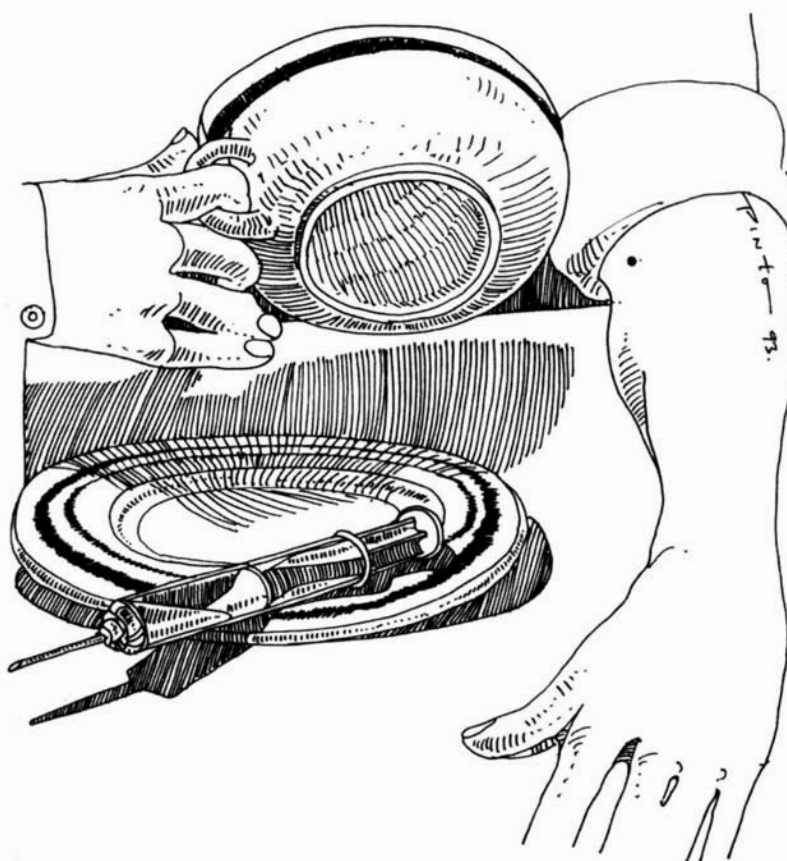


Ilustración de Marco Pinto

drogas no tiene por qué aumentar en forma considerable en el largo plazo, por las siguientes razones: en primer término, según ciertos autores, los altos precios y la represión pueden tener efectos dinamizadores sobre la ampliación del mercado, contrariamente a lo sostenido por las estrategias oficiales. No solo lo prohibido juega un papel de atracción en ciertas capas sociales, sino que la represión convierte al consumidor en *dealer*, debido a que debe procurarse el ingreso necesario para satisfacer su consumo. Así, los precios altos de la droga pueden provocar un aumento del consumo por cuanto obligan a un número mayor de usuarios a convertirse en pequeños traficantes en búsqueda de nuevos clientes²⁸.

27. Enrique Parejo González, "¿Conviene legalizar las drogas?", en *El Espectador*, Bogotá, julio 4 de 1993.

28. Charles Henry de Choiseul Praslin, *La drogue, une économie dynamisée par la répression*, Paris, Presse du CNRS, 1991, pp. 21 y ss.

De otro lado, algunas experiencias históricas permiten concluir que la relación entre la prohibición, los precios y el consumo no es mecánica. Así, los estudios sobre la prohibición del alcohol en Estados Unidos mostraron que después de que esta se levantó, el alcoholismo no aumentó considerablemente en ese país. Es más, se han hecho comparaciones históricas entre los esfuerzos realizados en los años veinte y treinta por los Estados Unidos para controlar los abusos del alcohol y las estrategias desplegadas en esos mismos años por otros países como Australia y buena parte de Europa: "*Mientras el primero favoreció inicialmente la prohibición, los segundos optaron en su lugar por regímenes regulatorios duros pero no prohibicionistas. Los resultados fueron una baja más sustancial y duradera en Europa y Australia que en los Estados Unidos del consumo de alcohol y de las enfermedades derivadas de su consumo*".²⁹

Se podría objetar que el caso del alcohol es diverso, por tratarse de una droga fuertemente integrada a la cultura occidental. Sin embargo, las experiencias con otras drogas llevan a conclusiones similares. Así, las políticas más liberales practicadas por países como Holanda no se han traducido en aumentos del consumo. En Holanda, desde 1977, el consumo de marihuana y haschich ha bajado sensiblemente y el número de heroinómanos se mantiene estable.³⁰ Es cierto que en los otros países, con regímenes prohibicionistas más duros, la evolución ha sido similar. Pero ello prueba que los niveles de consumo y la intensidad de la represión parecen ser variables relativamente independientes, como parece comprobarlo también la reciente evolución del mercado de la cocaína. En efecto, durante los años setenta y en los inicios de los ochenta, mientras el precio al por mayor de la cocaína era muy elevado, el consumo tendió a aumentar y luego a estabilizarse. En cambio, cuando estos precios cayeron, el consumo no solo no pareció aumentar, sino que al parecer descendió. En 1987 se constata por primera vez en los últimos años una reduc-

ción del consumo de la cocaína en los jóvenes... en el momento mismo en que los precios al por mayor estaban a su nivel más bajo.³¹

Finalmente, todas las estrategias prohibicionistas olvidan la distinción fundamental que existe entre el uso y el abuso de drogas. Así, el Estatuto Nacional de Estupefacientes define el "abuso" como el "*uso de droga por una persona, prescrita por ella misma y con fines no médicos*" (art. 2, ordinal e). Esto quiere decir que para el prohibicionismo no puede haber un uso no problemático de las sustancias psicoactivas. Empero, muchos ejemplos muestran que eso no es cierto. Así, todos sabemos que la diferencia entre un alcohólico y un consumidor social de licor es muy grande. Ciertos consumos de licor no solo no generan ningún problema social o sanitario, sino que estudios recientes han concluido que tomarse un trago al día puede ser muy bueno para la salud.

Igualmente, los ejemplos de Goethe o Goya —quienes eran fumadores recreativos de opio— muestran que hay consumos que no solo no impiden llevar una vida ordinaria, sino que a veces acompañan vidas extraordinarias como las de estos dos artistas. ¿O debimos haber sometido a Goethe y a Goya a un tratamiento obligatorio de desintoxicación?

Por eso, si bien el levantamiento de la prohibición puede implicar el aumento de ciertos consumos, no tiene por qué obligatoriamente traducirse en abusos generalizados. El problema no es entonces controlar todos

29. Ethan Nadelmann, "Pensando seriamente ...", op. cit., p. 17.

30. En 1976, 10% de las personas de 17 y 18 años habían consumido ocasionalmente haschich o marihuana; en 1983 ese porcentaje cayó al 6%. El número de heroinómanos no ha aumentado. A. Kalmthout, op. cit., p. 265.

31. Véase Charles Bowsher, «El problema de la droga en Estados Unidos persiste», pp. 82 y ss. Igualmente, *El Espectador*, diciembre 20 de 1990, p. 7A y *Newsweek*, julio 1 de 1991, p. 8.

los consumos, como pretenden los prohibicionistas, sino buscar mecanismos para evitar la extensión de formas problemáticas de consumo. Y las evidencias disponibles sugieren que la legalización no conduciría a una generalización de consumos problemáticos.

6. Mercado pasivo y legalización con regímenes selectivos

Son posibles, entonces, nuevas estrategias.³² Algunos proponen una liberalización pura y simple: el mercado de las drogas debería ser libre y desregulado como cualquier otro. No comparto esa posición, por dos razones: primero, porque en general y contra el optimismo neoliberal, no creo mucho en las virtudes automáticas del mercado como mecanismo óptimo de regulación social.

Y, segundo, porque de todos modos los peligros de las drogas y las posibilidades de abusos son reales. La liberalización pura y simple tiene entonces riesgos sanitarios y sociales innecesarios. Sin embargo, creo que entre esos dos extremos (la prohibición actual y la liberalización o legalización competitiva), son posibles estrategias de "mercado pasivo", "derecho al acceso", "normalización", "derecho penal mínimo", "despenalización controlada" o "legalización regulada", según la terminología de diversos autores; todas ellas, a pesar de sus diferencias, comparten unas ideas centrales pues consideran que la mejor estrategia contra las drogas reposa en una reglamentación diferenciada de la producción, distribución y consumo de las drogas, de todas las drogas, tanto de las hoy legales como de las hoy ilícitas. Todas ellas parecen admitir que esa política podría lograrse a partir de una radicalización de las orientaciones básicas del modelo holandés de reducción del daño.

A partir de un análisis de esas propuestas, intentamos resumir lo que podrían ser las bases de un modelo alternativo de política frente a las drogas.

1) En términos generales, se trata de un modelo de salud pública destinado a mini-



Ilustración de Marco Pinto

mizar los daños ocasionados por el abuso de sustancias psicotrópicas. Pero esa búsqueda de proteger la salud pública no se haría a toda costa, por lo cual tendría que tomar en cuenta como límites a su acción los derechos humanos —tanto de los usuarios de drogas como de la población en general— así como los efectos perversos y los costos de las propias políticas de control.

2) A fin de arrancar el monopolio de la distribución a las organizaciones criminales —uno de los principales efectos perversos del actual prohibicionismo— es indispensable admitir la existencia de unos canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, que tendrían característi-

32. Para una presentación sucinta de estas estrategias, véase Rosa del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993, pp. 117 y ss.

cas diversas según los tipos de drogas. En efecto, la distribución de marihuana —droga casi inocua— no puede ser la misma de la heroína, droga capaz de producir dependencia física y psíquica. De esa manera, y como en la distribución, primaría un criterio sanitario, se buscaría que las drogas más peligrosas fueran las de más difícil acceso para desestimular así los potenciales abusos.

3) Como el consumo de las drogas no se considera algo conveniente y que deba ser estimulado por la sociedad, sino una conducta simplemente tolerada, ese mercado tendría que ser pasivo; es decir, se quitaría a las redes legales de distribución toda agresividad comercial: prohibición de propagandas, exclusión de marcas, etc. Además, las políticas de precios —como se trata en general de monopolios estatales o de mercados fuertemente intervenidos— buscarían desestimular el consumo. En síntesis, no se pretendería facilitar y ampliar el consumo como en un mercado libre; pero tampoco se lo haría legalmente imposible, como en un mercado prohibido.

4) La existencia de esas reglamentaciones supone una cierta intervención sancionatoria del Estado pero reducida al mínimo necesario en los siguientes aspectos: de un lado, habría que sancionar —como se hace con el alcohol— ciertos usos indebidos de las drogas que puedan afectar a terceros, como conducir un auto totalmente "trabado". De otro lado, como se admite que uno de los mayores peligros de las sustancias psicotrópicas es su poder adictivo, el Estado buscaría proteger a las personas cuya falta de autonomía las hace más susceptibles a ser dependientes. Por eso se admitiría un mercado de sustancias psicotrópicas entre adultos, pero en cambio se impondrían penas a quienes indujeran a los niños a consumir. Finalmente, serían sancionados quienes distribuyeran drogas por fuera de los canales regulados. Esto significa que se seguirían criminalizando formas de tráfico, puesto que podría existir un mercado paralelo debido a la reglamentación de los sistemas legales de producción, distribución y consumo.

5) El derecho penal que subsistiera sería adecuado —tanto en sus aspectos sustantivos

como procesales— a los principios fundamentales de un "*derecho penal de los derechos humanos*".³³

6) En tales circunstancias, la política estatal buscaría un equilibrio entre dos imperativos: ser al mismo tiempo lo suficientemente flexible en materia de precios y reglas de distribución, para evitar la extensión indebida de un mercado paralelo, pero igualmente ser lo suficientemente severa para desestimular los abusos de droga. Eso no sería siempre fácil; pero, en forma pragmática, se podrían poco a poco encontrar las mejores soluciones.

7) La existencia de redes legales de distribución se combinaría con un fortalecimiento de programas de prevención, tratamiento y ayuda al toxicómano, los cuales podrían ser de muy diversa índole. De esa manera gran parte de los recursos hoy desperdiciados en la prohibición servirían a financiar esos programas.

8) Finalmente, como se trata es de desestimular los consumos socialmente dañinos de las sustancias psicotrópicas, se buscaría recuperar todas aquellas formas sociales de consumo no problemático. En este punto, las sociedades latinoamericanas tendríamos mucho que enseñar, aprovechando por ejemplo, las tradiciones indígenas de consumo de coca o de yagé; pero en vez de aprovechar esas experiencias, los gobiernos latinoamericanos siguen destruyendo —en nombre del prohibicionismo— formas no problemáticas de consumo de drogas existentes en nuestras sociedades.

7. Los obstáculos a un cambio: el discreto encanto del prohibicionismo

No me hago ilusiones sobre el advenimiento en el corto término de políticas internacionales nuevas en materia de drogas porque, a pesar de sus evidentes ab-

33. La sugestiva expresión es de Juan Fernández Carrasquilla. Véase *Conceptos y límites del derecho penal*, Bogotá, Temis, 1992, pp. y 109 ss.

surdos, el prohibicionismo tiene unos discretos encantos.

Son muchos los que se benefician de él: los funcionarios antidrogas interesados en guardar sus puestos; las mafias alimentadas por esas ganancias ilícitas; el sistema financiero, que se ve irrigado por los narcodólares; los gobiernos, que tienen en la supuesta amenaza de las drogas ilícitas una fácil coartada para reforzar sus mecanismos de control social; o ciertas potencias extranjeras que ven en la droga uno de los mejores mecanismos para legitimar formas abiertas o encubiertas de intervención. Todos estos actores están, tácita o expresamente, en favor del mantenimiento de la prohibición.

Esto significa que muchos de los efectos del prohibicionismo que calificamos de perversos, puesto que obstaculizan la democratización de las sociedades contemporáneas, pueden ser vistos —desde el reforzamiento de controles autoritarios— no como costos sino como elementos funcionales del prohibicionismo. Si bien el prohibicionismo fracasó al no alcanzar sus objetivos manifiestos, es exitoso en alcanzar objetivos latentes y encubiertos: reforzamiento de controles policivos, legitimación de formas de intervención extranjera, creación de nuevos sectores —legales y violentos pero dinámicos— de acumulación, segregación de ciertas poblaciones, etcétera.³⁴

Todo ello dificulta enormemente el desmonte del prohibicionismo, pues su carácter de cruzada moral resulta beneficiosa para el control social, sobre todo si se tiene en cuenta la santidad del valor de la salud pública.

De otro lado, el discurso prohibicionista tiene una gran fuerza social porque presenta la diabólica virtud de operar como una profecía que se autocumple: su puesta en ejecución crea socialmente las premisas de las cuales parte. Así por ejemplo, el prohibicionismo considera que todo uso es abuso y lleva indefectiblemente al deterioro físico y psíquico del consumidor; por eso recomienda prohibir todo consumo. Al hacerlo, margina a los usuarios, quienes obligados a vivir en

la ilegalidad y en la exclusión, es posible que sufran deterioros psíquicos y físicos importantes, lo cual refuerza la premisa de partida del prohibicionista, según la cual todo uso de esas sustancias prohibidas es abuso y deteriora invariablemente al consumidor.

8. ¿Qué podemos hacer desde Colombia?

En tales circunstancias, ¿qué podemos hacer desde Colombia frente a esa posible permanencia del prohibicionismo en el corto plazo? Poco, porque no podemos alterar en forma independiente la prohibición. Pero eso no obsta para que debamos y podamos hacer cosas importantes.

Es necesario evitar que la prohibición internacional sirva de coartada para que las autoridades colombianas eludan un debate reposado sobre estos temas. En efecto, como lo señalaron con vigor los firmantes del llamado Manifiesto de Málaga por una nueva política sobre la droga, las autoridades nacionales *"rechazan entrar en el debate político-criminal (sobre la prohibición) alegando que este debe situarse en un nivel supra-nacional, y simultáneamente, cuando acuden a los foros internacionales correspondientes, adoptan actitudes claramente promotoras de la represión o, cuando menos, tendientes a rehuir el debate y absolutamente receptivas a las nuevas propuestas endurecedoras de la punición"*.³⁵

34. Planteamientos similares en Mylene Sauloy, Yves Le Bonnet, *¿A qui profite la cocaïne?*, París, Calman Lévy, 1992.

35. Este manifiesto fue redactado y aprobado en 1989 por un amplio grupo de juristas españoles, en una reunión en la Facultad de Derecho de Málaga, promovida por el grupo Jueces para la Democracia. Véase el texto en *Jueces para la democracia*, No. 9, Madrid, diciembre de 1989, pp. 74-75. . Constituye uno de los mejores documentos sobre el tema, puesto que en escasas dos páginas muestra no solo los efectos perversos del prohibicionismo, sino que ofrece los elementos mínimos de una regulación alternativa. A partir de ello, los firmantes elaboraron una propuesta muy detallada y muy interesante para una política criminal alternativa sobre drogas.

En ese mismo orden de ideas, los colombianos debemos dejar de creer que nuestra necesaria lucha contra las narcoviolencias en algo sirve a solucionar el problema de las drogas. No tenemos por qué hacer de la necesidad, virtud (respetar la prohibición para evitar sanciones internacionales, y enfrentar internamente las violencias y corrupciones derivadas del narcotráfico). Por eso debemos dejar de sentirnos los cruzados de la salud mundial, puesto que los colombianos no somos los héroes de la lucha contra un gran flagelo internacional, sino las víctimas (y también en parte los beneficiarios) de una de las políticas internacionales más equivocadas que han existido.

Los colombianos podríamos y deberíamos lanzar a nivel internacional, en asocio con otros países, discursos alternativos tendientes a abrir paso a políticas diferentes al prohibicionismo. Colombia podría, por ejemplo, buscar apoyo —y al mismo tiempo apoyar— a los países con posiciones más liberales, como Holanda y tal vez en un futuro, Italia. Debería también apoyar abiertamente las posiciones de países como Bolivia o Perú, que defienden la posibilidad de comercializar el mate de hoja de coca, pues esa política de los países vecinos, si bien no soluciona en forma directa ninguno de nuestros problemas, tiene una triple virtud: desdemoniza ciertas sustancias aún prohibidas, introduce fisuras al prohibicionismo, y muestra que pueden existir consumos no problemáticos de sustancias como la coca, reivindicando así las tradiciones indígenas.

Además, podríamos poner en marcha a nivel interno, algunos aspectos de políticas alternativas, como la despenalización integral del consumo, la recuperación de usos tradicionales de sustancias psicotrópicas, y la corrección de nuestra legislación penal antidroga para adaptarla a los principios fundamentales de los derechos humanos.

Por eso no parece muy alentador que mientras en Italia, en un plebiscito, gana la opción de despenalizar el consumo; mientras que en Estados Unidos existen movimientos encaminados a cuestionar y atenuar algunos aspectos del prohibicionismo como las rebeliones de jueces que se niegan a aplicar las leyes antidrogas; en Colombia sigamos internalizando los criterios internacionales sobre el tema, como lo muestra la reciente aprobación de la Convención de Viena de 1988 por el Senado. Es cierto que el Senado introdujo algunas importantes reservas, como las destinadas a mantener la prohibición a la extradición de nacionales o aquella que precisa que Colombia no se considera obligada a establecer la inversión de la carga de la prueba en decomisos.

Es cierto igualmente que la Convención de Viena tiene algunos mecanismos interesantes para el control del lavado de dólares, lo cual es importante no tanto para combatir el narcotráfico —dudo de su eficacia en este aspecto— como para controlar otras conductas tan usuales en nuestros países, como los robos al erario público o las fugas de capitales. Pero esta convención no solo incorpora peligrosas figuras procesales, como el agente provocador, que como bien lo destaca el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Édgar Saavedra, en muchos casos convierten al Estado en "*un verdadero codelincuente*,"³⁶ sino que además es un instrumento internacional destinado a darle nuevos alientos al prohibicionismo, una política que es ineficaz, contraproducente, equivocada e innecesaria.

36. Édgar Saavedra, Rosa del Olmo, *La Convención de Viena y el narcotráfico*, Bogotá, Temis, 1991, p. 78.

Libardo Sarmiento Anzola, filósofo,
economista, consultor independiente

Balance social de la Constitución de 1991

Desconocimiento, derechos y explotación de necesidades

Libardo Sarmiento Anzola

[Revista Foro No. 41, Julio de 2001]

En América Latina las políticas de bienestar social y las correspondientes instituciones emergieron en Argentina, Uruguay, México, Cuba, Chile y Brasil, en los años veinte. En Colombia el Estado de bienestar se bosqueja tardíamente durante los años treinta, se desarrolla en la segunda mitad del siglo y solo hasta los noventa el Estado social de derecho se introduce en el ordenamiento constitucional.

Discriminación, opresión y explotación son conceptos usados para definir el estado de las relaciones sociales en que se encuentran individuos y grupos de personas dentro de una sociedad por su condición de sexo, raza, etnia o clase social. Esta situación es la que busca eliminar el Estado social al reconocer los derechos económicos, sociales y culturales como parte integral del desarrollo universal de los derechos humanos. La conquista de las libertades positivas, esto es, los derechos globales de bienestar necesarios para la igualdad de oportunidades y condiciones en la satisfacción de las necesidades humanas esenciales es, a la vez, la base fundamental para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Existen conflictos entre los derechos humanos y el sistema capitalista de clases, entre el mercado y la satisfacción de las necesidades mediante las políticas sociales. En las sociedades capitalistas el aumento de los



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

derechos sociales, en el marco del Estado de bienestar, no ha transformado con profundidad las clases sociales, ni las políticas sociales han eliminado la pobreza, la desigualdad y la exclusión por sexo, raza o etnia.

En Colombia, una década después de promulgada la nueva Constitución, el Estado social es demasiado parcial, precario e inexistente para la gran mayoría de la población. El intento de construcción de la institucionalidad requerida ha dado lugar a gra-

ves conflictos de intereses. En la historia del país la promulgación de ordenamientos jurídicos con sentido social siempre generan violentas reacciones que dan al traste con los escasos avances en justicia, igualdad y derechos. En este sentido, el nuevo pacto social de la Constitución del 91 no encontró respaldo en un pacto fiscal y, por tanto, no se logró el pacto de gobernabilidad buscado para apaciguar el conflicto interno.

En este ensayo se lleva a cabo un balance social, transcurridos diez años, de la Constitución del 91. Con fines comparativos se establecen tres períodos en la evolución de las condiciones de bienestar, derechos, justicia social e igualdad en la historia de la sociedad colombiana: i) del desconocimiento a ii) los derechos sociales y, finalmente, iii) la explotación de las necesidades básicas.

1. Desconocimiento

En el territorio colombiano tuvo lugar el desarrollo de una de las cuatro grandes civilizaciones que habitaron el territorio suramericano antes de la invasión española. Junto con las civilizaciones azteca, maya e inca, la muisca (perteneciente a esa gran macro-familia lingüística de pueblos amerindios, la chibcha) aporta un conjunto de valores y ejemplos de comunidad y reconocimiento a la persona. Su visión milenaria de la vida y el mundo estaba centrada en la primacía de la dignidad humana; el sentido comunitario, basado en la solidaridad y en la propiedad colectiva; el amor a la justicia, a la honestidad, a la paz y al trabajo transformador, humanizante y productivo; la profunda religiosidad y moralidad vividas en forma liberadora y comprometida; la iniciativa y la creatividad unidas a una concepción estética de la vida y el arte imbricado en la cotidianidad. Los muisca se llamaban simplemente personas, se concebían como seres humanos sin más, su proyecto societal era la humanización de la vida.¹

Si bien al momento del encuentro violento de las dos civilizaciones se desarrollaba en el interior de la sociedad muisca un lento proceso de diferenciación por clases

sociales y emergía la institución del Estado (por tanto se registraban relaciones sociales de opresión y explotación), los valores comunitarios y el respeto por la persona continuaban siendo fundacionales en su cosmovisión. La conquista española significó el desconocimiento de las comunidades indígenas como pertenecientes a la especie humana.

En el primer documento escrito sobre el "Nuevo Mundo", Colón relata en la carta escrita durante su regreso del primer viaje que por derecho de descubrimiento había tomado solemne posesión de tierras y gentes, considerando a sus habitantes potenciales esclavos y al espacio descubierto tierras de nadie. Dice el almirante: "(...) *pueden ver Sus altezas que yo les daré oro cuanto hubieran menester, con muy poquita ayuda que sus altezas me darán: agora especería y algodón cuanto sus altezas mandaran cargar; y esclavos cuantos mandaran cargar*" (isla de Canaria, 15 de febrero de 1493). El papa Alejandro VI mediante la bula *Inter Caetera* donó a perpetuidad los territorios descubiertos a los reyes españoles.

Solo hasta 1537 se desenmascara la burda idea de la no humanidad de los indios, con la bula que expidió el papa Paulo III. Sin embargo, en las Juntas de Valladolid de 1550, mandadas reunir por Carlos V, el humanista Ginés de Sepúlveda reconoce la humanidad de los indígenas pero se niega a considerarlos análogos a los españoles en derechos, bajo el argumento especioso de ser bárbaros o menores de edad que necesitaban de una tutoría para civilizarse. Esta ideología servía a los colonos opresores para apaciguar su conciencia durante el proceso de exterminio a que sometieron a los cerca de tres millones de aborígenes. Es célebre el sermón del fraile dominico Montesinos quien denuncia en 1510:

"Decid ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre aquellos indios?, ¿cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin darles

1. Francisco Beltrán, *Los muisca, pensamiento y realizaciones*, Editorial Nueva América, Bogotá, cuarta edición, 1993.

de comer ni curarlos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis, por sacar y adquirir oro cada día?".

A partir de 1517 los españoles instauran en el territorio americano otra execrable institución, la esclavitud. Hasta 1817 el imperio español importó cerca de diez millones de africanos. A los indios y a los negros no les fue mejor con el gobierno de la oligarquía criolla. En Colombia la esclavitud se mantuvo hasta 1851, cuando fue abolida por el presidente José Hilario López. De los dos millones de habitantes que había a mediados del siglo XIX, 25.000 eran esclavos, quienes trabajaban en minas de Chocó, Antioquia, el Valle del Cauca y Cauca.

A principios del siglo XXI la conquista no concluye, si bien son otras las formas y otros los colonos opresores. Indígenas, negros, campesinos, colonos y sectores populares urbanos, continúan siendo explotados, excluidos, oprimidos, y son las principales víctimas de una guerra sin fin. La coalición de 17 ONG de defensa de los derechos humanos presentaron en el mes de noviembre de 2000 el primer informe del proyecto "Nunca Más" sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos entre 1966 y 1998 en Colombia. Los 38.000 casos censados en el banco de datos durante cuatro años incluyen solamente violaciones de las libertades fundamentales: 29.000 ejecuciones extrajudiciales, 7.000 torturas, 2.800 desapariciones forzadas. Según las ONG, estos hechos constituyen un genocidio de los movimientos campesino, indígena, trabajadores, cívico-regionales y políticos de oposición. El informe responsabiliza al Estado de 80% de los asesinatos, por medio del Ejército o de los grupos paramilitares, y denuncia la existencia de mecanismos destinados a impedir el establecimiento de la verdad sobre estos crímenes de lesa humanidad y a perpetuar la

impunidad que beneficia a los autores materiales e intelectuales.

De otra parte, el número de violaciones a los derechos humanos ha crecido durante los dos primeros años del gobierno Pastrana (1998-2002) en comparación con períodos anteriores, dejando un total de 1.583 casos, una cifra que arroja un volumen de 6.601 víctimas de las cuales 5.792 lo fueron por motivos de persecución política, 716 por abuso de autoridad y 93 por intolerancia social. Las modalidades más frecuentes de violación a los derechos fueron la ejecución extrajudicial con 2.602 víctimas, 1.231 amenazas, 614 desapariciones forzadas, 357 casos de tortura, 684 heridos y 1.037 detenciones arbitrarias. Entre los sectores sociales más afectados los campesinos sobresalen, con 1.766 víctimas, seguidos de los obreros con 489, los empleados con 310 y los trabajadores independientes con 129. La permanencia de un volumen de actos en que cae la responsabilidad sobre los agentes estatales por acción u omisión activa pone de manifiesto la inoperancia de las instituciones para garantizar los derechos humanos, aspecto que hace del Estado un violador sistemático de los derechos de los colombianos.² El número de personas secuestradas también se ha disparado: 3.000 en el año 2000, mientras las muertes violentas se elevaron a 38.000 (la violencia social viene en crecimiento, las muertes por el conflicto político representan el 12% de estos homicidios y la impunidad es superior al 90%).

El conflicto entre clases sociales está sumiendo al país en la barbarie.

Durante el año 2000 se asesinó un dirigente sindical cada tres días, se registraron 10 asesinatos políticos cada día y una masacre (más de cinco víctimas en el hecho) cada



2. "Banco de datos de derechos humanos Cinep-Justicia y Paz", *Revista Cien Días*, volumen 10, número 47, septiembre-noviembre de 2000.

dos días; diariamente 10 personas fueron secuestradas y una desaparecida forzosamente. Según Cinep y Justicia y Paz, el 75,5% de los homicidios de los civiles protegidos por el Derecho Internacional Humanitario fue cometido por la fuerza pública y los grupos paramilitares, y el 23% por la insurgencia.

El éxodo hace parte de esta tragedia. En el año 2000 el número de población desplazada por la violencia alcanza una cifra cercana a los 380.000, sumando 2,5 millones de personas en los últimos quince años, de las cuales 70% son mujeres y niños. Los colombianos que viven fuera del país, huyendo a la miseria y la violencia, suman 4,2 millones, el 10% de la población. Actualmente, el 41% de los colombianos se quiere ir del país, mientras que el 60% tiene un amigo o familiar que ya se fue. La migración forzada está compuesta por perseguidos políticos, profesionales jóvenes, desempleados y pobres, empresarios y rentistas, con la consecuente pérdida de capital humano, financiero y social.

2. Derechos sociales

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1966, fue firmado por el Gobierno colombiano el 21 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 1969 por el Congreso de la República, y entró en vigor el 3 de enero de 1976. En la Constitución de 1991 estos derechos quedaron consagrados en los títulos I y II, especialmente en el capítulo 2 de este último. Según la Corte Constitucional, los derechos económicos, sociales y culturales implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica. Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales.³

La Constitución de 1991 clasifica estos derechos en dos clases: universales (salud, educación, seguridad social integral, vivien-

da, servicios públicos, trabajo, alimentación, cultura, comunicaciones, recreación y deporte, información, desarrollo rural) y referidos a grupos sociales específicos (niños, jóvenes, ancianos, mujeres, minusválidos, indígenas, comunidades negras, trabajadores en general, trabajadores agrarios y campesinos).

Transcurridos diez años de promulgada la Constitución, si bien se ha avanzado en la ampliación de la cobertura de derechos sociales, el modelo económico vigente, la pobreza por ingresos y el desempleo, unido a la corrupción e ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, limitan y, en algunos casos, se presentan retrocesos en la garantía universal de los derechos sociales, económicos y culturales.

En efecto, la recesión que experimenta la economía colombiana desde 1996, profundizada por las políticas macroeconómicas abiertamente favorables al gran capital financiero y transnacional, explica los actuales niveles de desempleo, exclusión, pobreza y concentración del ingreso y la riqueza. El crecimiento anual del PIE, superior al 5% entre 1993 y 1995, registró una caída de -4,8% en 1999. En este período la tasa de desempleo abierto se elevó de 8,7% en 1995 a 19,5% en 1999. Para el año 2000 el crecimiento de la economía fue 2,8%, sustentado en el buen precio de los hidrocarburos y el aumento de las exportaciones, pero sin generación suficiente de nuevos puestos de trabajo.

Al finalizar el año 2000, en la condición de desempleados se encontraban 3,5 millones de personas que hacen parte de la población económicamente activa. La tasa de desempleo abierto es del 21%, a lo que se suma otro 60% que se encuentra trabajando en el sector informal sin mayores garantías laborales. El ingreso también se desplomó; en 1994 el ingreso promedio anual de los colombianos era de US\$2.158 y seis años después de US\$2.043, una caída de más de 100 dólares.

3. Corte Constitucional, Sentencia, T-570. 92, M.: Jaime Sanín.

Derechos sociales en la Constitución del 91 según grupos

Niños	<p>Derecho a la alimentación equilibrada</p> <p>Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o seguridad social tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado.</p> <p>Derecho a la educación. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Corresponde al Estado asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>Derecho a la cultura.</p> <p>Derecho fundamental a la seguridad social.</p> <p>Derecho fundamental a la libre expresión de su opinión.</p> <p>La recreación es un derecho fundamental.</p> <p>Serán protegidos contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Protección especial al trabajador menor de edad.</p>
Jóvenes	<p>El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.</p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa; de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p>
Tercera edad	<p>Subsidio alimentario en caso de indigencia.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad.</p> <p>El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral.</p> <p>Se promoverá su integración a la vida activa y comunitaria.</p>
Mujeres	<p>Durante el embarazo y después del parto recibirán del Estado subsidio alimentario si estuviese des empleada o desamparada.</p> <p>Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado.</p> <p>El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p> <p>Especial protección a la mujer y a la maternidad. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.</p>
Minusválidos	<p>El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los minusválidos, físicos, sensoriales y psíquicos.</p> <p>La educación de las personas con limitaciones físicas o mentales es obligación especial del Estado.</p> <p>El Estado garantizará a los minusválidos un trabajo acorde con sus condiciones de salud.</p>
Indígenas	<p>Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.</p> <p>El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.</p>
Comunidades	<p>Se establecerán mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y para el fomento de su desarrollo económico y social.</p>

Derechos sociales en la Constitución del 91 según grupos

Trabajadores	Remuneración mínima vital y móvil. El estatuto de trabajo tendrá en cuenta: igualdad de oportunidades; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. El estatuto de trabajo tendrá en cuenta la capacitación y adiestramiento. Es obligación del Estado y los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.
Trabajadores agrarios y campesinos	El estado promoverá el acceso a los servicios de salud. El estado promoverá el acceso a los servicios de educación. El estado promoverá el acceso a la seguridad social. El estado promoverá el acceso a los servicios de comunicación. El estado promoverá el acceso a los servicios de recreación.

La pobreza medida por ingresos aumentó de 51,7% en 1993 a 56,3% en 1999, afectando a cerca de 24 millones de personas. En la zona urbana el índice de pobreza se elevó de 42,8% a 47,2% y en la rural de 70,7% a 79,6%, entre 1993 y 1999. Para el año 2000 se estima que en la situación de pobreza está el 61,5 % de los colombianos, 49,5% en la zona urbana y 84,9% en la rural (Cuadro 1).

La concentración del ingreso y la riqueza igualmente ha aumentado en estos últimos años, tanto que el país junto a Brasil exhibe uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina. El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52,1 a 78,4 veces entre 1991 y 1999 (Cuadro 2). En el año 2000 la concentración del ingreso sigue empeorando y el Gini por personas alcanza un valor de 0,57, mientras que en 1991 era de 0,54 y la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres aumentó a 80 veces, producto de la concentración del excedente económico en el 3% de la población.

En consecuencia, el mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos se ha estancado o ha involucionado. A partir de 1996 se observa en todo el país, tanto en

zonas urbanas como rurales, para los tres primeros deciles de la población, una pérdida en el índice de calidad de vida —ICV—. La actual coyuntura ha causado un estancamiento en los indicadores de progreso del país. Las políticas macroeconómicas y fiscales igualmente han conducido a un empobrecimiento de la clase media.

Un resumen de la situación social de los colombianos se plasma en la cruel realidad en que viven los niños y niñas en el umbral del siglo XXI. De acuerdo con el informe alterno que presentaron las ONG al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en el año 2000, se tiene:

- Población total: 42,3 millones
- Población menor de edad: 41%
- Población infantil en condiciones de pobreza por ingresos: 68%
- Población infantil en condiciones de pobreza por NBI: 30%
- Niños y niñas en situación de desnutrición: 3,5 millones
- Niños que mueren por causas violentas al día: 12
- Mortalidad infantil en menores de un año: 28 por mil nacidos vivos
- Niños y niñas laboralmente explotados: cuatro millones

Cuadro 1
Colombia: contexto económico y social 1991-2000

Año	Crecimiento PIB %	Tasas desempleo	Pobreza por ingresos			Concentración de ingresos Gini - personas		
			Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1991	24	9.8	53.8	47.3	68.4	0.548	0.527	0.504
1992	38	9.2						
1993	53	7.9	51.7	43.6	70.7	0.562	0.534	0.505
1994	53	7.6						
1995	54	8.7						
1996	20	11.9	52.8	42.8	77.4	0.544	0.503	0.503
1997	32	12.1	50.3	39.1	78.9	0.555	0.524	0.497
1998	0.6	15.7	51.5	41.8	75.8	0.563	0.525	0.565
1999	-4.8	19.5	56.3	47.2	79.6	0.556	0.522	0.539
2000	2.8	20.8	61.5	49.5	84.9	0.571	0.539	0.552

Fuente: Dane y cálculos DNP-UDS-DIOGS, SISD boletín No. 26. Año 2000. Cálculos propios

Cuadro 2
Participación de cada decil en el ingreso.
Personas/nacional 1991/1999

Deciles	1991	1993	1996	1997	1998	1999
Decil 1	0.92	0.74	0.63	0.63	0.63	0.58
Decil 2	2.09	1.78	1.96	1.98	1.95	1.87
Decil 3	2.94	2.58	2.88	2.94	2.79	2.81
Decil 4	3.84	3.43	3.82	3.89	3.68	3.75
Decil 5	4.81	4.41	4.83	4.98	4.69	4.82
Decil 6	5.98	5.60	6.11	6.38	5.92	6.14
Decil 7	6.54	7.11	7.78	8.19	7.54	7.92
Decil 8	9.86	9.50	10.41	10.88	10.17	10.56
Decil 9	14.08	13.96	15.23	16.09	15.55	16.07
Decil 10	47.93	50.90	46.36	44.05	47.09	45.49

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, SISD boletín No. 26.

- Niños y niñas en situación de desplazamiento forzado: 1,4 millones
- Niños y niñas maltratados: 60%
- Niños y niñas pobres en edad escolar sin acceso a la educación: 38%
- Niños y niñas pobres sin acceso a la salud: 63%
- Sobrecupo en centros para adolescentes infractores a la ley penal: 330%

De otra parte, la brecha del desarrollo entre unidades territoriales es cada vez mayor, y dentro de estas se incrementan las desigualdades sociales. En 1999 la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios públicos, asistencia escolar de los niños, dependencia económica, calidad de la vivienda y hacinamiento) afecta, en promedio, a uno de cada cuatro hogares en Colombia, pero en departamentos como Magdalena, Chocó, Córdoba y Sucre el índice de pobreza supera al 40% (Cuadro 3).

El promedio nacional, según los departamentos del país, la pobreza por ingresos (asociada a mala calidad del empleo, desempleo, carencia de activos y bajo nivel educativo) afectó en 1999 a 54% de los colombianos, pero el rango va de 43,5% en Bogotá a 75,3% en Chocó.

Igual situación se presenta con el índice de condiciones de vida —ICV— que combina variables de posesión de bienes físicos con variables que miden el capital humano presente y potencial y variables de composición del hogar; el índice presenta un valor medio para el país de 73,3 y a la vez altas desigualdades entre departamentos (el rango va de 58,8 en Boyacá a 87,7 en Bogotá).

En contraste, Colombia registra uno de los incrementos más altos en el gasto social por habitante en la década de 1990, en relación con el resto de países de América Latina. Según la Cepal, en términos per cápita, los casos de Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú son destacables por el crecimiento relativo del gasto social, que se duplicó con creces entre 1990-1991 y 1996-1997. Los incrementos de gasto social por habitante a lo

largo de la década estuvieron asociados a la mayor prioridad asignada al gasto social dentro del gasto público.⁴

La Constitución de 1991 estableció nuevos compromisos de gasto para el Gobierno central, a la vez que determinó una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes de la nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en los derechos sociales y profundizar la descentralización.

Equivocadamente se argumenta que el desborde del déficit fiscal que registran las finanzas públicas es consecuencia de las obligaciones constitucionales que en materia presupuestal adquirió el Estado colombiano, en particular con el gasto social y las transferencias (situado fiscal y participaciones municipales). En este sentido, la Contraloría General de la República afirma: *"es tal el abismo que se ha abierto entre el pacto social en la parte del gasto y el pacto fiscal en lo tributario, que el creciente peso de la deuda pública nacional amenaza con convertirse en una avalancha sobre la economía, aplastando las posibilidades de salir adelante y erosionando las bases de los nacientes acuerdos sociales y económicos"*.⁵

La brecha entre ingresos y gastos del presupuesto general de la nación sigue ampliándose. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB, mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El presupuesto general de la nación para el año 2001 tiene un valor de \$57 billones, lo que significa un incremento porcentual de 15,6% respecto al presupuesto de 2000.

El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización): aumenta un 29,3%; en el año 2000 creció en 20%. Los gastos de inversión se incrementan en 18,1%, recupe-

4. Cepal, *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Alfaomega, Colombia, 2001, pp. 216-217.

5. CGR, "Los estragos de la deuda pública", en *Informe Financiero de la CGR*, N° 4, abril de 2000, p. 3.

Cuadro 3
Pobreza (NBI y LP) y condiciones de vida (CV)
nacional y departamental, 1999

Departamentos	% Pobreza NBI		% Pobreza por ingresos LP		I. Condiciones de vida
	Pobreza	Miseria	Pobreza	Indigencia	
Antioquia	23.8	7.3	54.9	17.5	75.7
Atlántico	19.5	5.2	55.1	16.3	80.4
Bogotá	12.5	2.1	43.5	11.3	87.7
Bolívar	36.7	15.5	57.9	20.2	63.3
Boyacá	34.4	10.3	63.7	25.4	58.8
Caldas	19.8	2.7	51.1	13.6	72.2
Caquetá	24.0	6.3	54.8	14.1	69.2
Cauca	37.8	14.4	67.7	36.8	61.5
Cesar	33.8	11.2	54.6	15.9	69.1
Córdoba	49.4	23.5	68.9	32.5	58.3
Cundinamarca	22.7	3.3	48.5	14.3	69.7
Chocó	62.2	23.5	75.3	47.4	55.3
Huila	24.1	7.5	57.4	26.4	68.7
La Guajira	37.6	16.1	50.9	19.9	70.1
Magdalena	40.3	15.8	60.6	18.3	64.9
Meta	27.3	6.7	43.8	12.2	72.1
Nariño	35.4	11.2	70.6	36.8	60.6
N. Santander	24.1	6.6	58.8	21.6	74.2
Quindío	21.8	5.3	49.6	12.4	76.0
Risaralda	16.4	3.7	52.3	18.2	77.1
Santander	20.3	4.4	49.6	18.5	73.1
Sucre	44.6	19.8	61.1	19.3	62.7
Tolima	28.6	8.8	56.0	22.1	68.6
Valle	18.8	4.1	46.4	12.8	79.5
Total	25.4	7.7	53.8	18.7	73.3

rando apenas la caída que registró este rubro en el año 2000 de -15,3%. Los gastos de personal aumentan un 5,4% y los gastos generales caen en 19,9%. Las transferencias crecen en 8,7%, lo que significa que en términos reales bajarán los recursos per cápita en 2,2% para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación de 2000 se estima en 9% y el crecimiento de la población en 1,9%).

El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. En el presupuesto del año 2001, 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue del 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito.

El gasto público social sigue siendo marginal en las finanzas del Estado. El pago de la deuda que beneficia al sector financiero y los recursos para la guerra y la justicia explican en parte el desbordado crecimiento de los gastos públicos, concentran más de la mitad del presupuesto general de gasto del año 2001, esto es, 15% del PIB. El gasto social representa sólo 33,3% del presupuesto (9,6% respecto al PIB) y en lo que se refiere al situado y la participación municipal, en conjunto, participan en 16,7% del presupuesto, 4,8% del PIB (Cuadro 4).

Las estadísticas oficiales sobreestiman el gasto público social porque incluyen en estas cifras las transferencias a la seguridad social de sus trabajadores y partidas que técnicamente no pueden ser consideradas gasto público social como los cursos de entrenamiento de los cuerpos de seguridad del Estado (los asumen como gasto en educación) o los gastos en bienestar de las fuerzas militares y la burocracia (clubes de oficiales, etc.). Si a esto se suman las pérdidas por corrupción (que en salud son una tercera parte del gasto) y la intermediación financiera del sector privado en la prestación de los servicios sociales (en promedio un 20%), el gasto social que llega directamente al beneficiario no alcanza a representar un 5% del PIB. Esta situación explica, entonces, por qué en medio de una Constitu-

ción garantista de los derechos sociales y de un gasto social creciente en los años noventa su impacto sea limitado y, al contrario, aumentan la violencia, la pobreza, el desempleo, la inequidad y todo tipo de exclusiones.

3. Explotación de las necesidades básicas

Al finalizar la década de los años ochenta, en el siglo XX, se iniciaron en Colombia los procesos de ajuste y reestructuración de la economía. Al principio de los noventa, con el gobierno de Gaviria (1990-1994) se profundizaron las medidas. El programa de ajuste y cambio de la economía se orientó por el recetario neoliberal impuesto en América Latina. Diez elementos sirvieron de fundamento: i) apertura indiscriminada y baja de aranceles, ii) reducción del papel económico y social del Estado, privatización de activos públicos, iii) control monetario, ajuste fiscal y equilibrios macroeconómicos como objetivos centrales de la política económica, iv) recorte del gasto público y eliminación de subsidios, v) normativas favorables a la inversión extranjera, vi) fortalecimiento del capital financiero, ii) deslaboralización y flexibilización del mercado de trabajo, viii) apertura e impulso a la explotación de los recursos naturales, ix) predominio del ejecutivo sobre las demás ramas del poder público, x) represión del descontento social y laboral.

La administración Pastrana (1998-2002) expresó su intención de profundizar y acelerar las políticas neoliberales iniciadas a principios de los noventa.⁶ Bajo la excusa de un endeudamiento público explosivo, la administración Pastrana entregó a finales de 1999 el manejo de la economía al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores financieros. El Gobierno, como parte de los compromisos adquiridos con el FMI, viene impulsando un paquete de reformas en materia económica, social y territorial: ajuste del déficit fiscal mediante la reducción de los salarios públi-

6. Palabras del presidente Andrés Pastrana en la instalación del Congreso de la República, Bogotá, 20 de julio de 1999.

Cuadro 4
Presupuesto General de Gastos 2001
\$Billones

Concepto	Total	Participación %	
		Presupuesto	PIB
Servicio de la deuda pública nacional	21.0	36.9	10.73
Defensa y seguridad	7.0	12.4	3.59
Ministerio de Justicia y del Derecho	0.1	0.2	0.05
Fiscalía	0.6	1.0	0.28
Subtotal deuda, seguridad y justicia	28.7	50.5	14.66
Presidencia de la República	0.6	1.1	0.32
Red de Solidaridad Social	0.07	0.1	0.03
Forec	0.05	0.1	0.02
Sector agropecuario	0.4	0.8	0.22
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	2.8	5.0	1.43
Sector Educación	2.5	4.4	1.28
Sena	0.6	1.0	0.29
Sector salud	1.0	1.7	0.49
Icbf	1.0	1.8	0.51
Inurbe	0.1	0.2	0.07
Ministerio de Desarrollo Económico	0.1	0.2	0.07
Situado fiscal (incluye recursos crédito educación)	5.9	1.4	3.01
Participación municipios	3.6	6.	1.84
Subtotal gasto social	18.8	333.1	9.60

cos, recortes en el gasto social y las transferencias a los municipios y departamentos; freno a la inversión pública; control a la evasión de impuestos y ampliación de la base de contribuyentes afectando principalmente a los trabajadores y los sectores populares; normas para reducir los costos y flexibilizar el régimen laboral; reforma a la seguridad social buscando elevar los montos y períodos de cotización por parte de los trabajadores; eliminación de la retroactividad de las cesantías de los trabajadores del sector público; y, la privatización total de los activos públicos.

Con la política de las privatizaciones, los bienes y servicios sociales han entrado de lleno al mercado dentro de la lógica del capital. Del desconocimiento se pasó al reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales y de estos a la explotación de las necesidades humanas. En general, los servicios sociales y de protección que presta el Estado funcionan precariamente en la atención de los más pobres, pero, a pesar de la discriminación, los hace dependientes de por vida al impedir las iniciativas sociales autogestionarias, los somete y los articula en la red del clientelismo que sostiene, en parte, el régimen político y, ahora, los somete a la ruda ley del interés privado.

Con la constitucionalidad de los derechos se alcanzaron importantes aumentos en las coberturas de los servicios sociales. Ante los altos precios de los satisfactores de las necesidades básicas, la recesión económica, el ajuste fiscal y el aumento de las tasas de desempleo, las garantías de los derechos sociales se vienen resquebrajando. Así, en seguridad social en salud se presenta una elevada deserción y cerca de 12 millones de la población más pobre no accede a los servicios de salud (Cuadro 5).

El actual sistema de salud forma parte de las reformas adoptadas en la Ley 100 de 1993. La administración de este servicio lo entregó el Gobierno al sector privado para que lo explote en su propio beneficio. De acuerdo con la Academia de Ciencias Médicas, los intermediarios (empresas prestadoras de servicios, EPS), se quedan con la tercera parte del negocio de la salud, estimado en \$5 billones.

De acuerdo con las afirmaciones de uno de los ministros de Salud de la administración Pastrana, Virgilio Galvis, las entidades destinadas a la prestación de servicios de salud no han sido ajenas a la corrupción, el despilfarro y la desviación de recursos. Al año se pierden \$2 billones, esto es, 40% de lo que vale el Sistema

Cuadro 5
Población asegurada en salud, 1995-2000
Miles de personas

Concepto	1995	1997	1999	2000
Población rural	38.558	40.018	41.539	42.299
Régimen contributivo	6.708	13.065	13.652	43.454
Régimen subsidiado	4.800	7.026	9.325	9.365
Regímenes especiales	1.000	1.150	1.250	1.250
Total asegurados	12.509	21.242	24.228	24.070
Cobertura (%)	32.4	53.1	58.3	56.9

Fuente, ACHC, El Tiempo, 13 de mayo de 2001, sección 2-15.

de seguridad social en salud. Las causas que inciden en esta pérdida son: la doble afiliación, la falta de gerencia, la alta carga laboral no necesaria, el mal manejo de equipos, la falta de tecnología, los deficientes planes de compra y suministros, la falta de competencia e idoneidad del recurso humano, los deficitarios sistemas de cobro de cartera y la mora en el pago de compromisos económicos entre los agentes que interactúan dentro del sistema de salud. En el año 1999, de los 9,3 millones de afiliados al régimen subsidiado 3,5 millones presentaban problemas de documentación o información defectuosa (38%). Según el ex ministro de Salud y presidente de la Academia Nacional de Medicina, José Félix Patiño, a los siete años de aplicada la Ley 100 se registra la más profunda crisis en el sistema de salud de toda la historia del país y una total improvisación en la aplicación de la norma.

De igual manera, sigue sin resolverse la crisis pensional colombiana, en especial la del sector público. La Ley 100 no logró la solución definitiva. El porcentaje de ocupados afiliados pasó de 63,9% a 48,4% entre 1996 y 1999. Además, más de la mitad de los afiliados a los fondos de pensiones, ISS y administradoras de fondos privados, son inactivos (no cotizan por más de seis meses). En el sistema de pensiones se percata una tendencia decreciente y acelerada de deterioro en la relación cotizantes/ afiliados y cotizantes/pensionados. Por ello la administración Pastrana adelanta una profunda reforma al régimen pensional consignada en la Ley 100 que tiene como objetivos reducir las prestaciones, aumentar los requisitos y fortalecer los fondos privados. En efecto, una reforma pensional significa la privatización del sistema mediante el monopolio de los fondos privados y la desaparición del régimen de prima media representado en el ISS. La seguridad social que pagan los asalariados genera, a su vez, una de las mayores disponibilidades de ahorro público al servicio del capital financiero, que es utilizado posteriormente para la propia explotación de esos mismos trabajadores.

De otra parte, el sector vivienda no sale de la crisis. El derrumbamiento registrado en la construcción desde mediados de los

años noventa provocó un desplome en los precios de la vivienda (10% en términos reales) y los créditos aprobados en el año 2000 en la banca hipotecaria fueron inferiores en 27% al año 1999. A partir de la Ley 3 de 1991 se desmontaron las formas de intervención del Estado en la realización directa de la vivienda y en la asignación de subsidios directos a la oferta. A través del nuevo modelo de subsidio a la demanda, entre los años 1991 y 2000 se apoyaron cerca de 900.000 nuevas soluciones de vivienda de interés social. A pesar de la solución de 100.000 viviendas nuevas en promedio por año, el déficit habitacional es creciente en Colombia, actualmente se estima en cerca de un millón de unidades. Las crisis en la construcción y en el sistema de financiamiento a largo plazo, unido a la ineficacia de las políticas de vivienda de interés social, han impedido reducir el déficit.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

Las políticas que impulsaron la especulación financiera durante los noventa (las tasas de interés se elevaron por arriba del 80% anual) condujeron al colapso del sistema de financiamiento de vivienda. Una alta proporción de los 800.000 deudores de las corporaciones de ahorro y vivienda —CAV— tuvieron que refinanciar sus deudas o perdieron sus viviendas ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones crediticias (cuatro fenómenos adversos confluyeron: caída en los ingresos de los hogares, aumento en el desempleo, elevación en los intereses y desvalorización de las viviendas). Nueve mil inmuebles entregados en dación de pago a las instituciones financieras durante 1999 ejemplifican el alcance de la crisis del sistema de financiamiento. Actualmente cursa una demanda contra el Banco de la República, a través de la figura jurídica de Acción de grupo,⁷ por su responsabilidad en los perjuicios ocasionados a los usuarios de créditos hipotecarios pactados en UPAC, derivados de la aplicación de la Resolución N° 18 de 1995 que cambió arbitrariamente los términos de los contratos en favor del capital financiero. El valor de la demanda es de las más cuantiosas en la historia del país, equivale a dos reformas tributarias: \$6,7 billones (incluye daño emergente más lucro cesante).

En cuanto a la expansión de las redes de servicios públicos domiciliarios las coberturas se encuentran en un rango entre 70% y 95% de las viviendas. Bajo el nuevo esquema de gestión privada y desmonte de los subsidios se vienen golpeando significativamente los menudos ingresos de los estratos medios y bajos de la sociedad, debido a que los precios de las tarifas aumentan en promedio un 40% en términos reales, situación que ha motivado permanentes protestas por parte de los usuarios de los servicios. Las políticas de regulación del Estado han sido favorables a los empresarios. Las tarifas de agua, por ejemplo, han subido hasta en 500% en el período 1996-2000.

El sector de la educación pública sigue la tendencia global de las privatizaciones y los subsidios a la demanda. Para el año 2000 el sistema formal de educación debió atender teóricamente una población de 12,5 millones de estudiantes. Ante la grave situación de los hogares, cerca de tres millones de jóvenes que-

dan por fuera del sistema. Los subsidios a la demanda, ante el ajuste fiscal, se focalizan en los niveles 1 y 2 del Sisben (el nivel 2 equivale al estrato socioeconómico 1), por lo que quedan excluidos de los subsidios a la educación amplios sectores de población pobre y de estratos medios. Según el Icetex, para el año 2000 se estimó una deserción escolar del 30% ante la imposibilidad de los padres de pagar las correspondientes pensiones.

La administración Pastrana se propone el desmonte del financiamiento por parte del Estado de los grados cero (para que sea asumida la socialización y educación de los niños pequeños por parte de las madres), décimo y once (para que sean financiados por las entidades territoriales) y la nación dejará de financiar a las universidades públicas para que los estudiantes lo hagan a través del sistema de crédito. Además, no existe política de ciencia y tecnología. En el marco de las reformas del esquema de asignación de recursos se busca la privatización de las instituciones del sector público a partir del manejo de los subsidios estatales por parte de la concesión a establecimientos manejados por particulares.

En resumen, todos los bienes y servicios que tienen como fin satisfacer las necesidades específicas de la vida y de la población —en reproducción, salud, higiene, vivienda, educación y seguridad social— deben cubrir en su precio no solo los costos de su producción, sino además la ganancia del capital (productivo, comercial y financiero) y los sobrepuestos que demanda la corrupción de burócratas y políticos. De la ilusión de los derechos sociales se pasó rápidamente, en el marco del modelo neoliberal, a la explotación de las necesidades humanas.

7. La Acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados. La Acción de grupo tiene finalidad meramente indemnizatoria y legítima en la causa no solo a quienes tienen interés legítimo, serio y actual, sino que además es necesario que el titular del interés pertenezca a un grupo de individuos que resultaron afectados por una causa común. En este caso, los directivos del Banco de la República ocasionaron con sus medidas financieras una calamidad pública de altas proporciones.

Donny Meertens

Antropóloga, profesora del Programa de
Estudios de Género, mujer y desarrollo, de la
Universidad Nacional de Colombia

Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género¹

Donny Meertens

[Revista Foro No. 34, Junio de 1998]

Las consecuencias sociales del conflicto armado en Colombia no son indiferentes al género. En este artículo se reflexiona sobre la cambiante simbología de género en las manifestaciones de violencia; se mira brevemente la presencia relativa de hombres y mujeres entre sus víctimas y se analizan los efectos diferenciados de género del desplazamiento forzado, desde el momento de la destrucción y el desarraigo, hasta la supervivencia y la reconstrucción de proyectos de vida y de lazos sociales en la ciudad. Siguiendo los trayectos de hombres y mujeres repletos de traumas y tensiones, se vislumbran también, en medio del reordenamiento social, nuevas posibilidades de transformación de las relaciones entre los sexos.

Introducción

El «género» constituye una categoría de análisis que nos permite analizar la diferencia entre hombres y mujeres como una construcción cultural y simultáneamente como una relación social asimétrica.² Desarrollamos aquí tres miradas de género sobre las



Pintura de Debora Arango

1. Este artículo ha sido elaborado originalmente para el libro *La violencia en la sociedad colombiana* (título provisional), del cual son editores Myriam Jimeno, Jaime Arocha y Fernando Cubides, y que saldrá próximamente con el sello editorial de la Universidad Nacional de Colombia.

2. Scott, 1988, pp. 42-44.

dinámicas actuales de la guerra y sobre las secuelas que varias décadas de violencia política han dejado para hombres y mujeres, a veces participantes en el conflicto armado pero, en general, simples integrantes de la población civil, vivientes de la violencia. Esas tres miradas son, en primer lugar, las representaciones simbólicas de la masculinidad y la feminidad que encontramos en las manifestaciones de la violencia política. En todo acto de violencia se expresan, implícita o explícitamente, las representaciones culturales de quien es definido como el enemigo, y de las relaciones sociales de las cuales agresor y víctima forman parte. El género, como uno de los principios estructuradores básicos de la sociedad, siempre está presente en ellas, pero "la violencia de género" se configura con intensidades y manifestaciones variadas según el momento histórico y la modalidad del conflicto. La segunda mirada es la de la participación diferenciada de hombres y mujeres en la violencia, en calidad de víctimas de ella.³ La tercera mirada enfoca a los sobrevivientes de la guerra, específicamente aquellos que han tenido que huir de la violencia de los campos e internarse en las ciudades. Con el desplazamiento forzado por violencia abordamos lo que se ha considerado la problemática sociopolítica y psicológica de mayores proporciones de las últimas dos décadas del siglo xx. Intentaremos descifrar algunas especificidades de género a lo largo de lo que consideramos el proceso de desplazamiento, que incluye varias etapas, desde la destrucción hasta la reconstrucción de la vida individual y de los lazos sociales. En los momentos cruciales de ese proceso, hombres y mujeres se ven afectados de manera diferenciada.

Primera mirada: las representaciones simbólicas de género en la violencia

Desde finales de los años ochenta, y por segundo período en este siglo, la violencia política en Colombia es noticia de todos los días. Pocas veces la información suministrada en esas noticias va más allá del conteo de los muertos, el registro de algunas carac-

terísticas mínimas de las víctimas, la expresión de indignación por la sevicia del acto y, si acaso, una hipótesis sobre los presuntos autores. Frecuentemente encontramos relatos de prensa, o informes de los organismos de derechos humanos, que nos hablan de asesinatos o masacres «indiscriminadas» contra la población civil, entre cuyas víctimas se cuentan mujeres, niños o ancianos.

Cabría preguntarnos si aquellos realmente son actos indiscriminados. ¿Cuáles han sido las construcciones de la feminidad/masculinidad presentes en las acciones violentas? Resulta casi imposible obtener información alrededor de las subjetividades de un conflicto armado que domina todavía diariamente la vida política y social del país. Por ello recurrimos a una reflexión histórica sobre las representaciones del género en la Violencia de los años cincuenta y sesenta, para llegar, a partir de allí, a una breve y todavía hipotética mirada sobre la dinámica actual.

Sobre el período ya «clásico» de la Violencia durante los años cincuenta y sesenta, cuando inicialmente las fuerzas públicas del gobierno conservador arrasaban las tierras pobladas por campesinos liberales, y guerrillas campesinas de filiación liberal atacaban la población conservadora, se han hecho varias referencias a la enorme carga simbólica presente en las acciones bélicas. Pero antes de mirar más a fondo las posibles representaciones de género en ella hay que destacar una dimensión nueva que diferencia ese período del siglo XX de las guerras civiles del siglo XIX: mientras en estas últimas se trataba predominantemente de confrontaciones entre ejércitos de

3. En este artículo nos limitamos a analizar los (escasos y no muy precisos) datos sobre las víctimas. Un análisis de género de los actores, es decir, de la participación en los grupos armados, merece una elaboración más amplia y especializada. Una primera referencia a ese tema se presentó en mi artículo «Mujer y violencia política en los conflictos rurales», *Análisis Político*, No. 24, enero-abril 1995, pp. 36-49.

Pintura de Débora Arango

hombres que arrojaban víctimas masculinas,⁴ durante la Violencia de este siglo se atacaba en mayor medida a la población civil y por primera vez las víctimas se distribuían sistemáticamente en ambos sexos. Una de las expresiones más frecuentes y horripilantes de involucrar a la población civil eran las masacres de familias campesinas enteras, incluyendo mujeres y niños, pertenecientes al bando político opuesto, fuera este liberal o conservador. En esas masacres las mujeres no eran simplemente víctimas por añadidura, sino que su muerte violenta —y frecuentemente su violación, su tortura y su mutilación cuando estaban embarazadas— cumplía un fuerte papel simbólico.

"A todos los mataron, los trozaron, poco a poco, los cortaron en pedacitos y los pedacitos brincaban. Cuando amaneció había muertos por todas partes. A una señora embarazada le habían sacado el muchachito y le habían metido un miembro en la boca. Yo lloraba mucho, y no sabía qué hacer".⁵

Al instrumentalismo de aquellos actos violentos (ya que en ellos conjugaban motivos políticos y económicos y cumplían funciones probatorias las partes cortadas de los cadáveres) se agregaba un profundo odio, alimentado por una filiación política arraigada en la tradición familiar y constitutiva de la identidad social.

"Las torturas más comunes eran amarrar las víctimas con los brazos por detrás y violar a las mujeres de la casa delante de los hombres (...) El útero se vio afectado por un corte que se practicaba con las mujeres embarazadas, por medio del cual se extraía el feto y se localizaba por fuera, sobre el vientre de la madre".⁶



En el primero y clásico estudio de la Violencia por Guzmán, Fals y Umaña⁷ se hacen recurrentes referencias a esas prácticas, acompañadas de una expresión: *"no hay que dejar ni la semilla"* de los representantes del partido opuesto. A las mujeres, pues, se les veía exclusivamente en su condición de madres, es decir, como actuales o potenciales procreadoras del enemigo odiado. La violación era también una práctica frecuente y en ella se expresaba no solo el deseo de máxima dominación masculina sobre el género opuesto, sino también, como en muchas otras guerras, la máxima humillación y la expresión del más absoluto desprecio hacia el enemigo y toda su colectividad. Contaba un campesino del Quindío:

"Los bandoleros amenazan a las gentes diciéndoles que hacen lo que hacían en Córdoba, amarrando los esposos y hombres de la casa y en presencia de ellos violar las mujeres y después el consabido "corte de franela,...".⁸

La violación también podía cumplir funciones de terror y de procurar el silencio. *"Decían que nos hacían todo esto para*

4. Jaramillo, 1991, pp. 60-74.

5. Entrevista a mujer tolimense en Armenia (Quindío), 15 de junio de 1994.

6. Uribe, 1990, pp.167,175.

7. Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna, 1977, *La Violencia en Colombia*, Tomo 1, pp.340-344; Tomo 11, pp.226-234 (8a. edición).

8. El «corte de franela» consistía en cortar la cabeza y colocar un miembro en la apertura del cuello. Sumario "Asociación para delinquir", Radicación No. 26, iniciado en los municipios de Obando, La Victoria y Cartago, 1960 y 1961, folios 6 y 99.

que no habláramos de tanta vergüenza y para mostrar de lo que eran capaces", comentaba una joven mujer.⁹ Pero estos motivos más bien parecían haber sido secundarios en comparación con la función simbólica de dominación del enemigo y vulneración de lo que podríamos considerar el aspecto más constitutivo e íntimo de su identidad. Cuando los grupos alzados en armas realizan sus actos de violación fuera de ese marco simbólico, impulsados por apetitos sexuales o afanes de asegurar su dominio total, es decir, cuando lo aplican, no a las mujeres del enemigo sino a las de su propia zona o comunidad de apoyo, firman su propia sentencia de muerte. En efecto, el hecho de haber recurrido a esas prácticas al final de su existencia en el monte constituyó uno de los factores que mermaron seriamente el apoyo de la población campesina a bandoleros como "Desquite" y "Sangrenegra", que operaban a finales de la década de los cincuenta y comienzos de los sesenta en el norte del departamento del Tolima.

Desde una mirada de género del conjunto de las expresiones de violencia en ese período podríamos afirmar que a las mujeres se las violaba por torturar a sus padres o esposos; y que se las mataba, no por su papel en la danza de la muerte, ya que en ello no eran protagonistas sino, contradictoriamente, por ser generadoras de la vida.

Este carácter de la violencia ha dejado un impacto en la sociedad colombiana mucho más allá de ser antecedente histórico de los conflictos políticos actuales: su cruel penetración en las esferas más íntimas de la familia campesina ha generado una reproducción de violencia en las historias personales. Hijos e hijas de la violencia convirtieron la violencia en un mal inevitable, en un modo de vivir. Las referencias al pasado aparecen recurrentemente en los estudios de las violencias modernas, sean ellas rurales, urbanas, o domésticas.¹⁰

Esas referencias al pasado violento, no sólo establecen continuidades y reproducciones del fenómeno sino, también, diferencias

en cuanto a la especificidad simbólica de género en las manifestaciones de la violencia actual. Hemos encontrado algunas comparaciones implícitas en los relatos de vida de mujeres colonizadoras de las zonas de selva húmeda del Guaviare y del Caquetá, quienes durante la década de los años ochenta sufrieron las consecuencias de los enfrentamientos entre ejército y guerrilla, los bombardeos, las persecuciones y los desplazamientos hacia la capital provincial, Florencia. Las de mayor edad, generalmente oriundas de los departamentos de Tolima y Huila, que fueron fuertemente azotados por la violencia anterior, la de los años cincuenta, recordaban vivamente ese viejo período. La violencia de aquel entonces apareció como el primer y principal referente vital, que afectó profundamente el transcurrir de su niñez, además de ser la causa principal de migración a la zona de colonización. Más aún, la palabra violencia para ellas se refería solamente a ese período de los años cincuenta y sesenta, cuando era envolvente, difuso, omnipresente y dirigido a las mujeres y niñas, no solo por «indiscriminación» sino, también, por su condición de género. En cambio, los episodios violentos posteriores, de los años ochenta, tuvieron otra connotación psicológica. De estos últimos hechos las mujeres hablaban en otros términos, utilizando la palabra guerra —una guerra entre dos bandos de adversarios—, en que la población civil se había visto mezclada. También en esta ocasión las mujeres se contaban entre las víctimas: como parte de la población civil afectada por los bombardeos indiscriminados; como viudas o como detenidas y torturadas para sacarles información acerca de sus familiares guerrilleros o activistas campesinos. Pero, al parecer, no fueron víctimas sistemáticas a causa de su condición de género, representada fundamentalmente por la maternidad, como ocurría durante el propio pe-

9. Citado en Hobsbawm, 1981, p. 135.

10. Ver, por ejemplo, los diversos relatos en Salazar, 1990 y 1993.

riodo de la violencia;¹¹ entre ellas tampoco encontramos referencias a la violación como una práctica sistemática de guerra.

Lo anterior de ninguna manera quiere decir que las construcciones de género no estén presentes en las acciones de la guerra actual. Sólo necesitamos pensar en el poco interés de reconocer públicamente la autoría de una masacre que involucra a mujeres. Con ello se expresa una resistencia a definir las como parte del conflicto armado al igual que los hombres; a despojarlas de su condición de seres indefensos, madres, cuidanderas, generadoras de vida y paz. Pues son precisamente estas representaciones de la feminidad las que más apelan a la sensibilidad pública acerca de la violación del Derecho Internacional Humanitario (el cual, desde luego, tiene la misma vigencia, tanto para hombres como para mujeres).

También la maternidad y la sexualidad, sobre todo la femenina, puntos claves en las relaciones de género, son temas candentes en el manejo cotidiano de la guerra, pero más en la organización interna de los grupos armados¹² que en la definición de quién es el enemigo o en el ejercicio de la violencia sobre «el otro». Intuimos aquí un cambio no solo en las representaciones sociales de las mujeres —en creciente medida actores sociales y políticos—, sino, también, en las dimensiones culturales de la guerra. En la dinámica actual del conflicto armado interno, donde se presentan procesos de de-ideologización y los enfrentamientos entre proyectos políticos se mezclan con las defensas de intereses económicos y de dominios territoriales, hasta los actos de retaliación y venganza están dominados por una alta dosis de instrumentalismo. En esa dinámica, la identidad cultural, política y social del enemigo pierde importancia frente a otros determinantes: su condición socioeconómica, su efectivo apoyo a uno u otro bando o simplemente su ubicación geográfica del momento. Igualmente, pierde vigencia la idea del "exterminio hasta la semilla" del otro, para dar lugar a un interés en amedrentar, sujetar y conquistar la población y su territorio, o causar el desplazamiento de la gente para apropiarse de sus tierras. En ese contexto,

acabar con la maternidad como generación de vidas enemigas, o humillar profundamente el honor sexual de una comunidad, perdió sentido como práctica de guerra.

La violación sexual, sin embargo, no está ausente en las acciones bélicas, como ejercicio máximo del poder sobre «el otro», como violencia de género subterránea y pocas veces públicamente reconocida. Las denuncias son escasas y dispersas, abarcan desde el sur del país hasta la costa Atlántica, e involucran a todos los actores armados: ejército, guerrilla, grupos paramilitares. La precariedad de la información y la continuidad del conflicto armado impiden un análisis sistemático que vaya más allá de la denuncia.

Segunda mirada: las víctimas directas de la violencia

Durante la década de los años ochenta confluyeron varios procesos políticos que aumentaron e intensificaron la dinámica de violencia en las zonas rurales. Se registró un incremento en las fuerzas guerrilleras, en los movimientos cívicos, en la influencia del narcotráfico y en la presencia de grupos paramilitares. En efecto, a partir del año 1988 se disparó el número de muertos por homicidio y asesinato, llegando, y manteniéndose a partir de ese año, a una tasa anual promedio de 74 por 100.000 habitantes.¹³

Detrás de estos hechos políticos protagónicos se ocultan realidades sociales dramáticas en las que cada vez más no solo los hombres sino también las mujeres, se ven involucradas. En cuanto a cifras generales (no específicamente de violencia política), la muerte violenta ha dejado de ser monopolio de los hombres, manifestándose ahora como la segunda causa de mortali-

11. Entrevista en Florencia y Belén de los Andes (Caquetá), mayo de 1994.

12. Meertens (1995a). Ver también el interesante estudio sobre las guerrilleras salvadoreñas de Vásquez, Ibáñez y Murguialday (1996).

13. Ver, entre otros, Deas y Gaitán, 1995, y Comisión Colombiana de Juristas, 1997.

dad entre las mujeres de 15 a 39 años.¹⁴ En cuanto a la participación relativa de hombres y mujeres como víctimas directas de la violencia política esta diferenciación por sexo ha sido escasamente registrada. El primer intento de diferenciación lo encontramos en las estadísticas del Cinep de los años 1989, 1991 y 1993. Luego, en su informe anual de 1996, la Comisión Colombiana de Juristas incluye por primera vez datos específicos sobre mujeres y niños víctimas de las diferentes modalidades de violencia política.

En el primer cuadro¹⁵ se destaca la intensidad de la violencia política en 1989, tanto para hombres como para mujeres. La más alta participación de las mujeres como víctimas de los hechos violentos, es de 10,8% en los asesinatos (1991), 9,4% en las desapariciones (1989) y 16,3% en «otros hechos» (1989), con un promedio a través de los años y de las categorías, de 8,8%.

Resulta interesante comparar 1989 y 1991 en cuanto a tendencias generales y presencia de mujeres entre las víctimas. En 1989, el año de más violencia se registró también la más alta cifra de mujeres asesinadas o víctimas de "otros hechos" (secuestros, torturas, detenciones, amenazas, etc.). En 1991 la violencia, en general, y particularmente los asesinatos políticos, disminuyen en cantidad, pero la participación femenina en sus vícti-

mas aumenta (10,8%). Una posible explicación para esas tendencias serían los cambios en las modalidades de la violencia, sobre todo en las de la represión oficial: de acciones indiscriminadas hacia la población civil a unas persecuciones más selectivas, acompañadas de una actitud más radical (de eliminación) hacia mujeres sospechosas de pertenecer o apoyar a los grupos subversivos. Otros datos del Cinep indican que la presencia femenina entre los muertos pertenecientes a grupos guerrilleros se eleva por encima del promedio mencionado y asciende a 15,5% en 1989 y 10,3% en 1991.

En el Cuadro 1, que registra las víctimas hombres y mujeres por modalidad de acción violenta en 1996, nos permite hacer algunas comparaciones. Los cuadros 1 y 2 resultan sólo comparables en cuanto a sus primeras dos categorías: la primera se refiere a asesinatos en 1989-1993, que luego se denominan homicidios políticos y ejecuciones extra judiciales en 1996; y la segunda remite en am-

14. Presidencia de la República, Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1993, p.24.

15. Como todas las estadísticas de violencia, este y los siguientes cuadros no registran sino una parte de la realidad: la que ha sido denunciada públicamente. Para efectos de este estudio nos interesan no tanto las cifras absolutas sino la participación porcentual de mujeres y hombres.

Cuadro 1

Número y porcentaje de mujeres como víctimas de hechos políticos violentos

Modalidad	1989			1991			1993		
	Total	Mujeres	%	Total	Mujeres	%	Total	Mujeres	%
Asesinatos*	1.978	173	8.7	560	61	10.8	890	72	8.0
Desapariciones* 137	137	13	9.4	117	8	6.8	64	4	6.0
Otros hechos **	1.741	284	16.3	2.422	135	5.6	1.960	153	7.8
Total hechos políticos violentos *	3.856	470	12.2	3.009	204	6.5	2.914	229	7.8

Fuente: cuadro elaborado con base en estadísticas del Cinep.

*Para 1989 y 1991 se sumaron hechos políticos y hechos presuntamente políticos, para 1993 se sumaron violación del derecho a la vida y a la integridad personal, agentes políticos estatales y no-estatales. Para 1993, el término "asesinatos" cubre categorías de ejecución ilegal (por agentes estatales) y homicidio (por agentes no-estatales).

** Incluye: Secuestrado, torturado, herido, detenido, atentado, amenazado; para 1993 también incluye allanamiento ilegal.

Cuadro 2
Violación de derechos humanos y violencia sociopolítica 1996
víctimas hombres y mujeres por modalidad de acción

Modalidad	Víctimas					
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	% Mujeres
Homicidios políticos Y ejecuciones extrajud	1.219	43.8	142	77.2	1.361	10.4
Desapariciones	140	5.1	12	6.5	152	7.9
Homicidios contra marginados sociales	289	10.4	25	13.6	314	8.0
Muertes en acciones bélicas	1.132	40.7	5	2.7	1.137	0.4
Total	2.780	100.0	184	100.0	2.964	6.2

Fuente: elaborado con base en Comisión Colombiana de Juristas 1997, cuadros 2 y 11, p. 6 Y 23.

* Porcentaje de mujeres sobre el total de víctimas por modalidad de acción.

** Porcentaje de mujeres sobre el total de víctimas por categoría de presunto autor.

Cuadro 3
Violación derechos humanos y violencia sociopolítica 1996
Víctimas mujeres, según presuntos autores

Presuntos autores	Víctimas de acciones violentas *					
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	% Mujeres **
Sin identificar	580	19.5	80	41.7	660	12.1
Agentes del Estado	746	25.0	17	8.9	763	2.2
Paramilitares	697	23.4	54	28.1	751	7.2
Guerrillas	757	25.4	33	17.2	790	4.2
Casos en estudio	201	6.7	8	4.2	209	3.8
Total	2.981	100.0	192	100.0	3.173	6.2

Fuente: elaborado con base en Comisión Colombiana de Juristas 1997, cuadro 2, p.6. I

Comprenden: homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales; desapariciones; homicidios contra marginados sociales y muertos en J acciones bélicas.

bos cuadros a las desapariciones. En 1996 la presencia femenina entre las víctimas de homicidios políticos y ejecuciones alcanza el 0.4% del total, con el cual se vuelve al mismo nivel del año 1991, el más alto del primer cuadro, pero en una situación de mayor violencia, ya que las cifras absolutas arrojan ahora el doble de víctimas. La presencia de mujeres entre las víctimas de desaparición se mantiene estable. Mientras que la guerra nuevamente se intensifica, el nivel de participación femenina en las víctimas de la violencia se ha sostenido.

En cuanto a las modalidades de acción, la gran mayoría (el 77,2%) de las muertes femeninas se produce por homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales, mientras que en el caso de los hombres, estas se reparten predominantemente entre los homicidios políticos y las muertes en acciones bélicas. Al parecer, la creciente participación femenina en las filas de los grupos armados¹⁶ no ha significado igual incorporación en el combate y las acciones de alto riesgo.

16. Esa creciente participación ha sido señalada en múltiples testimonios y se puede inferir también de

En el Cuadro 3 se relacionan víctimas hombres y mujeres con los presuntos autores de las acciones violentas. Cabe señalar que en la autoría de los asesinatos políticos se han producido importantes cambios durante los últimos años. Se ha observado una disminución de los casos atribuidos a la fuerza pública (de 54,26% en 1993 a 10,52% en 1996), y un aumento en los casos atribuidos a los paramilitares (de 17,91% en 1993 a 62,69% en 1996). Paralelamente, se ha incrementado notoriamente el número de casos con autor conocido: de 28,14% en 1993 a 65,6% en 1996, lo cual se debe en buena parte, según la Comisión Colombiana de Juristas, "al notorio incremento de hechos atribuidos a grupos paramilitares, para los cuales el conocimiento de dicha autoría puede hacer parte del propósito de amedrentar a la población".¹⁷

A pesar de la reducción de los casos de autoría desconocida, son estos los que mayor importancia tienen entre las muertes femeninas. En el 41,7% de las víctimas mujeres no se ha podido identificar el autor del delito —dos veces más que en el caso de las víctimas— hombres. Estas cifras remiten probablemente a la modalidad de las masacres, en las cuales una mayor proporción de mujeres cae como parte de la población civil "indiscriminadamente" asesinada. Como planteamos antes, aunque la población amedrentada suele conocer los autores y entender "la advertencia", estos no asumen públicamente una acción que involucre a mujeres o niños entre las víctimas, para no dañar su imagen. Así mismo, congruente con su importante papel en las masacres, la autoría de los paramilitares es relativamente más alta en las muertes femeninas que en las masculinas, respectivamente con el 28,1 y el 23,6%.

En resumen, según la información recogida por la Comisión Colombiana de Juristas, "cada dos días en promedio muere una mujer como consecuencia de la violencia sociopolítica".¹⁸ Entre octubre de 1995 y septiembre de 1996, 172 mujeres fueron muertas, y 12 desaparecidas. Durante el mismo período, 35 fueron torturadas y 33 fueron víctimas de amenazas y atentados.

Miembros de la fuerza pública causaron la muerte de 15 mujeres (el Ejército a ocho y la Policía a siete), y la desaparición de dos. Los grupos paramilitares dieron muerte a 47 mujeres y desaparecieron a siete; y las guerrillas fueron causantes de la muerte de 33 mujeres. En enfrentamientos armados entre fuerza pública y guerrillas murieron cinco mujeres".¹⁹ En una cuarta parte de las masacres perpetradas en 1996 se encontraron mujeres entre las víctimas, y el número de muertes femeninas alcanzó el 6,7% del total de víctimas en esa modalidad de violencia".²⁰

La presentación numérica de las víctimas según su sexo brinda sólo limitadas posibilidades de un análisis de género. Hay otro ámbito, el de los sobrevivientes de la violencia, en cuya trayectoria de desplazados detectamos importantes diferencias entre hombres y mujeres, las cuales analizamos a continuación.

Los y las sobrevivientes: el desplazamiento forzado por violencia (tercera mirada)²¹

El fenómeno del desplazamiento interno por razones de violencia, si bien estaba siempre presente en la segunda mitad del siglo XX, comenzó a sentirse en toda su magnitud

la información sobre los reinsertados: aproximadamente una cuarta parte de los reinsertados del M-19, EPL, Quintín Lame, PRT y CRS, entre 1988 y 1994, eran mujeres. (Datos de la Oficina Nacional de Rehabilitación, 1995).

17. Comisión Colombiana de Juristas, 1997, pp.5 y 7.

18. Según la misma fuente, casi hombres (8,7) mueren diariamente por la misma causa.

19. *Ibidem*, pp. 23-24.

20. *Ibidem*, p. 57.

21. Gran parte del texto que sigue ha sido tomado de publicaciones anteriores en coautoría con Nora Segura Escobar. Se fundamenta en dos investigaciones realizadas en 1994 (Donny Meertens, patrocinada por el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús) y 1995/1996 (Nora Segura Escobar en asocio con Donny Meertens, patrocinada por la Embajada de Holanda, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Universidad Nacional de Colombia).

Pintura de Débora Arango



a partir de los años 1988 y 1989. En esos años, como vimos en la primera sección, se dispararon las cifras de asesinatos políticos y masacres, especialmente en aquellas zonas donde confluyeron varios factores: luchas campesinas en el pasado; posteriores enfrentamientos entre guerrilla y ejército; compra de tierras por narcotraficantes y llegada de paramilitares a «limpiar» la región de guerrilleros (y también de organizaciones campesinas). Una primera investigación a escala nacional sobre el fenómeno, desarrollada por la Conferencia Episcopal de Colombia, arrojó un resultado aproximadamente de 600.000 desplazados en 1994, repartidos en zonas como Urabá, Córdoba, Magdalena Medio, los Llanos Orientales, Arauca y Cauca/Putumayo, principalmente.²² En 1996 y 1997 se incorporaron nuevas zonas a la dinámica de la violencia y sus secuelas de desplazamiento masivo de la población; de ellas mencionamos dos por sus características particulares: el Chocó, desde donde se produjo un movimiento temporal de refugiados hacia Panamá (devueltos por ese país), y Cundinamarca, donde se han hecho

sentir los paramilitares ya en las goteras de la capital. Las últimas estimaciones (1997)²³ llegaron a una cifra de entre un millón y un millón doscientos mil desplazados, lo cual representa más del 2,5% de la población total de Colombia (38 millones).

Según los primeros datos de la Conferencia Episcopal, el 58,2% de los desplazados son mujeres (siete puntos por encima de la proporción de mujeres en la población total de Colombia) y el 24.6% de los hogares desplazados es encabezado por una mujer. Consideramos, con base en las experiencias regionales, que esta última cifra es una subestimación y que el porcentaje de 30.8% de hogares encabezados por mujeres, mencionado en el estudio de Codhes, es más ajustado a la realidad del desplazamiento forzoso.²⁴ En el más reciente estudio de despla-

22. Conferencia Episcopal, 1995.

23. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Codhes.

24. Conferencia Episcopal 1995:43 y Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

zados en Bogotá la proporción encontrada de jefatura femenina del hogar es del 38%. De esas jefes de hogar el 40% son viudas que huyeron con sus hijos tras la muerte violenta de sus maridos, y el 18% fue abandonado después del desplazamiento a la ciudad.²⁵

Aunque el desplazamiento es un fenómeno nacional se estima que Bogotá es uno de los más grandes receptores de migrantes por violencia, que llegan directamente o en varias etapas. En 1996 su número alcanzó alrededor de 50.000 personas, integrantes de 9.700 hogares, lo cual da un ritmo de llegada de 27 hogares desplazados por día²⁶. En las regiones más lejanas de la capital que han sido afectadas por la violencia las corrientes de migración forzada se dirigen hacia las ciudades intermedias en proximidad de las zonas de expulsión —ciudades cercanas pero suficientemente grandes para garantizar cierto grado de anonimato para las familias desplazadas—. Por ello, las mismas capitales departamentales de las regiones de expulsión constituyen los sitios de recepción de la población desplazada: Medellín y Montería para los desplazados de Urabá y de la Costa Atlántica; Barrancabermeja para los del Magdalena Medio, Villavicencio para los Llanos Orientales y Florencia para los de Caquetá.

Durante los años más duros de asesinatos, masacres, desapariciones y bombardeos de zonas campesinas el desplazamiento fue de comunidades enteras. Los éxodos más organizados se desarrollaron en el Magdalena Medio durante una primera época (mediados de los años ochenta, cuando se extendieron los grupos paramilitares), y en el Caquetá a principios de los años ochenta, con la llegada del grupo guerrillero del M-19 a la zona. En cambio, las masacres que se perpetraron en la Costa en los años 1988-1990 ("El Tomate", "Los Córdoba" y otros) dieron lugar a éxodos de muchas familias que buscaban refugio, cada una por su cuenta. En el Magdalena Medio y en la Costa Atlántica, a los éxodos más visibles ha seguido un período de hechos violentos más selectivos y, por consiguiente, de llegadas a cuantagotas de familias que se ubican silenciosa-mente

te donde conocidos en las ciudades. En Barrancabermeja la violencia se internó en la ciudad misma, provocando desplazamiento de las familias de barrio a barrio, de calle a calle, en una desesperada carrera por escapar de la muerte anunciada.²⁷ En Villavicencio la población desplazada ha sido marcada por la presencia de gran número de viudas de líderes del movimiento Unión Popular (UP), acusado de ser enlace con la guerrilla de las Farc. Estas diferencias regionales del desplazamiento, que se expresan en diferentes grados de colectividad, de organización y de conciencia política, influyen enormemente en el papel de las mujeres en el desplazamiento, pues son estas condiciones las que determinan, en buena medida, la posibilidad que tienen las mujeres campesinas para anticipar el desplazamiento, para resistir los traumas psicológicos y enfrentar el desafío de supervivencia y construcción de un nuevo proyecto de vida.

Es sobre todo en los éxodos espontáneos e individuales donde podemos percibir los efectos diferenciados por género de la violencia y del proceso de desplazamiento. Los hemos agrupado en torno a dos grandes momentos: el de la destrucción de vidas, de bienes y de lazos sociales; y el de la supervivencia y la reconstrucción del proyecto de vida y del tejido social en la ciudad. Para el siguiente análisis, combinamos los ejemplos de las historias de vida recogidas en las diferentes regiones, con una mirada más cuantitativa, de datos nacionales sobre hogares desplazados, en el cual comparamos los hogares con jefatura femenina y los con jefatura masculina.

El Cuadro 4 se basa en un estudio reciente de escala nacional que reporta que los hogares con jefatura masculina representan un poco más del doble de los con jefatura femenina: de una muestra de 796 hogares, 551 (69%) están encabezados por hombres y 245 (31 %) por mujeres.²⁸ El volumen

28. Muestra nacional de 796 hogares del Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia-Sisdes 1, elaborada por Codhes. Cubre un período de 15 meses (julio de 1994 a octubre de 1995).

mayor de hogares desplazados está encabezado por personas entre los treinta y los cuarenta años, de los cuales dos terceras partes corresponden a jefes hombres y una tercera parte a jefes de hogar mujeres. Esa proporción de dos a uno entre jefatura masculina y femenina de los hogares se mantiene en todas las categorías etarias, con excepción del grupo jefes de hogar menores de 20, años donde las mujeres jefes tienen mayor presencia. Esa información nos remite a la existencia de un grupo extremadamente vulnerable, la de madres adolescentes desplazadas por violencia.

Desde el momento de la destrucción y del desarraigo se encuentran elementos diferenciales; por ejemplo, entre los motivos que han llevado a hombres y mujeres jefes de hogar a huir de su región. Los hombres aducen las amenazas como la razón determinante del desplazamiento. Al mismo tiempo, las mujeres mencionan el asesinato como la causa primordial de huida. Así se identifica una de las fuentes que alimenta la jefatura femenina del hogar: la viudez.

"A mi esposo lo llevaron a matarlo y me dieron tres horas para desocupar... llegamos a la carretera sin saber para dónde íbamos a llegar... yo recuerdo ahora que en el momento yo veía oscuro, no veía claro, era que estábamos con una linterna y yo no veía claro... yo le pedía a mi Dios que me mostrara claro el camino

donde iba y que encontrara personas que me ayudaran... cuando abrimos los ojos, que llevábamos como cinco minutos de estar parados, ahí vimos como un campesino... vea señor, y me puse a contarle a él, y le salían las lágrimas de lo que yo le estaba contando y ahí... nos subieron al carro". (Entrevista a mujer desplazada en Montería, Córdoba, mayo de 1994).

Pero los problemas específicos que enfrentan las mujeres desplazadas no sólo radican en su viudez. También tienen que ver con las diferentes trayectorias de vida que mujeres y hombres habían recorrido al momento de producirse los hechos violentos. La mayoría de las mujeres campesinas desplazadas habían sido criadas en un esquema cultural rural de rígida separación de esferas masculina y femenina, donde la última se centraba casi exclusivamente en la gestión doméstica, la maternidad, el espacio del hogar y aquellas actividades agrícolas (la huerta, el procesamiento) cercanas al recinto doméstico, y una indudable sujeción al mandato del hombre. Todas ellas, pues, tuvieron una niñez y una adolescencia caracterizadas por el aislamiento geográfico y social. Con enorme frecuencia las relaciones con el mercado, la economía monetaria, la información, las instituciones formales, eran patrimonio exclusivo o predominante del hombre, y aún el contacto con organizaciones o entidades cívicas o comunitarias eran

Cuadro 4
Hogares desplazados según sexo y edad del/la jefe 1994-1995

Edad	Hombre %	Mujer %	Total %
Menos 20 años	1,1	1,5	2,6
21- 30	16,5	9,0	25,5
31- 40	24,5	12,4	36,9
41- 50	16,0	5,0	21,0
51 y más	10,5	2,9	13,4
Sin información de sexo	0,6	0,0	0,6
Total	69,2%	30,8%	100,0%
N= 796	(551)	(245)	(796)

Fuente: Codhes-Sisdes-I.

ajenas a muchísimas esposas desplazadas. En otras palabras, los límites del "mundo", del contacto con la sociedad eran dados por los jefes de hogar, primero el padre y luego el esposo.²⁹ El desarraigo de ese mundo ha significado destrucción de la identidad social, en un grado mucho mayor para las mujeres que para los hombres, cuya libertad de movimiento, acceso a información y disposición de tiempo libre se daba por supuesto y quienes solían manejar un espacio geográfico, social y político más amplio.

A partir de esas especificidades de género anteriores al momento de la destrucción y el desarraigo se podría considerar a las mujeres desplazadas triplemente víctimas: primero, del trauma que les han producido los hechos violentos (asesinatos de cónyuge u otros familiares; quema de sus casas; violaciones); segundo, de la pérdida de sus bienes de subsistencia (casa, enseres, cultivos, animales), que implica la ruptura con los elementos conocidos de su cotidianidad doméstica y con su mundo de relaciones primarias; y, tercero, del desarraigo social y emocional que sufren al llegar desde una apartada región campesina a un medio urbano desconocido.

"Entonces, después del asesinato, cuando yo estaba durmiendo en un corredor aquí en la ciudad, agachadita con mis hijos, llegó la policía a preguntar qué hacía, y yo les dije: estoy esperando que llueva para irme a tirar del puente pa'bajo, al agua con todo y pelado; yo estaba que no sabía qué más hacer, estaba como un barco sin bahía..." (Entrevista a mujer desplazada en Montería, Córdoba, mayo de 1994).

La destrucción, en otras palabras, va mucho más allá de sus efectos materiales: se trata de una pérdida de identidad como individuos, de una pérdida de identidad como ciudadanos y sujetos políticos³⁰ y de una ruptura del tejido social a nivel de la familia y de la comunidad, que produce la sensación de estar completamente a la deriva: «como un barco sin bahía».

De las entrevistas realizadas a las mujeres jefes de hogar impacta la magnitud del

drama personal que les afecta, y simultáneamente, la entereza para asumir la *supervivencia* de sus hijos y la *reconstrucción* de sus vidas y lazos sociales. La obligación de buscar los medios de supervivencia de ella y de sus hijos no le deja tiempo para entregarse a las emociones. La supervivencia inmediata se convierte en la única meta que las mujeres desplazadas se ven obligadas a cumplir.

"Yo tenía los ojos hinchados de llorar... A los cinco días de haber llegado a la ciudad, me llamó la señora que me había dado alojamiento y me dijo: a usted no le queda bien ponerse a llorar porque usted ahí no va a conseguir nada y usted tiene que pensar en levantar a esos niños.. Póngase el corazón duro y mañana se baña bien? y va por allá, así no conozca, que hable con personas, que vea que la pueden ayudar y si le toca pedir, pida, no tenga pena". (Entrevista a mujer sobreviviente de una masacre, Córdoba, mayo de 1994).

Para esas mujeres desplazadas, viudas, cabezas de familia, severamente afectadas por la muerte de su cónyuge y sin más pertenencias que los hijos, estos mismos constituyen casi el único motivo para superar su desdicha y emprender una nueva supervivencia en la ciudad, porque *morir ya no se puede*.

Otras mujeres se convierten en jefes de hogar en el lugar de exilio, ya que se presenta una tendencia a que las relaciones de pareja se rompan por las tensiones, el miedo, las dificultades de la supervivencia en el nuevo medio, las responsabilidades invertidas, e incluso por la desconfianza y las incul-

29. Las únicas excepciones las encontramos en las mujeres que de una u otra forma habían llegado al liderazgo en su organización o comunidad: sus historias de vida revelaban diferentes caminos, para escapar al confinamiento del hogar de la típica familia campesina, por migración independiente, colonización o servicio doméstico en la ciudad.

30. Simbolizada a veces por la falta de documentos de identidad, que frecuentemente se pierden en la huida.

paciones en los casos en que la mujer desconocía las actividades políticas de su compañero. Y aun cuando no se rompen las relaciones de pareja, muchas mujeres desplazadas terminan siendo las responsables de la supervivencia económica y emocional de la familia, mientras que los hombres se distancian o se refugian en el alcohol. La misma necesidad de supervivencia inmediata lleva frecuentemente a la prostitución como único recurso disponible y en medio de un total desconocimiento sobre, y supresión de, su propia sexualidad.

Las mujeres generalmente utilizan canales más informales que los hombres y son más recursivas para encontrar mecanismos de supervivencia. Es notorio que las mujeres buscan, ante todo, solidaridad con mujeres (familiares, comerciantes de la plaza de mercado, maestras), más que con los hombres, frente a los cuales muestran cierto pudor e inhibición. Pero a la vez es importante señalar que nunca buscan solidaridad con otras viudas o desplazadas del mismo lugar.³¹ Ese rechazo a compartir la misma historia deja manifiesta la necesidad de olvidarse del trauma sufrido, pero también remite al miedo y al ambiente de clandestinidad que rodea a las sobrevivientes de una masacre.

El contraste más fuerte entre mujeres y hombres se da en las oportunidades que tienen para insertarse nuevamente en el mercado laboral y asegurarse la supervivencia y la reconstrucción de sus vidas de una manera más permanente en la ciudad. En el Cuadro 5 se resaltan las diferencias de género en cuanto al tipo de ocupaciones antes y después del desplazamiento, pero más que todo en cuanto al enorme incremento de desempleo entre los hombres después del desplazamiento (más de cinco veces), en comparación con un aumento mucho más modesto del desempleo de mujeres jefes de hogar.

Los hombres trabajaban antes en la agricultura y la ganadería, que son oficios de poca utilidad en su nuevo entorno urbano. Mientras que el 63,2% de los hombres ha-

Cuadro 5
Ocupación de los jefes de hogar según sexo,
antes y después del desplazamiento
(Número de hogares = 796)

Ocupación	Hombres				Mujeres			
	Antes		Después		Antes		Después	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguna	34	6,2	190	34,5	16	6,5	47	19,2
Asalariado Agrícola	126	22,9	52	9,4	13	5,3	4	1,6
Productor/a agropec.	222	40,3	17	3,1	32	13,1	5	2,0
Educador/a	34	6,2	26	4,7	17	6,9	9	3,7
Comerciante	37	6,7	62	11,3	9	3,7	17	6,9
Funcionario/a público/a	3	0,5	3	0,5	7	2,9	6	2,3
Empleado/a	63	11,4	92	16,7	11	4,5	12	4,9
Vendedor/a ambulante	11	2,0	88	16,0	6	2,4	24	9,8
Servicios profesionales	10	1,8	5	0,9	1	0,4	1	0,4
Hogar	4	0,7	4	0,7	123	50,2	66	26,9
Servicio doméstico	0	0,0	2	0,4	10	4,1	49	20,0
Otros	2	0,4	5	0,9	0	0,0	5	2,0
Sin información	5	0,9	5	0,9	0	0,0	0	0,0
Totales	551	100,0	551	100,0	245	100,0	245	99,8

Fuente: elaborada con base en cifras de la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), 1995³².

bía trabajado antes en la agricultura, sólo el 12,5% lo hacían después (como trabajador trashumante y dejando la familia en la ciudad); en el caso de las mujeres el declive fue de 18,4% a 3,0%. Por consiguiente, en la ciudad les esperaba a los hombres la inutilidad y el desempleo. Pero para las mujeres, quienes antes del desplazamiento, si bien trabajaban en la agricultura, dedicaban la mayor parte del tiempo a las labores domésticas, la migración forzada no significaba igual ruptura de labores. Emplearse como aseo, planchadora o sirvienta doméstica

31. Al menos espontáneamente para las ONG que trabajan con mujeres desplazadas esta actitud es un obstáculo para la organización y requiere una labor psicológica previa.

les ayudaba, después del desplazamiento, a insertarse de una manera más fácil, aunque precaria, en el mercado urbano del trabajo doméstico pagado. En efecto, el desempleo de las mujeres aumentó, pero en menos de tres veces, y la ocupación de ellas en el trabajo doméstico pagado se amplió de 4,1% a 20%. La jefatura de hogar y la responsabilidad de la supervivencia de la familia en manos de la mujer se reflejan también en la incidencia de la ocupación «ama de casa»: entre las mujeres del campo más del 50% reportaba ser ama de casa; entre las mujeres campesinas radicadas en la ciudad ese porcentaje descendió a menos de 27%. Por ende, el empleo en alguna forma de venta ambulante incrementó para ambos, aunque más fuerte para los hombres que para las mujeres desplazadas.

Enfrentarse al desempleo en la ciudad y aceptar a las mujeres como proveedores económicos principales, no era cosa fácil para los hombres. En ese sentido, el desplazamiento podría incrementar las tensiones entre la pareja. La autoestima de los hombres sufría un serio golpe con la reorganización de la división del trabajo por género, como expresó uno de los hombres entrevistados en Villavicencio:

"...uno, que ya está enseñado a vivir en el pueblo, se sabe defender...pero el que es propiamente campesino llega a la ciudad... ¡y eso es cosa terrible! Hay familias que se han desbaratado... después de que el uno o el otro se salgan de lo normal... hay mucho libertinaje para la mujer. Hay veces que toma las decisiones la mujer, y eso es delicado porque la mujer abusa más de la libertad que el hombre..." (Entrevista a un hombre desplazado en Villavicencio, diciembre de 1995).³³

Por otro lado, encontramos grandes diferencias entre las mujeres mismas en cuanto a su capacidad de enfrentar la situación de desplazamiento: entre mujeres que previamente habían participado en actividades organizativas de la comunidad campesina y las que siempre habían estado marginadas de ellas; entre mujeres que participaron en

éxodos organizados y las que huyeron por su cuenta y riesgo con los hijos, sobrecogidas por una repentina viudez; entre las que tenían alguna trayectoria de líder y las que nunca salieron del solar de su casa.³⁴

Son las mujeres las que más se sienten afectadas en su diario quehacer de la supervivencia, por la imagen que la sociedad proyecta de sus familias como subversivas y culpables de su propia desgracia, aumentándose así la confusión sobre su propio ser social y, dada la repetición de hechos violentos y la impunidad de los mismos, sobre el camino a seguir para construir un nuevo proyecto de vida. Al respecto dice Bertha Lucía Castaño, psiquiatra especializada en asistencia a las víctimas de la violencia: "*Como resultado encontramos que la mujer desplazada presenta alteraciones mentales con mayor frecuencia que el hombre, quien con frecuencia encuentra una mujer que lo apoya afectiva y económicamente*".³⁵ También el desconocimiento del trabajo cívico o político que había desarrollado su marido o compañero ha influido en la adopción de actitudes negativas y de miedo frente a las posibilidades de organización en su sitio de llegada:

"Me junté a vivir con él, hicimos el rancho y a él lo mataron en el 92, en una masacre que hubo ahí frente al comisariato, en un restaurante, hicieron una matanza y mataron a tres. El trabajaba en Usuarios Campesinos, pero yo no sé qué cargo tenía. Yo no participaba en ese trabajo, porque a él no le gustaba, a él le gustaba que yo me mantuviera aquí en la casa... Casi no voy a las reuniones con otras mujeres... porque soy la que tengo que enfrentar la vida sola". (Entrevista

32. Publicado por primera vez en Meertens y Segura, 1996.

33. En el Informe de Investigación, Segura y Meertens, 1996, p. 46.

34. Entrevistas a mujeres desplazadas en Montería, Barrancabermeja y Florencia, abril-mayo de 1994.

35. Castaño, 1994, p. 62.

Pintura de Débora Arango

a mujer desplazada en Barran-cabermaja, junio de 1994).

Sin embargo, en las regiones donde la experiencia organizativa de las mujeres rurales ha sido más abierta, se consolidaron organizaciones no gubernamentales femeninas³⁶ que han logrado una importante labor de asociación y apoyo mutuo como estrategias de supervivencia de las mujeres desplazadas (tiendas cooperativas, restaurantes, empresas asociativas de carpintería y zapatería, ollas comunitarias).

Uno de los grandes dilemas del desplazamiento forzoso es precisamente la perspectiva al futuro en una condición que todos los involucrados (desplazados, Estado, comunidad receptora) definen como transitoria.³⁷ Pero, ¿transición hacia dónde? Ante la disyuntiva de retorno al sitio de salida o permanencia en la ciudad de llegada las propensiones expresadas se inclinan claramente a la permanencia (el 60% de los hombres y el 70% de las mujeres). Es que el miedo y la continuación de los conflictos en las zonas de expulsión hacen que, para muchos, el retorno no sea una opción realista. Para algunos hombres se resuelve ese dilema con la perspectiva de regresar al campo, pero a otro lugar. Sólo algunos querrían regresar y reclaman el acceso a la tierra como una condición de retorno.

Las mujeres jefes de hogar, en número aun menor, optan por la alternativa de retorno: sólo el 12% reclama el acceso a la tierra como condición para volver. Recordemos que los asesinatos constituyen un motivo importante de expulsión para ellas, de modo



que no sólo la imposibilidad económica sino también las razones de seguridad y los impedimentos emocionales están presentes en el rechazo a la idea de retorno. Hay una segunda razón que inclina a las mujeres jefes de hogar hacia la permanencia en el medio urbano: el predominio de las responsabilidades maternas que coinciden con un proceso adaptativo más rápido de los hijos e hijas y con sus posibilidades escolares.

Pero también una veta muy importante aparece en la experiencia propia en el medio urbano. En efecto, pese a las múltiples dificultades y carencias y al cúmulo de responsabilidades, para muchas mujeres la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo urbano a través del servicio doméstico les ha dado una garantía de supervivencia de la cual carecen los hombres. Esa rápida inserción laboral, por más precaria que sea, les proporciona nuevos horizontes vitales que no existían en el campo: el contacto directo con la economía monetaria y el acceso a una nueva sociabilidad les permite romper el aislamiento, encontrarse con otras mujeres, ampliar sus

36. Entre otras, la Corporación María Cano en Montería y la Organización Femenina Popular en Barrancabermeja.

37. El retorno se incorporó como primera alternativa en los objetivos de la política oficial: "Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su incorporación a la sociedad", Departamento Nacional de Planeación / Ministerio del Interior, 1995, p. 13.

relaciones con el exterior y redefinir su posición en la estructura familiar. Por ello, un número considerable de las desplazadas (25,6%) percibe las actividades urbanas como la microempresa y el trabajo asalariado, como sus estrategias prioritarias en la generación de ingresos.

De víctimas y sobrevivientes a la construcción del futuro

La violencia política y sus consecuencias sociales han afectado de manera diferenciada a mujeres y hombres. La "violencia de género" como dimensión de la violencia política ha cambiado de contenido e intensidad, a la par con el creciente instrumentalismo de las acciones de guerra. La presencia relativa de mujeres entre las víctimas directas se sostiene al mismo nivel desde los peores años de guerra (1988, 1989, 1991). Refleja, tanto la creciente participación de mujeres en los grupos armados insurgentes, como la intención de los agresores de intimidar a la población civil con asesinatos de todos sus miembros.

Entre los sobrevivientes de la guerra las mujeres campesinas desplazadas han sido especialmente trastocadas por una trágica paradoja: siendo las más afectadas en su identidad social, las menos preparadas para emprender nuevas actividades, y las más aisladas, tradicionalmente, de una vida organizativa, son, sin embargo, quienes deben enfrentarse a la supervivencia física de la familia y a la reconstrucción de una identidad social en un medio desconocido y hostil. Los hombres, por su parte, parecen equipados con más experiencia social y psicológica para enfrentar los efectos destructivos de la violencia y las rupturas con el tejido social de su entorno rural, debido precisamente a su mayor movilidad geográfica y social y sus conocimientos de los espacios públicos. Pero en la fase de reconstrucción de la vida familiar las oportunidades para hombres y mujeres parecen invertirse: el impacto del desplazamiento se concentra para los hombres en su desempleo, situación que los despoja del papel de proveedo-

Pintura de Débora Arango



res económicos. En contraste, las mujeres parecen mejor equipadas para continuar las rutinas de las labores domésticas —tanto en el servicio a otros como en su propio hogar— en pos de la supervivencia familiar. A pesar de los traumas, la pobreza, los obstáculos a la organización, para las mujeres desplazadas también se presentan nuevas posibilidades y espacios de desarrollo personal. En los tímidos proyectos de generación de ingresos, o de organización comunitaria; en torno a los comités de desplazados o de derechos humanos, el papel de víctima de la violencia comienza a mezclarse con el de nueva ciudadana.

La dinámica de la guerra, pues, no solo implica caos y trauma sino, también, un inevitable reordenamiento del tejido social, en cuya reconstrucción se presenta repetidamente la disyuntiva entre la criminalidad y la solidaridad, pero así mismo se abren posibilidades de nuevos proyectos de vida de hombres y mujeres que impliquen una transformación de las tradicionales relaciones de género.

Bibliografía

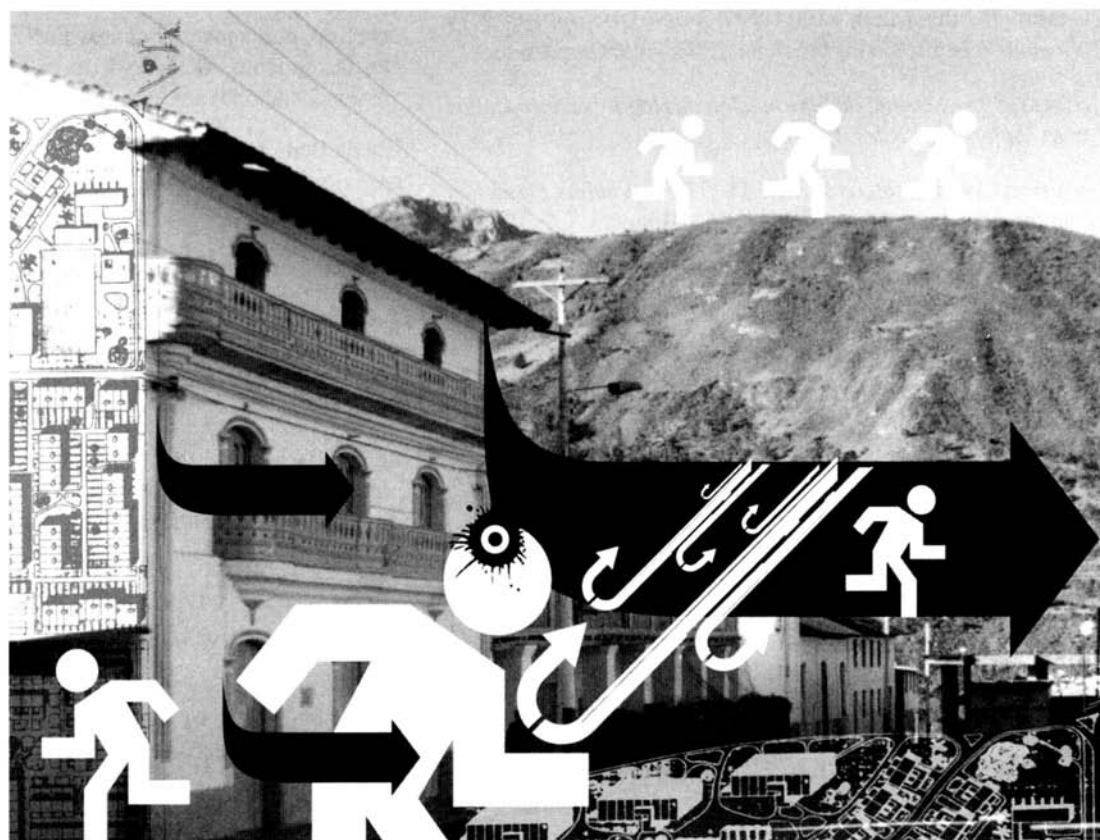
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), (1993), *Guía para la protección de mujeres refugiadas*, Ginebra.
- America's Watch (1992), *Terror no contado: violencia contra mujeres en el conflicto armado colombiano*, New York, America's Watch y Lima, Centro Flora Tristán.
- Arquidiócesis de Bogotá y Codhes (1997), *Desplazados por la violencia y conflicto social en Bogotá*.
- Castaño, Bertha Lucía (1994), *Violencia sociopolítica en Colombia: repercusión en las víctimas*, Bogotá, Corp. Avre.
- Codhes (1995), *Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia, Sisdes I*, Bogotá.
- Comisión Colombiana de Juristas (1997), *Colombia, Derechos humanos y Derecho humanitario*, 1966, Bogotá.
- Comisión Vida, Justicia y Paz y Arquidiócesis de Cali (1997), *Desplazados en Cali: entre el miedo y la pobreza*, Cali.
- Conferencia Episcopal de Colombia (1995), *Derechos humanos. Desplazados por violencia en Colombia*, Bogotá.
- Deas, Malcolm y Fernando Gaitán Daza (1995), *Dos Ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fonade y Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior (1995), *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, Documento Conpes 2804 del 13 de septiembre, Bogotá.
- Guzmán Campos, Germán; Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna (1977), *La Violencia en Colombia*, dos volúmenes, Bogotá, Punta de Lanza, octava edición, (primera ed. Tercer Mundo Editores, 1962).
- Hobsbawm, Eric J. (1981), *Bandits*, New York, Pantheon Books (2nd revised edition).
- Jaramillo, Carlos Eduardo (1991), *Los guerrilleros del novecientos*, Bogotá, Cerec.
- Maquieira, Virginia y Cristina Sánchez (Comp.) (1990), *Violencia y sociedad patriarcal*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias.
- Meertens, Donny (1995a). "Mujer y violencia en los conflictos rurales", en *Análisis Político*, No. 24; (1995b), "Las mujeres y la violencia: conflictos rurales y sus efectos diferenciados por género", en *La Paz: miradas de esperanza*, Mauricio García (Ed.), Bogotá y Cali, Programa por la Paz, y Universidad Javeriana.
- Meertens, Donny y Nora Segura Escobar (1996), "Uprooted Lives: Gender, violence and displacement in Colombia", en *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 17, No. 2, pp. 165-178.
- (1997), "Las rutas del género en el desplazamiento forzado", en *Revista Javeriana*, No. 635, tomo 128: 361-369.
- Osorio, Flor Edilma and Fabio Lozano (1996), *Pobladores rurales en situación de desplazamiento: condiciones y perspectivas*, Bogotá, Codhes.
- Presidencia de la República, Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia (1993), *Política Integral para las mujeres colombianas*, Bogotá.
- Rojas, Jorge (1997), "Desplazamiento forzado, conflicto social y derechos humanos", ponencia presentada al Seminario sobre Desplazamiento Forzado y Conflicto Social en Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Rueda Bedoya, Rafael (1997), "Desplazados por la violencia", en *Colombia: entre el miedo... la soledad... y la esperanza*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Cehap.
- Salazar, Alonso (1990), *No nacimos pa'semilla: la cultura de las bandas juveniles de Medellín*, Medellín, Corporación Región; Bogotá, Cinep.
- (1993), *Mujeres de fuego*, Medellín, Corporación Región.
- Segura Escobar, Nora y Donny Meertens (1996), *La mujer desplazada y la violencia*, informe final de investigación presentado a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Bogotá.
- (1997a), "Uprootedness, Gender and Internal Displacement in Colombia", en *Beyond Law*, Vol. 6, No. 17, pp. 15-34.
- (1997b), Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia, en *Nueva Sociedad*, No. 148, pp. 30-43.
- Scott, Joan W. (1988), "Gender, a Useful Category of Historical Analysis", en *Gender and the Politics of History* New York, Columbia University Press, 28-52.
- Tobón, Gloria y Yuli Otero (1997), *Mujeres y desplazamiento: una realidad en la ciudad de Montería*, Montería, Corporación María Cano, Bogotá, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- Uribe, María Victoria (1990), *Matar, rematar, contramatar, las masacres de la violencia en el Tolima 1948-1964*, Bogotá, Cinep, *Controversia*, No. 159-160.
- Vázquez, Norma; Cristina Ibañez y Clara Murguialday (1996), *Mujeres-montaña: vivencias de guerrilleras y colaboradoras del FMLN*, Madrid, Horas y horas.

Fabio E. Velásquez Sociólogo, Profesor
del Departamento de Ciencias Sociales de la
Universidad del Valle.

Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia

Fabio E. Velásquez C.

[Revista Foro No. 1, Septiembre de 1986]



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

1. Viejo mal, nuevo problema

Existe un consenso amplio –y por ello mismo sospechoso– sobre la crisis de los municipios en Colombia. Palabras más, palabras menos, el diagnóstico es el siguiente: los municipios, trátase de los pequeños poblados o de las ciudades grandes e intermedias, son cada día más incapaces de satisfacer las necesidades de su población.

Las evidencias históricas y empíricas que sustentan ese juicio son innegables. Sin

embargo, es un diagnóstico incompleto de la crisis municipal, puesto que se apoya en un concepto estrecho de municipio que lo mira únicamente como una instancia del Estado y del gobierno. En este trabajo emplearé un concepto más amplio que identifica al municipio a la vez como aparato de Estado y como sociedad civil. En consecuencia, la crisis municipal será interpretada como crisis de las instancias políticas e igualmente como crisis de la sociedad local, cuyas raíces remiten a la historia reciente de Colombia y a la lógica de nuestra organización social y política.

Una vez hechas estas consideraciones, se analizará el problema de la participación en sus dimensiones teórica e histórica, tratando de identificar sus condiciones y los obstáculos que se interponen a su desarrollo en el escenario histórico colombiano. Al final, se sugerirán algunas ideas sobre la reforma política municipal aprobada recientemente por el Congreso de la República.

2. Municipio, Estado y sociedad

El municipio ha sido mirado tradicionalmente desde un ángulo meramente técnico-administrativo, como una instancia particular del Estado y del gobierno, que posee ciertas peculiaridades desde el punto de vista de sus funciones, de su ámbito territorial y de su relación con la población. Así, el análisis se orienta hacia las cuestiones técnicas, financieras y de manejo del gobierno local, dejando de lado por lo menos relegados a un segundo plano las consideraciones sobre el sustrato social y el carácter político de los procesos municipales. La cuestión municipal queda entonces reducida al problema de la administración local.

Es este un marco muy sospechoso para comprender la situación de los municipios en Colombia, sobre todo porque deja la impresión de que la crisis municipal puede resolverse mediante retoques administrativos y financieros y de que no hace falta revestir las tendencias políticas que condicionan su existencia. Sin embargo, como lo anotan autores como Borja y Castells, la cuestión municipal es esencialmente social y política, por lo tanto, hay que preguntarse por el significado social de las instituciones municipales y por la forma como estas últimas expresan las contradicciones de la urbanización capitalista.

Castells, por ejemplo entiende el municipio como una “institución de gobierno” que corresponde a un determinado ámbito territorial y cuyas características están determinadas por los rasgos del territorio que administra y del aparato de Estado del cual constituye un nivel. La perspectiva analítica no es, pues, puramente administrativa sino que

apunta a las relaciones del municipio con la sociedad y con el Estado. Con la sociedad, pues el ámbito territorial que administra es una “delimitación específica de la sociedad” que según Castells expresa “*unas unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología a la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia y una práctica cotidiana*” (Castells, 1978, p. 31). Con el Estado, pues su municipio es su nivel más descentralizado, el más penetrado por la sociedad civil, el más directamente ligado a la vida cotidiana de la población, el más accesible a los gobernados.

Metodológicamente esto significa que el análisis del municipio y de la crisis municipal debe mirar al primero como parte y expresión de una totalidad compleja de relaciones sociales y de poder. De ese tipo de análisis puede resultar una imagen de la política municipal, de sus tensiones internas, de la permeabilidad del gobierno a las expresiones de las clases dominadas y de las relaciones entre los niveles centrales y periféricos de la maquinaria estatal.

3. La crisis municipal como crisis del Estado

Son varios los indicadores de la crisis municipal en Colombia: fiscos locales pobres y, en muchas ciudades, endeudados; déficit creciente de servicios públicos y comunitarios; deterioro del medio ambiente y del nivel de vida de grandes masas de población; corrupción administrativa, fracaso de los planes de urbanismo; altas tasas de desempleo y subempleo; deslegitimación de las autoridades locales, emergencia de movimientos reivindicativos, violencia y represión ciudadanas, etc. Cada uno de estos fenómenos se manifiesta de manera diferente según el tamaño, la localización y la importancia económica y política de cada municipio. Pero todos ellos apuntan a un hecho fundamental: la incapacidad creciente del Estado de proporcionar a la población y, en especial, a los sectores populares, los medios de consumo colectivo necesarios para su reproducción. Hay

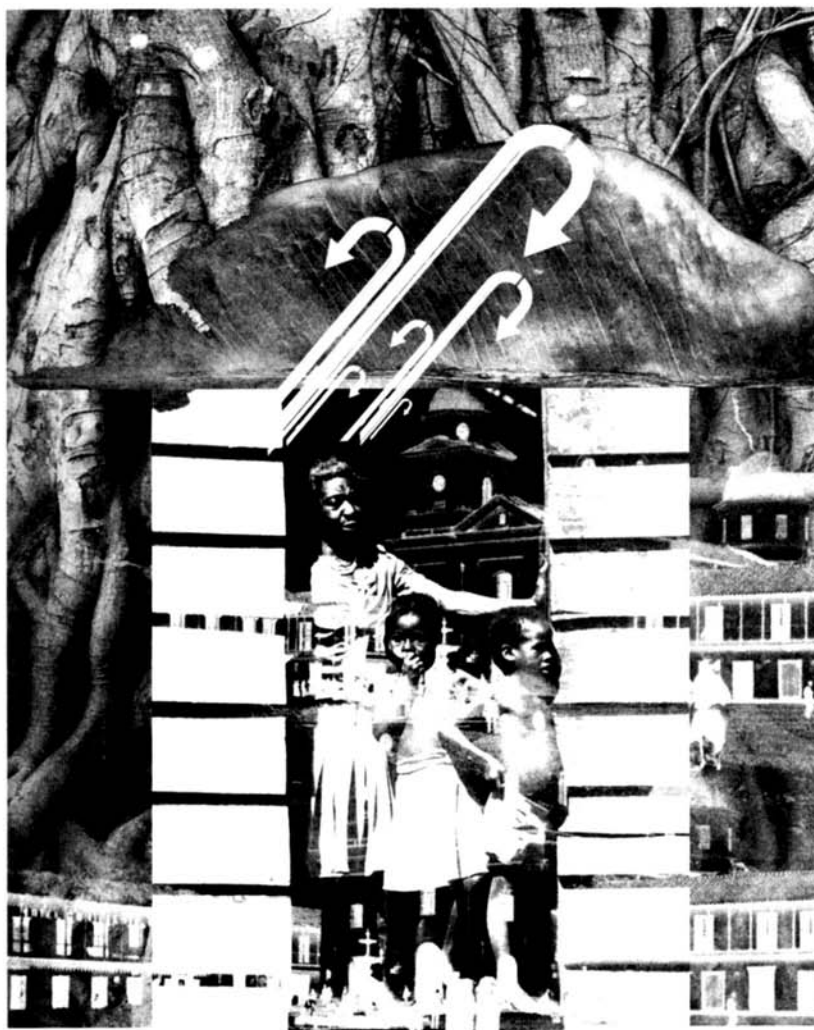
una brecha cada vez mayor entre las necesidades de la población y la acción del Estado.

Los factores que han producido y ahondan esa brecha se relacionan, en primera instancia, con el carácter del municipio como nivel descentralizado del Estado. A ese respecto, sobresalen dos factores de crisis: el político y el financiero.

Desde el punto de vista político, la crisis municipal tiene que ver con dos elementos: la ausencia de legitimidad social de los gobiernos locales y el centralismo político administrativo.

En efecto, es muy fácil detectar los altos niveles de inconformidad de la población con respecto a la acción de las autoridades locales. En general, la población no cree en sus dirigentes ni en la posibilidad de que el Estado pueda resolver sus problemas cotidianos. Esta falta de legitimidad está ligada a la ineficacia de los gobiernos locales y al sentimiento de diversos sectores de la población de que las autoridades locales no son sus representantes legítimos, a pesar de que algunos de ellos han sido elegidos con su voto. Históricamente, el municipio colombiano ha sido un vehículo de dominación oligárquica. Dicha función no ha variado, aunque las formas actuales de ejercicio de esa dominación sean más sofisticadas y sutiles y la oligarquía tradicional haya sido relevada por los sectores ligados directamente al desarrollo del capital y a la propiedad de la tierra urbana. Lo cierto es que los gobiernos locales continúan siendo representantes del poder central e instrumentos de dominación de un bloque de clases que mantiene el monopolio del poder local y nacional.

La deslegitimación progresiva de los gobiernos locales en Colombia se ha acentuado, por lo demás, por el descrédito de los concejos municipales. Los altos índices de abstención electoral así lo atestiguan, al igual que la indiferencia y el escepticismo de la mayoría de la población frente a los procesos políticos locales y nacionales. Una de las tendencias más recientes en Colombia ha sido el divorcio entre electores y elegidos. No existen dispositivos ágiles de comu-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

nicación entre unos y otros y la ciudadanía no cuenta con los medios para fiscalizar la acción de sus representantes. El contacto entre ellos es esporádico y generalmente se lleva a cabo en el marco de relaciones de clientela.

Este último aspecto es muy importante pues las corporaciones públicas, y en general el aparato estatal, se han convertido en Colombia en un mecanismo de reproducción política de los partidos tradicionales. Esta es una de las herencias más notables del Frente Nacional, que ha llevado al crecimiento excesivo de la burocracia estatal y a la implantación del clientelismo como forma privilegiada del quehacer político. En efecto, el pacto bipartidista produjo una parálisis ideológica de los partidos tradicionales y una pérdida de credibilidad ante las nuevas genera-

ciones. Se esfumó el sentido de pertenencia partidista y fue sustituido por la indiferencia política o por nuevas formas “no institucionales” de participación y movilización (luchas sociales, paros cívicos, guerrilla, etc.) (Santamaría y Silva, 1984). La opción de los partidos tradicionales fue el reparto de la administración pública y el montaje de nuevas formas de clientelismo, esta vez más burocratizado y más ligado al desarrollo de la maquinaria estatal. La confrontación ideológica se convirtió en confrontación de apetitos burocráticos y la relación entre gobernantes y gobernados quedó sometida a la mediación de la clase política. En esa nueva estrategia, los poderes locales han cumplido una función clave en la medida en que se encuentran directamente confrontados con las necesidades de la ciudadanía y, en particular, de los sectores populares. No se trata ya de acceder al poder para resolver los problemas de la población, sino de ganarse el favor de los necesitados para permanecer en el poder. La lógica se ha invertido por completo.

Esa nueva lógica se ha visto reforzada por uno de sus efectos: la ausencia de participación política de la población, la inexistencia de condiciones para que los ciudadanos intervengan de manera decisoria en la marcha de los asuntos locales y fiscalicen la ejecución de los planes y programas supuestamente definidos en su beneficio. Se produce, así, un círculo vicioso que va de las necesidades de las clases populares, pasa por relaciones de clientela y termina consolidando el poder local de las clases dominantes y alejando a la población de la posibilidad de decidir sobre su propio destino.

El otro factor de crisis es el centralismo político-administrativo. Este es uno de los rasgos más notorios y a la vez más paradójicos del sistema político-institucional colombiano, si se tiene en cuenta que históricamente Colombia se ha desarrollado como un país de regiones económicas y socio-culturales, con características específicas y un peso económico y político relativamente igual (Tirado, 1983).

La Constitución de 1886 definió el nuevo carácter de la organización estatal bajo el lema de “centralización política y descentralización administrativa”. En lo político, la Carta centralizó las elecciones, la legislación, la milicia, los impuestos y la emisión de moneda. En lo administrativo, definió las autoridades departamentales y municipales como representantes del gobierno central y asignó a los cuerpos colegiados locales una función exclusivamente administrativa. Se despojó así a las entidades locales de su autonomía y se las sometió a la tutela del Estado central.

El gobierno central ha acaparado una serie de funciones en detrimento de los departamentos y de los municipios, aumentando su poder de decisión, concentrando recursos materiales, financieros y humanos y relegando a los gobiernos locales, especialmente los municipios pequeños, a una situación de miseria mendicante. Como efecto de esa tendencia, se ha acentuado lo que Lordello de Mello llama el “síndrome de la desmunicipalización” (Lordello de Mello, 1983). Tirado hace en su libro un recuento de las funciones que alguna vez tuvieron los departamentos y los municipios y que hoy hacen parte de las competencias del gobierno central (Tirado, 1983, p. 93).

Este proceso de concentración de las decisiones políticas ha implicado la canalización de recursos en favor de la nación. Centralización política significa centralización de los ingresos fiscales y empobrecimiento de los municipios. En la última década, el gobierno ha acaparado en promedio un 80% del ingreso público, dejando a los municipios menos del 10%. Esta cifra es reducida si se la compara con la de Suecia (38%), Noruega (37,6%), Italia (27,5%) y Brasil (36,5%). Lo preocupante de este fenómeno es que la mayor parte de esos ingresos se destinan a gastos de funcionamiento y pago de deudas y que la inversión se orienta hacia los grandes centros urbanos: el 55% de los recursos están concentrados en 20 ciudades, mientras que el 45% restante se distribuye entre más de 900 municipios (Castro, 1984, p. 35).

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

Este análisis nos remite a la cuestión financiera. Aunque el fenómeno cambia de magnitud según el tipo de municipio, puede decirse que los ingresos municipales se han ido debilitando progresivamente. Las fuentes del ingreso municipal son limitadas. Los impuestos locales (predial, industria y comercio, valorización) no son suficientes y, aunque el gobierno nacional ha venido incrementando las transferencias por concepto del impuesto a las ventas, el impacto de estas transferencias es regresivo, pues favorece a las regiones mejor dotadas económicamente y perjudica a las más pobres. La forma asumida por el proceso de urbanización en Colombia tiene que ver con el desarrollo y características del capitalismo.

La pobreza franciscana de los municipios ha acentuado su dependencia con respecto a la nación y a las entidades crediticias. En 1981 los ingresos tributarios de los municipios representaban el 45,5% de sus ingresos totales (11% menos que en 1979), los ingresos por transferencia el 20,6% (4% menos que en 1979) y los recursos de crédito el 15,7% (13% más que en 1979).

Estas cifras se han visto afectadas por dos fenómenos macrosociales recientes: de una parte, la aguda crisis económica que golpea al país desde hace varios años; de otra, el agudo déficit fiscal nacional, que ha obligado al gobierno a sostener una política de austeridad en el gasto público. Como consecuencia, los presupuestos para la inversión social se han visto seriamente afectados. La quiebra del sector salud y los continuos paros del magisterio son la expresión más contundente de este fenómeno.

Así pues, no solo los gobiernos locales no tienen capacidad política para resolver las demandas de los sectores populares, sino



que además no cuentan con los medios económicos para garantizar inversiones de carácter social. De esta manera, la crisis municipal adquiere un nuevo rasgo: esa crisis golpea duramente a las clases populares que dependen en buena parte de la acción del Estado para garantizar su subsistencia y que no cuentan con los medios apropiados para acceder al ejercicio del poder local.

4. Las fuentes sociales de la crisis

La crisis del municipio no puede ser referida únicamente a las dimensiones políticas de la vida municipal. Alude igualmente a un conjunto de procesos sociales que tienen que ver con las carencias y aspiraciones de la población. En otras palabras, la cuestión municipal está directamente ligada a la crisis social del país.

En efecto, la emergencia de movimientos sociales de base popular y la multiplicación de distintas formas de violencia (Camacho y Guzmán, 1985) indican que el avance del capitalismo en Colombia ha traído consigo consecuencias desfavorables para amplias capas de la población y ha producido un “estilo de vida” que atenta contra las formas democráticas de convivencia.

La forma asumida por el proceso de urbanización en Colombia tiene mucho que ver con el desarrollo y la consolidación del capitalismo en el país. La cualificación del proceso de industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, la introducción del capitalismo en la agricultura y la violencia rural en la década de los años 50 contribuyeron de manera decisiva a la expansión de las ciudades. Estas vieron de la noche a la mañana cómo sus patrones de organización y crecimiento se rompieron por completo. Las tasas de crecimiento de su población crecien-

ron abruptamente y en el lapso de 30 años su rostro cambió por completo. De pequeños núcleos urbanos y centros pueblerinos pasaron a ser agitados centros económicos, puntos nodales de la vida política y polos de desarrollo de nuevas formas culturales y de vida.

La urbanización se ha desarrollado de manera desigual en las distintas regiones del país. Se ha conformado así una malla de ciudades que presenta actualmente rasgos bien definidos: cuatro polos dominantes, que albergan la tercera parte de la población del país y acaparan una gran proporción de la actividad económica, de los recursos materiales y de los servicios sociales. De ellos, un centro mayor, la capital, concentra el 17% de la población nacional y ha consolidado históricamente una primacía urbana apenas parcialmente disputada por el resto de ciudades. El resto de la malla está constituida por un conjunto de ciudades de tamaño intermedio y un tejido fino de núcleos pequeños y medianos (45 de más de 50.000 habitantes y 27 de más de 100.000).

Esta red tiende cada vez más hacia un profundo desequilibrio en favor de las grandes ciudades, particularmente de Bogotá, y en perjuicio de los pequeños municipios y de las áreas rurales. Las inversiones privadas y públicas se han venido orientando hacia los grandes centros urbanos, unas veces de manera espontánea, otras como resultado de una política intencionada del gobierno. En ese proceso, Bogotá ha obtenido la mejor tajada y ha acumulado una serie de privilegios a un precio muy elevado: el de que Barranquilla sea considerado el tugurio más grande del país; el de que decenas de miles de almas en Medellín, Bucaramanga, Manizales, arriesguen su vida habitando viviendas construidas sobre suelos erosionados; el de que doscientas mil personas del Distrito de Aguablanca en Cali deban soportar condiciones de vida infrahumanas; en fin, el de que en las ciudades intermedias y en los municipios pequeños la gente tenga que recurrir a medidas de fuerza para que los gobiernos locales de turno den respuesta satisfactoria a sus justos reclamos de vivienda y servicios públicos.

El acelerado proceso de urbanización asestó un duro golpe a la estructura interna de las ciudades colombianas, del cual no han logrado recuperarse. Afectó su forma física y su organización socio-espacial y generó una serie de procesos sociales que ya han sido más o menos identificados: altas tasas de desempleo y subempleo urbano, estructura del empleo con un peso significativo del sector "informal", agudos déficits (cuantitativos y cualitativos) de vivienda, de servicios públicos y de equipamientos comunitarios. El resultado de este complejo de fenómenos es una ciudad "descuadrada", rota en su interior, en la que conviven la penuria y el confort, las mansiones y los tugurios, la opulencia y la miseria.

Este cuadro de carencias es mucho más agudo en las ciudades pequeñas y medianas. En ellas no es raro encontrar que la mitad de la población habita en viviendas sin servicios públicos, que el desempleo es mayor, que los déficits de vivienda son desproporcionados, en fin, que el gobierno central las mantiene olvidadas.

Puede observarse, entonces, la gran contradicción del reciente proceso de cambio en Colombia: las fuerzas del capitalismo han llevado a las ciudades a grandes masas de población en busca de sus medios de supervivencia y como fuerza de trabajo disponible para la acumulación de capital. Sin embargo, esas mismas fuerzas han producido en las ciudades un contexto de pobreza que hace cada vez más difícil la reproducción de la fuerza de trabajo y que obstaculiza los procesos de acumulación. El estado, que debería garantizar los bienes de consumo colectivo, destina sus escasos recursos hacia la adecuación de las condiciones de producción en los grandes centros urbanos o hacia la realización de obras suntuarias.

Pero la crisis social tiene que ver también con las formas de existencia colectiva en las grandes ciudades (Velásquez, 1985c). En efecto, las grandes ciudades colombianas son hoy el escenario de una ardua, desigual y desproporcionada lucha por la existencia. Al contrario de lo planteado por Durkheim sobre el efecto integrador de ese

proceso (Durkheim, 1987), la lucha por la supervivencia está generando en Colombia formas cada vez más agresivas de relación y coexistencia. Ese fenómeno es experimentado de manera diferente por los distintos sectores de la población. Probablemente, para una élite privilegiada, para los sectores urbanos dominantes, la ciudad guarda aún algo de encanto y seducción. Esa minoría no padece las penurias de sus conciudadanos y puede por tanto pensar en el ocio y el disfrute, refugiada en sus casas, en sus fincas de recreo o en sus lujosas oficinas. La privatización de su vida en el marco de relaciones de familia y de gremio —que contrasta con su gran influencia en el manejo de los asuntos públicos— es una forma de construir un pequeño y confortable mundo en el que encuentran su propia seguridad y su mutua solidaridad.

No es esta la norma para la gran mayoría de los ciudadanos. Al contrario, estos viven la ciudad en una forma diferente: la ciudad representa para ellos el cotidiano padecimiento del transporte público, la inseguridad, la agresividad del vecino o del demente que deambula por las calles, el hábitat deteriorado, en fin, la imposibilidad de disfrutar el tiempo libre porque no hay cómo ni dónde, o la obligación de pagarlo con una parte considerable de sus deteriorados ingresos.

Esta heterogeneidad de conductas y vivencias se desarrolla en el marco cultural de una vida urbana “selvática”, es decir, de una forma de coexistencia en la que la norma es la ley del más fuerte. Vivimos en una sociedad escindida y agresiva en la que la vida vale muy poco. Nuestra vida cotidiana en las grandes ciudades transcurre en medio de la agresión mutua y de la solución de los conflictos por la fuerza. ¿Qué otro significado tienen las matanzas del Palacio de Justicia ó de Siloé (Cali), o la cantidad de muertos anónimos que aparecen abandonados todos los días en las periferias urbanas?

La “selvatización” de la vida urbana no es gratuita. Es el resultado de una historia reciente signada por el desarrollo de un capitalismo salvaje que invadió rápidamente todas las esferas de la vida nacional, y que



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

ha significado para muchos colombianos la puesta en marcha de diversas estrategias de supervivencia en las que la viveza, el codazo y la zancadilla al vecino constituyen el pan de cada día. Pero es igualmente el resultado de la interiorización del estado de sitio y del autoritarismo como formas normales de existencia. Las ciudades colombianas han nacido y crecido en el marco de un estado de excepción que, paradójicamente, se ha vuelto la regla. La respuesta del Estado a las prácticas de supervivencia de los sectores populares (invasiones, urbanizaciones ilegales, movimientos de protesta) ha sido una mezcla de promesas y de represión. Se ha configurado así una historia de la vigilancia y el castigo. Lo peor de todo es que el ciudadano comienza a tragar entero y a asimilar esa lógica del autoritarismo, del ahogo de la opinión ajena, de la intolerancia. Hemos transformado el medio ambiente en “miedo ambiente” (Becerra, 1985) y colocado la violencia en el centro de la vida urbana.

En el marco de esta compleja crisis municipal no resulta extraño verificar la emergencia de procesos de lucha social urbana y regional en Colombia (Santana, 1982 y 1985). El desencuentro entre el Estado y la vida colectiva ha motivado luchas que reivindican la satisfacción de las necesidades y formas más democráticas de existencia social, que definen al Estado como el principal adversario.

Pero esas luchas tienen un significado más profundo: ponen en tela de juicio los modelos de acumulación de capital vigentes y sus correspondientes formas de dominación política. En otras palabras, constituyen un cuestionamiento de los límites del actual proceso de cambio social y una denuncia del carácter cerrado de las instituciones políticas que impiden la participación decisoria de los sectores populares en el manejo de los asuntos públicos.

Su importancia radica, entonces, en que tienden a romper las formas consuetudinarias y sutiles de dominación (el clientelismo) y desarrollan un potencial participativo de la población. Contienen, por tanto, el germen de una alternativa democrática de organización de la sociedad civil y del Estado.

5. La participación como alternativa

La participación como intervención

Infortunadamente, el concepto de participación carga con un estigma del que no ha podido liberarse hasta ahora. En efecto, algunos sectores de intelectuales y de dirigentes de izquierda miran con desagrado el estímulo de la participación ciudadana, pues la consideran como una trampa más tendida por las clases dominantes sobre las clases dominadas para desmovilizarlas e involucrarlas en su proyecto de dominación política.

Este juicio no es gratuito. En realidad, el concepto de participación es hijo de las teorías liberales del siglo XVIII promovidas por la intelectualidad burguesa y constituyeron el pilar ideológico fundamental para estable-

cer la hegemonía social y política de las clases ligadas al capitalismo naciente de aquel entonces. Más recientemente, la teoría de la marginalidad social desarrolló el concepto al colocarlo en un centro de las interpretaciones de la realidad social latinoamericana. La participación fue entendida, entonces, como la “incorporación” de las masas marginales a la sociedad mediante programas de promoción popular. Constituye, así, un “antídoto” contra las consecuencias nefastas de la marginalidad y un efectivo mecanismo de integración funcional del orden vigente. Controla y alivia las tensiones sociales y contribuye al consenso y a la legitimación del orden establecido (Vekemans, *et al.*, 1960).

Entendida así, no sorprende el rechazo al concepto ni la oposición a su estímulo. No obstante, es posible asignar otro significado al concepto y derivar consecuencias prácticas muy diferentes.

En efecto, la participación ciudadana puede ser entendida como el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

La participación es, en primer lugar, un proceso social en el que intervienen diversas fuerzas que se constituyen como tales a partir de determinantes muy diversos: de clase, de grupo, de partido, de género, de raza, etc. Esas fuerzas actúan en función de intereses complejos y diversos, incluso antagónicos.

Por esa razón, los procesos participativos no conducen necesariamente al consenso. Aunque este puede ser uno de sus efectos, el solo hecho de la confrontación de intereses puede producir rupturas ideológicas y en la correlación de fuerzas sociales y políticas. En segundo lugar, la participación es un proceso de intervención. Intervención significa incidir en mayor o menor medida en el resultado final de la acción. En otras palabras, buscar que los propios proyectos y opiniones

prevalezcan por delante de otros alternativos. La participación, en consecuencia, pone en juego mecanismos de poder, no necesariamente de poder político, sino de aquellas relaciones de poder dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil, que juegan sutilmente en el transcurso de la vida cotidiana.

En este orden de ideas, solo es real participación aquella que involucra mecanismos de decisión y de gestión. La información y la consulta son niveles primarios que no facilitan el ejercicio del poder. Solo la posibilidad de decidir y gestionar permite a los distintos actores sociales convertirse en constructores de su propia realidad social. La sociedad participativa es aquella que multiplica los espacios y los canales de intervención, que estimula las tensiones y los cambios, que materializa múltiples redes de poder y de acción.

Condiciones y obstáculos para la participación en Colombia

La historia más reciente de Colombia muestra una tensión entre dos procesos: de una parte, una tradición de organización y lucha, que se ha visto reflejada a lo largo de la historia en movimientos sociales y políticos muy diversos; de otra, un proyecto político de las clases dominantes encaminado a mantener el control político bipartidista del aparato estatal y a clausurar las vías de acceso de las clases dominadas a los mecanismos e instancias de decisión.

Como resultado de esa tensión han desaparecido las condiciones para la participación institucional y han surgido formas alternativas de intervención extrainstitucional que actualmente dominan el panorama político del país.

La participación requiere condiciones objetivas y subjetivas (Velásquez, 1985b). Entre las objetivas hay que mencionar, en primer lugar, la existencia de un contexto de libertades políticas y sociales. A pesar de que el régimen institucional colombiano es uno de democracia formal, no puede decirse que esas libertades y derechos estén plenamente



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

te garantizados. Al contrario, en los últimos cuarenta años el país ha vivido por lo menos la mitad de ese periodo bajo el régimen de Estado de sitio, un régimen que restringe seriamente las libertades y que coloca a la población en una especie de “dictadura encubierta”, en la que el estamento militar desempeña muy diversas funciones.

Por otra parte, los derechos formales (información, huelga, asociación, etc.), consagrados legalmente en la Carta Constitucional, han sido sustancialmente recortados a lo largo del tiempo: hay censura a la información sobre ciertos eventos; el derecho de huelga ha sido recortado y el derecho a la vida ha sido atropellado, como lo indican las denuncias sobre desaparecidos y torturados, de cuya responsabilidad son acusadas las autoridades civiles y militares.

Una segunda condición se refiere a la existencia de canales apropiados para la participación. Su multiplicación permite la combinación de formas directas e indirectas de intervención ciudadana y estimula la creación de redes sociales de poder. En Colombia últimamente se han multiplicado los canales provenientes de la iniciativa de la población, particularmente de las clases populares. Así lo testimonia la proliferación de organizaciones cívicas y populares que, al lado de las organizaciones sindical, campesina e indígena, constituyen actualmente una fuerza viva en la escena política colombiana.

Esta “generación espontánea” de iniciativas es la respuesta de los sectores populares a la inexistencia de canales institucionales de participación, determinada por el monopolio bipartidista del Estado, por el acuerdo tácito entre los partidos tradicionales de un gobierno conjunto y, más recientemente, por el acuerdo frentenacionalista. De esa manera, el Estado se cerró a otras formas de expresión política diferentes a los partidos tradicionales y obligó a los sectores marginados del poder a buscar otras vías de expresión: desde la indiferencia política hasta la lucha guerrillera, pasando por el clientelismo y las distintas formas de lucha popular.

Hoy día, como consecuencia de ese encerramiento endogámico, el Estado se ha hipertrofiado burocráticamente y se ha convertido en un botín atractivo para los dirigentes políticos. Solo la presión de las luchas populares y de los movimientos guerrilleros ha empujado a las clases dominantes a pensar en una apertura política que canalice el descontento ciudadano y evite el resquebrajamiento del orden institucional. Uno de los ingredientes de esa apertura es la generación de canales institucionales de participación social y política a nivel local y la consolidación de formas de autonomía local y regional que transformen el centralismo del Estado.

Una tercera condición objetiva es la existencia de un tejido social de organizaciones que sirva de soporte a los procesos de participación. Su función es multiplicar los focos de opinión y estimular la confrontación de-

mocrática. Esta es una condición que en el caso colombiano parece tener bases sólidas de larga tradición. Sin embargo, esa realidad se ve parcialmente contrarrestada por una tendencia cada vez más notoria hacia la indiferencia por los asuntos públicos. En efecto, algunos sectores, especialmente urbanos, han tomado la opción de apartarse de las responsabilidades colectivas y refugiarse en el pequeño mundo de la familia y el trabajo, donde individualmente enfrentan y resuelven sus propios problemas. Así, los asuntos públicos quedan en manos de unos pocos que monopolizan las instancias de decisión y no tienen en cuenta para nada las aspiraciones de la mayoría de la población.

Este análisis conduce directamente al examen de las condiciones subjetivas de la participación. Estas se refieren a un conjunto de actitudes y valores individuales que favorecen y estimulan las conductas participativas. Entre ellas puede mencionarse la actitud positiva hacia lo colectivo, es decir, la valoración de lo solidario por encima de lo individual y lo utilitario; la aceptación del pluralismo y de las formas democráticas de organización social; la conciencia crítica de los ciudadanos sobre sus propios problemas y la aceptación por parte de gobernantes y gobernados de la participación como medio eficaz para resolver la crisis municipal.

Es poco lo que se ha investigado sobre estos aspectos. Algunos estudios muestran que la gente mira con buenos ojos la participación y la vinculación a organizaciones populares como forma de resolver los problemas compartidos. Sin embargo, esa misma gente no encuentra los canales apropiados para participar o no cree en los canales existentes pues adivina en ellos la presencia de grupos políticos con sus características y sus corrientes (sectarismo, clientelismo, búsqueda de beneficio grupista, etc.). Hay, pues, allí, un potencial de participación que no ha podido desplegarse por la ausencia de condiciones adecuadas para su desarrollo.

Sobre los otros aspectos no es apresurado plantear que brillan por su ausencia. Colombia no posee una “cultura democrática”

sólida, como es el caso de otros países latinoamericanos. Por el contrario, el cierre institucional del Estado ha fomentado el escepticismo. Los debates electorales, por ejemplo, captan la atención de una minoría y los índices de abstención se mantienen en un nivel elevado.

Por otra parte, ya se indicó que el individualismo utilitario ha llegado a imponerse como valor fundamental en la vida de los colombianos y en las conductas de algunos grupos políticos. Ese individualismo permea todas las esferas de la vida cotidiana y se erige como uno de los obstáculos más importantes al desarrollo de la participación.

No es, pues, positivo el balance sobre las condiciones de la participación en Colombia. Y, como si fuera poco, se levantan serios obstáculos a su desarrollo. Para efectos de este trabajo interesa mencionar los siguientes:

a) Naturaleza del Estado y del régimen político: ya se ha hecho referencia al cierre institucional del Estado y a la crisis de representatividad y de credibilidad de las autoridades locales y nacionales. Lo cierto es que la actual estructura del Estado, centralizada, burocratizada y desfasada con respecto a las necesidades y aspiraciones de la mayoría de la población, ha impedido avanzar hacia una apertura política rápida que toque el fondo de esa estructura. Esto es más evidente en el nivel de la administración local, en particular en los pequeños y medianos municipios donde el control ejercido por las clases dominantes locales es más fuerte y tiende a poseer un carácter patrimonial.

b) El clientelismo: enraizado hondamente en la historia del país, el clientelismo ha asumido nuevas formas y se ha erigido como nueva vía de relación entre el Estado, los dirigentes políticos y los sectores necesitados de la población. Ha llegado a ser, por consiguiente, una forma renovada de dominación política muy sutil pues se apoya en la negociación de una mutua reciprocidad en la que aparentemente nadie sale perdiendo: la población satisface, aunque sea parcial-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

mente, sus necesidades, mientras que el establecimiento y la clase política conservan su función. Pero el precio de esa negociación es la imposibilidad de que la clientela tome conciencia de su situación y actúe organizada y autónomamente. El clientelismo es sinónimo de la no participación. La satisfacción de las necesidades se lleva a cabo sin despertar la iniciativa ciudadana y sin suscitar un mínimo de autonomía política. Al contrario, genera una mayor subordinación y una aceptación implícita del actual estado de cosas.

Al ser más eficaz en los niveles descentralizados del Estado, por estar estos en relación directa con las necesidades de la población, resulta difícil abolir el clientelismo de la escena municipal y dar paso a formas directas de intervención ciudadana. Por esa razón, las relaciones de clientela, convirti-

das ya en una especie de “ethos” político, constituyen uno de los mayores obstáculos a la participación

c) La presión de las necesidades: la participación, entendida como práctica individual, exige también disponibilidad de tiempo y recursos. Esa disponibilidad no siempre existe o no ocupa los primeros lugares en la jerarquía de prioridades de la gente, sobre todo de aquellos sectores que centran sus preocupaciones en la supervivencia cotidiana. La búsqueda de trabajo, de vivienda, de alimento, etc., ocupa su tiempo y sus fuerzas y relega a un segundo plano otras actividades, por ejemplo, las asociativas y participativas.

Para estos sectores la jornada de trabajo es dura y extensa y el poco tiempo libre que les queda es copado por otro tipo de actividades (descanso, familia, ocio pasivo, etc.). De ahí la dificultad para invitar a estos sectores a que decidan a ser activos en el barrio, en el pueblo, en la junta comunal y participen en eventos que puedan redundar en una mayor autonomía local y en la solución de sus necesidades.

d) El desconocimiento de los derechos ciudadanos: Colombia es un país de leyes, pero los colombianos no las conocen ni se enteran de las posibilidades participativas que se desprenden de la legislación actual. El habitante de las ciudades, el dirigente cívico, el campesino, muy poco conocen sobre sus derechos y por tanto no cuentan con los instrumentos para hacerlos valer. Esto reduce por supuesto el alcance de la participación y pone de presente la necesidad de la información y la educación ciudadana como requisito previo y complementario de los procesos participativos.

6. La reforma política

Como puede verse, el desarrollo de la participación ciudadana es un complejo y difícil proceso en Colombia, pues no cuenta con las condiciones adecuadas y debe superar difíciles obstáculos. No obstante, existe la conciencia de su necesidad como apoyo para la solución de la crisis municipal. Esa

conciencia es propia no solo de los sectores democrático y progresista de las clases populares, sino también de algunas fracciones de las clases dominantes que ven con preocupación la emergencia de formas no institucionales de protesta ciudadana. Estas han producido de hecho una crisis de legitimidad del régimen que ha llegado a límites que se pueden volver incontrolables para las clases dominantes. Por esa razón, se ha venido discutiendo un paquete de reformas políticas que han tenido un curso muy lento en el Parlamento, pero que ahora comienzan a concretarse.

Los antecedentes de esas reformas se remontan en el corto plazo a la Constituyente propuesta por el Presidente López y a los proyectos de elección popular de alcaldes y de reforma electoral presentados por Álvaro Gómez. Otras iniciativas consideradas son la institucionalización de los partidos, el estatuto de oposición, el fortalecimiento de la autonomía local, la descentralización y la participación ciudadana, el derecho a la información y la reforma del parlamento y de la justicia. Se trata, como puede verse, de modernizar el Estado y realizar una apertura política que, al vincular a los ciudadanos al manejo de los asuntos locales, reduzca las tensiones en el sistema político y restablezca la legitimidad y el consenso ideológico perdidos.

El desarrollo de ese debate ha sido prolongado y difícil, pues a pesar de que los dirigentes políticos han apoyado verbalmente estas iniciativas, cuando se trata de emitir el voto la opinión cambia y el apoyo se debilita. Por esa razón, sólo algunas de las propuestas han salido adelante. Ello demuestra la rigidez del Estado y de los dirigentes políticos y su poca disponibilidad para realizar transformaciones sustanciales del orden institucional.

Lo más interesante de este proceso es que las reformas aprobadas hasta ahora tienen que ver con la vida municipal. Las leyes que fortalecen los fiscos municipales y que definen un nuevo estatuto de la administración municipal, así como el acto legislativo que ordena la elección popular de Alcaldes,

otorgan al ciudadano un papel más activo en la vida local, fortalecen la autonomía de los municipios y modernizan sus instituciones jurídico-administrativas.

No puede hacerse, sin embargo, un juicio simplista sobre la conveniencia o inconveniencia de esas medidas, sino que hay que analizarlas en función de dos circunstancias: primero, hacen parte de un proceso más amplio de reforma política. Segundo, operarán en el marco de una sociedad concreta. Desde el primer punto de vista, estas reformas constituyen un paso adelante en un camino muy largo de modernización del Estado. Incluso, algunas de las reformas no han sido reglamentadas y queda por ver la actitud del nuevo parlamento y del gobierno que se inicia en agosto frente a esa tarea.

En cuanto al segundo aspecto, la reforma chocará contra una estructura secular que ha rutinizado y consolidado una serie de vicios y de conductas que se le opondrán. Las clases dominantes locales van a ver amenazado su monopolio del poder municipal y encontrarán en la participación institucional una traba para perpetuar sus prácticas clientelistas y el manejo utilitario de los cargos públicos.

Del lado de la población, las reformas encontrarán barreras no despreciables, por ejemplo, la incredulidad frente al Estado y a los gobiernos locales. Las reformas aprobadas podrán ser vistas como una artimaña más, urdida por las clases dominantes para favorecer sus intereses económicos y políticos, o como un medio para desmovilizar a la población comprometida en luchas de diverso orden. Todo ello puede ocurrir, pero será la historia la encargada de señalar qué tan fundadas son esas opiniones. Lo cierto es que existen fuerzas sociales interesadas en la reorganización democrática de la vida local y en poner en marcha canales institucionales de participación: me refiero a los intelectuales que han comenzado a imaginar la ciudad como forma asociativa, como escenario lúdico, como lugar de encuentro y confrontación. Igual-

mente, a los funcionarios públicos que, en medio de inmensas limitaciones burocráticas y políticas y con un elevado sentido de la democracia, se han propuesto desencadenar procesos participativos y promover en los organismos del Estado una visión más humana del municipio. Pero sobre todo me refiero a esa cantidad de hombres y mujeres, víctimas de la crisis municipal, que han forjado sus propias organizaciones y que han comenzado a reivindicar su derecho a la ciudad; que son los protagonistas de las movilizaciones populares y que piden a gritos que se les escuche y se les atienda porque también son artífices de la vida municipal.

En esas fuerzas reside el potencial político del nuevo municipio, que servirá de apoyo a los procesos políticos y sociales que tiendan hacia una transformación democrática, participativa, de la vida local.

Bibliografía

BECERRA, Oscar, (1985) "El miedo ambiente", Universidad del Valle, Cali (Mimeo).

BORJA, Jordi (1977a), *¿Qué son las asociaciones de vecinos?*, La Gaya Ciencia Barcelona.

(1977b), *Por una política municipal democrática*, Barcelona.

CAMACHO A., y Guzmán A. (1985), "Política y violencia en la coyuntura colombiana actual", Universidad del Valle, Cali, (Mimeo).

CASTELLS, Manuel (1977), *Ciudad, democracia y socialismo*, Siglo XXI, Madrid.

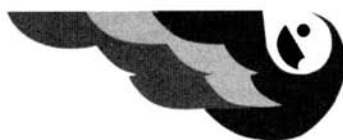
_____(1978), "La cuestión, municipal", en *Revista Argumentos*, Madrid

_____(1981), *Capital multinacional, Estados nacionales, comunidades locales*, Siglo XXI, México.

CASTRO, Jaime (1984), *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Oveja Negra, Bogotá.

- ____ (1986), *Elección de alcaldes*, Oveja Negra, Bogotá.
- DIAZ, U., Eduardo, *El clientelismo en Colombia*, El Áncora Editores, Bogotá.
- DURKHEIM, Emilio (1967), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.
- LORDELLO DE MELLO, Diego (1983), "Modernizaciones de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIX, No. 74, Junio, pp. 58-74.
- TIRADO M., Alvaro (1983) *Descentralización y centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, Bogotá.
- VEKEMANS, R. et al. (1970), *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Ediciones Troquel, Buenos Aires.
- VELÁSQUEZ, Fabio E. (1985a), "La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?", Universidad del Valle, Cali (mimeo).
- ____ (1985b), "Bases conceptuales para el análisis de la participación ciudadana", Universidad del Valle, Cali (mimeo).
- SANTAMARÍA Ricardo y SILVA L., Gabriel (1984), *Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura democrática*, CEREC, Bogotá.
- SANTANA, Pedro (1981) "Movimientos populares y reivindicaciones Urbanas" en *La problemática Urbana hoy en Colombia*, Colección Controversia, Cinep, Bogotá.

Adpostal



Llegamos a todo el mundo!

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

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

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

**LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS
243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34 9800 15 503**

Esperanza González

Directora de Foro Nacional por Colombia

El capital social en Cali: Participación y tejido organizativo

Esperanza González

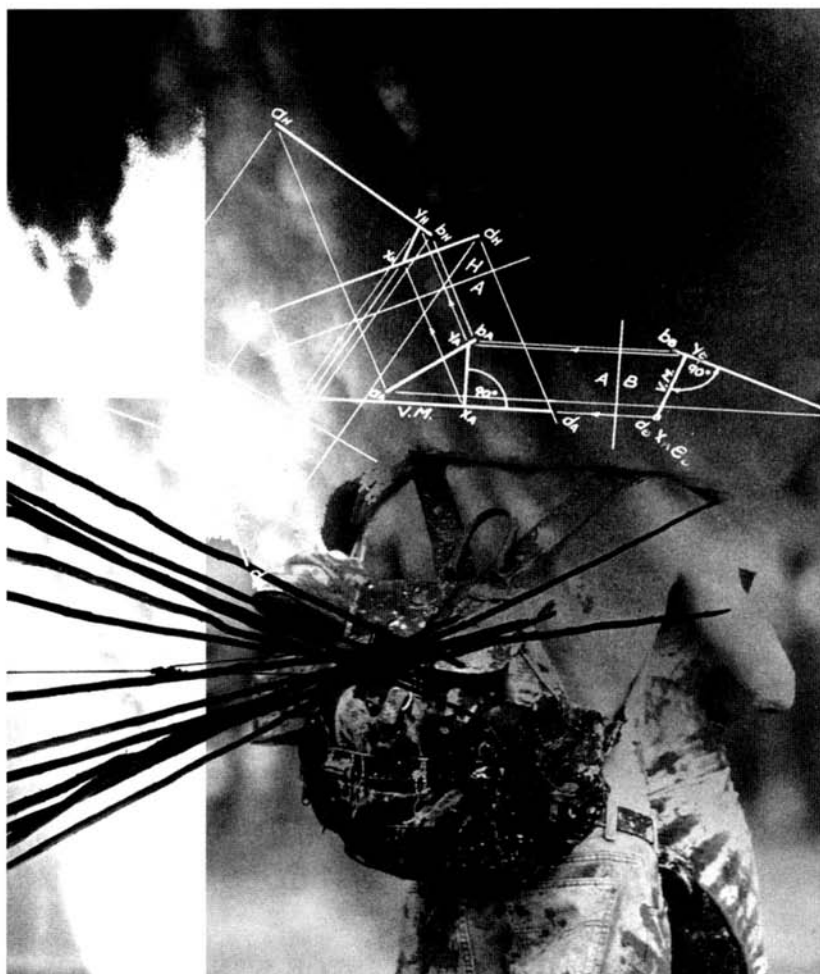
[Revista Foro No. 37, Octubre de 1999]

Las políticas sociales deben, hoy en día, tener como sustrato un conjunto de condiciones socioeconómicas, normativas y político-institucionales que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades. En ese sentido, su efectividad depende de tanto de la estructura institucional del gobierno, de la forma de hacer política, de la eficiencia del aparato gubernamental, del capital humano y, por supuesto, del capital social con que cuenta una sociedad determinada.

1. Algunas consideraciones sobre capital social

El desarrollo del proceso de descentralización en Colombia ha hecho cada vez más evidente la importancia que tienen la cooperación, la solidaridad y el empoderamiento de la ciudadanía en el mejoramiento de la calidad de vida. En efecto, las reformas descentralistas incorporaron como uno de sus ingredientes la apertura del Estado a la iniciativa ciudadana y, por ende, al fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad civil. Cada vez más los ciudadanos, individualmente o través de sus organizaciones, tienen la posibilidad de participar en la gestión de su propio desarrollo y en la definición de su destino colectivo. Si bien no puede negarse que todavía existen cuellos de botella para la participación ciudadana en Colombia, también es cierto que ha ganado terreno la idea de que las comunidades pueden y deben intervenir en la solución de sus problemas.¹

Ahora bien, como lo han demostrado recientes estudios, la capacidad de un grupo



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

para incidir en su propio desarrollo y el éxito de las acciones que lleve a cabo en ese sentido dependen del acumulado histórico de experiencias colectivas y de la densidad de

1. Por lo menos ese es el espíritu y la letra del actual Plan de Desarrollo Nacional "Cambio para construir la paz".

su tejido social. La investigación de Robert Putnam² sobre el éxito/fracaso de las instituciones en la promoción del bienestar en Italia gira en torno a dicha tesis. Putnam demostró que, más allá de las transformaciones introducidas por la descentralización regional, fueron necesarias ciertas condiciones “estructurales” de la sociedad italiana para que en el norte del país el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la democracia fueran posibles. Dichas condiciones son identificadas por el autor bajo la noción de capital social. Este constituye una clave importante del desarrollo económico y del grado de cultura cívica en el norte de Italia, una herramienta esencial para potenciar las instituciones sociales y políticas y para asegurar el éxito de su operación cotidiana.

El capital social alude al activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, y de la existencia de un tejido social (“redes de compromiso”, como las denomina Putnam), que le permite mejorar su eficacia en procura del bienestar. La solidaridad, la cooperación y la confianza constituyen valores fundamentales de la acción colectiva y elementos potenciadores del crecimiento económico y social.

Sudarsky, siguiendo los planteamientos de Putnam, plantea que el capital social se encuentra tanto en ámbitos públicos como privados, por ejemplo, en “las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y ‘situses’ como la política, la cultura y la economía”.³

En toda sociedad las interacciones sociales, en el mundo público o privado, contienen en sí mismas capital social, pero la intensidad del mismo varía según las características de la organización social, las redes que se establecen en su seno y los valores o principios que la rigen. Las prácticas establecidas en las comunidades expresan la so-

lidad o la insolidaridad, la confianza o la desconfianza, la cooperación o la no cooperación que existe entre los grupos. Un grado alto de confianza en mí y en el otro permitirá que los actores sociales se involucren mucho más en procesos que conduzcan a proporcionar satisfacciones y a mejores condiciones de vida, pero también aumentarán el capital social. La solidaridad denota, en este caso, la posibilidad que tiene un individuo o grupo de ‘personas que participan en una misma causa de actuar e intervenir en función de los mismos intereses para obtener éxito en los resultados esperados’⁴.

Las normas y las redes organizativas existentes en una sociedad, grupo o comunidad, son elementos esenciales del capital social. Las normas permiten reforzar la confianza social y facilitan la cooperación entre los individuos para alcanzar unos fines concretos. Las redes organizativas, por su parte, fortalecen las formas de colaboración entre los individuos, facilitan la comunicación, mejoran el flujo de información y promueven lazos fuertes de solidaridad y reciprocidad en el mejoramiento de la calidad de vida. La organización es una condición prioritaria para el empoderamiento de la ciudadanía; es un medio a partir del cual se establecen relaciones más cercanas, fuertes, fluidas, horizontales y equitativas con el Estado. A través de redes organizativas, la sociedad civil puede convertirse en un polo de presión y de interlocución con el Estado para lograr unas condiciones de vida más democráticas, equitativas e inclusivas⁵.

2. Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas, 1994.

3. Sudarsky, John, «Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia», en *Coyuntura Social*, No. 16, Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, 1997, p.190.

4. Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

5. Se ha querido destacar la dimensión «solidaria» y «consensual» del capital social. No puede dejarse de lado sin embargo la otra dimensión, la del conflicto y las redes de poder. El tejido social se estructura a partir del ejercicio de múltiples formas

El capital social hace posible conseguir y concretar objetivos y resultados comunes esperados. Esto significa que las transformaciones dadas por procesos exógenos (léase descentralización) per se no pueden originar tales resultados. Se requiere que la estructura social esté permeada por normas y redes organizativas que tengan como ejes articuladores los principios constitutivos del capital social.

2. El civismo y la participación en Cali

Cali es conocida no solamente como “la sucursal del cielo” sino también como la ciudad cívica y participativa por excelencia en Colombia. Por lo menos esa es la imagen que se ha venido proyectando por parte de los empresarios y de algunos sectores sociales y políticos. Estos muestran una Cali cívica, con una población con “fuerte sentido de pertenencia a la ciudad y (que) manifiestan a través de su conducta una cierta sensibilidad hacia la vida colectiva, asegurando elevados niveles de integración social: hacer la fila en los paraderos, no tirar basura a la calle, mantener la ciudad limpia, ser amables con el visitante, colaborar en las campañas cívicas, etc”.⁶

Esta imagen ha sido producto de las acciones emprendidas por los grupos empresariales, los cuales han demostrado un alto sentido filantrópico⁷ con campañas de civismo, labores de promoción y capacitación a sectores de la población —especialmente los más deprimidos—, programas de mejoramiento del nivel de ingresos y de las condiciones de vida. Las ONG's, especialmente aquellas que desarrollaron una labor asistencialista y de beneficencia, también han jugado un papel fundamental como gestoras de programas que tienen como principio el apoyo a las organizaciones sociales, especialmente a aquellos sectores marginados de ciertos beneficios sociales.

La oferta participativa

Una de las dimensiones del civismo caleño es el aumento en la última década de



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

la oferta participativa estatal. En efecto, en Cali los distintos gobiernos, de manera diversa, han promovido instancias y mecanismos de participación institucionales que involucran a amplios sectores de la comuni-

de poder y en medio de tensiones y disensos que forman parte de las relaciones sociales. Más aún, la solidaridad, las normas de cooperación y la confianza se estructuran a través de procesos en los que unos grupos, dotados de mejores recursos, logran colocar sus «puntos de vista» como principios orientadores de la acción colectiva y como base para la construcción de consensos sociales. Tales consensos, fundamentales para la supervivencia de la sociedad, son eje vertebral de la consolidación de las instituciones sociales y políticas.

6. Velásquez, Fabio, «Una mirada desde Cali», en *Nuevas formas de participación política*, Fescol, Santafé de Bogotá, 1996, p. 36.

7. Filantropía que no puede ocultar sus intenciones de control ideológico y dominación política.

gen de ciudad cívica y participativa, se han preocupado por abrir sus respectivos canales de participación, pero al mismo tiempo se han abstenido de brindar los instrumentos adecuados y de diseñar estrategias efectivas para que la intervención ciudadana pueda contribuir de manera sustantiva a la formulación y ejecución de políticas públicas. Adicionalmente, no se observa por parte de los distintos gobiernos derroteros y apuestas claras que permitan la continuidad de las políticas de participación ciudadana y, sobre todo, que aseguren una alta incidencia ciudadana en la gestión pública. Se cumple formalmente con la creación de canales de participación pero estos nacen vacíos de contenido.

Los alcaldes populares han manejado un discurso de la participación y prometieron impulsarla a través de distintas modalidades, pero esas propuestas se quedaron siempre a la espera de que alguien les diera vida. El alcalde Mauricio Guzmán, por ejemplo, conformó, según lo dispuesto por la ley, el Consejo Territorial de Planeación, y creó el sistema local de planeación, el cual obtuvo como producto la formulación de los planes de acción para las comunas y corregimientos. Creó los Ecodes para el diseño de políticas sectoriales y el Pridec, como ente encargado del seguimiento a los convenios sociales firmados con los líderes de las comunas y los corregimientos. Sin embargo, el balance general, excepción hecha de la creación del sistema local de planeación, no es el mejor en esa administración en lo que respecta a la participación. Instrumentos como los Ecodes no funcionaron ni dejaron huella y, en general, el talante de la administración no fue propicio para la participación ciudadana, más allá de eventos de consulta y diálogo directo, informal y esporádico con la población. Su preocupación como mandatario de los caleños fue otra: desarrollar un plan vial heredado de la anterior administración y venderle a los caleños la idea del Metro como el gran proyecto para modernizar la ciudad y hacerla competitiva. Poco tenía que ver esto con la participación ciudadana.

El programa de participación incluido en el plan de desarrollo municipal del actual alcalde Ricardo Cobo adolece de debilidades parecidas: propone, en efecto, adelantar procesos de sensibilización y formación, pero no define un claro derrotero para involucrar a la gente en la gestión local. De hecho, no existe un planteamiento acerca de la apertura de los entes gubernamentales a los procesos de participación y control social. Ninguna de las estrategias del plan de desarrollo toca aspectos relacionados con la adecuación institucional y los mecanismos a través de los cuales se involucra la ciudadanía en la gestión. Tampoco se aprecian con claridad los instrumentos que empleará la administración para lograr una gestión eficiente, transparente y democrática. Aunado a estos factores vale la pena tener en cuenta la actual crisis fiscal del municipio, que ha implicado una reducción en la inversión social y, por ende, en el componente de participación: este rubro, en efecto, sólo recibe el 1,6% del presupuesto de inversión aprobado, presupuesto que se ejecuta en forma mínima.⁸

No puede negarse que la oferta institucional de participación ha influido de algún modo para que la ciudadanía, a través de sus organizaciones, genere ciertas dinámicas sociales y políticas. Es el caso de ámbitos como la salud, la educación, la planeación, el medio ambiente y los servicios públicos, en los cuales se observa una cierta movilización ciudadana para hacer uso de los canales existentes. Sin embargo, no es clara la voluntad de los dirigentes políticos y de las autoridades municipales de profundizar el ejercicio de la participación. Podría estarse en tal sentido frente a una situación que llevaría a los ciudadanos a perder la confianza y la credibilidad en estos procedimientos y a propiciar modelos de gestión alejados de los ideales de la democracia participativa.

8. A octubre 31 de 1998 sólo se había ejecutado el 15.1 % del presupuesto asignado para ese año.

Organización social y participación ciudadana: lo bueno, lo malo y lo feo

Frente a la oferta participativa, hay que preguntarse si en Cali se ha ido conformando lo que podría llamarse la base social de los procesos de participación. En otras palabras, si ha ido cuajando un movimiento ciudadano organizado que genere iniciativas en el campo de las políticas públicas y dé vida a las instancias y mecanismos formales e informales instituidos por las normas o propuestos por las distintas administraciones municipales.

Lo primero que salta a la vista es la multiplicación en la última década de organizaciones cívicas de muy diversa índole: organizaciones empresariales, organismos no gubernamentales, juntas comunales, comités de veeduría, organizaciones de base sectoriales y territoriales, grupos culturales, de mujeres, de jóvenes y de la tercera edad, asociaciones profesionales, etc., la mayoría de ellas involucradas directa o indirectamente en la gestión local. Esta “explosión organizativa”⁹ ha sido la respuesta a por lo menos tres órdenes de factores: en primer lugar, la promoción realizada por “agentes externos”. Los grupos políticos, las ONG’s y los sectores filantrópicos contribuyeron de manera importante a la creación de organizaciones barriales y sectoriales que hoy están trabajando en la ciudad. En segundo lugar, la oferta participativa estatal ha creado su propia “demanda”, una de cuyas bases es la formación de grupos en torno a intereses compartidos. Algunos de ellos han sido transitorios, surgidos para demandar la satisfacción de alguna necesidad o de autogestionar soluciones a problemas específicos; otros han sido más permanentes o luchan por mantenerse como organizaciones en escenarios locales (barriales) o municipales. La promoción de las veedurías, el sistema local de planeación, la firma de convenios sociales, han sido oportunidades explícitas para la conformación de organizaciones sociales. Finalmente, un tercer factor de densificación del tejido social ha sido la incapacidad del Estado y de los gobiernos municipales de satisfacer buena parte de las necesidades y deman-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

das de la población. Al sentirse relativamente “abandonados”, algunos sectores, especialmente los más pobres, o bien se han insertado en redes clientelistas, o han decidido organizarse para autogestionar sus necesidades y reducir las condiciones precarias de su existencia, con o sin la colaboración de las autoridades municipales.

Como efecto de la convergencia de estos factores, existe hoy día en Cali una variada gama de organizaciones sociales (Juntas de Acción Comunal, grupos juveniles, organizaciones de mujeres en distintos estratos, grupos de tercera edad, asociaciones culturales y profesionales, organismos no gubernamentales de desarrollo, etc.). Cabe re-

9. No cuenta la ciudad con un inventario de estas organizaciones ni con un estudio de sus objetivos, estructuras, formas de inserción en la vida pública, etc. Lo que sí es cierto es que en los últimos años se han multiplicado a ritmo acelerado.

saltar el desarrollo del mundo de las ONG's y el papel que han venido jugando en los últimos cinco años en la formulación y ejecución de programas de desarrollo local. En ese lapso se han desarrollado nuevas formas de relación entre el Estado y las ONG's que se materializan en la coordinación, concertación y contratación para formular políticas a nivel local, realizar programas y proyectos y prestar servicios sociales. Las ONG's han participado en la ejecución de proyectos de educación, cultura, salud, organización y participación, economía y empleo dirigidos a líderes comunitarios, Juntas de Acción Comunal, jóvenes, grupos de tercera edad, mujeres, discapacitados, niñez, etc., a través de programas de promoción, formación, asesoría y acompañamiento.

Por su parte, las organizaciones de jóvenes han ido ganando terreno y presencia en la vida local, especialmente en la definición de programas y proyectos en su beneficio y en la formulación de una política local de juventud. Cerca de 20 organizaciones de jóvenes, 15 ONG's, la Secretaría de Bienestar Social y el programa Profe (PNUD) trabajaron concertadamente durante 1998 en la formulación de la política para el sector. Los grupos organizados de jóvenes tienen presencia cada vez mayor en la gestión local y en la ciudad. No solo intervienen en la vida cultural y artística de la ciudad sino que cada vez tienen más presencia en otros ámbitos, como por ejemplo, la consolidación de la paz a través de prácticas democráticas y la construcción de nuevos escenarios y ámbitos de relación social y convivencia.

Algo parecido puede decirse de las organizaciones de mujeres y de la tercera edad. La reforma de la administración municipal en Cali (1996) creó la División de Mujer y Género, entidad encargada de impulsar y ejecutar la política de igualdad y de definir estrategias de trabajo encaminadas a introducir políticas y programas gubernamentales en favor de la mujer y a apoyar a todos los grupos de base de mujeres. De igual forma, se conformó el Comité Consultivo de las Organizaciones de Mujeres de Cali, encargado de asesorar a la administración en la

aplicación de la política de mujer en el municipio. Desde ese entonces, se empezó a trabajar en la inclusión del tema de género en todos los programas sociales de la ciudad y en la formulación de programas gubernamentales con perspectiva de género. Actualmente en Cali existen 38 ONG's que desarrollan actividades en favor de las mujeres, cuatro instituciones mixtas y tres grupos de mujeres de base a nivel macro.

Algunos de estos grupos, a través de su representante en el Consejo Territorial de Planeación, han presentado propuestas referidas a la incorporación de la problemática de la mujer caleña y sus posibles soluciones en los planes de desarrollo en las últimas dos administraciones. Adicionalmente, las ONG's especializadas en el tema de mujer han venido desarrollando, con o sin ayuda de las administraciones municipales, un conjunto de programas que pretenden mejorar las condiciones laborales, sociales y culturales de la mujer caleña a través de procesos de formación, asesoría y acompañamiento.

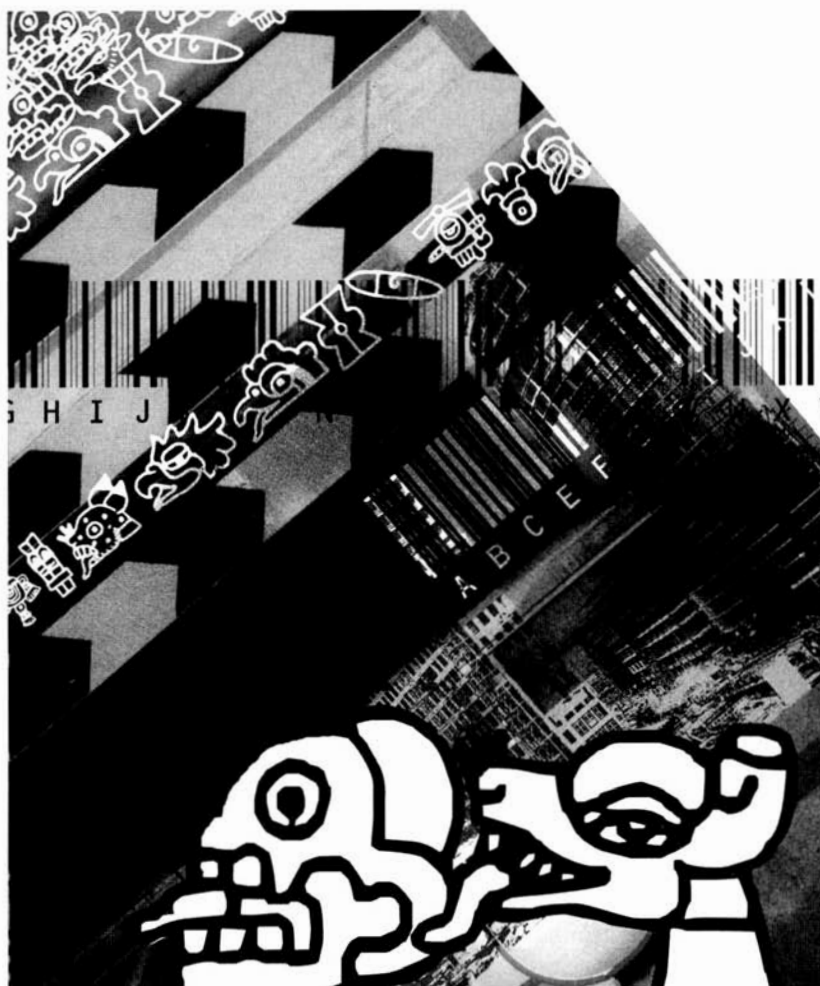
Por su parte, los grupos de la tercera edad aglutinan personas que buscan actividades de socialización, de amistad, recreación y cultura. En Cali, en la década de los años 80 empezaron a surgir grupos que pretendían generar bienestar físico y psicológico a sus asociados mediante prácticas de gimnasia, danza y recreación. En el municipio existe la Corporación para la Tercera Edad, organismo encargado de promover y fortalecer estos grupos. En asocio con la alcaldía municipal han desarrollado diversos programas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de este sector poblacional. En 1998 estaban registrados ante la Corporación 508 grupos y 123 grupos en la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Todas las comunas, sin excepción, cuentan con varios grupos, destacándose las comunas 13 y 14 (Distrito de Aguablanca), con 60 y 54 grupos respectivamente.

La multiplicación de este tejido social constituye sin lugar a dudas una fortaleza de la ciudad en la perspectiva de la modernización y la democratización de la gestión pública. Sin embargo, muchos de estos grupos

operan exclusivamente en el campo de sus respectivos intereses y no logran concretar proyectos de ciudad que les permita tener iniciativas globales e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida del municipio. No existe en algunos casos la capacidad de construir una esfera de intereses comunes. Existen altas dosis de corporativismo (grupos de presión que buscan solamente su beneficio particular) en su relación con el Estado y en algunos casos han perdido su autonomía al mantener una fuerte dependencia con respecto a dirigentes políticos o a la administración municipal.

Esta tendencia a la acción en función de racionalidades más particulares que colectivas ha determinado un cierto rumbo de las experiencias de participación ciudadana: aunque sigue habiendo iniciativas de gran importancia desde distintos grupos, la participación no logra aún producir efectos importantes en la marcha de la ciudad. En materia de iniciativas, los grupos empresariales continúan realizando programas que promueven la inclusión de sectores pobres en procesos de desarrollo local a través de acciones de formación, asesoría, capacitación para el trabajo y acompañamiento. Las ONG's también han tenido un papel fundamental como gestoras de programas que tienen como principio el apoyo a las organizaciones sociales, especialmente a aquellos sectores excluidos de ciertos beneficios sociales. Un buen porcentaje de ellas se dedica a promover y fortalecer la democratización de la gestión pública, especialmente en la vía de lograr la inserción de sectores sociales al mercado laboral y a la vida ciudadana a través de procesos de formación, cualificación y sensibilización de la población y de las autoridades municipales.

Con todo, la participación de los caleños en la vida pública sigue mostrando un bajo perfil, por lo menos desde el punto de vista de su impacto sobre la orientación de la política pública en esta década. Un fenómeno revelador al respecto es, en el campo de la participación política, la desaparición de movimientos o fuerzas diferentes a los partidos tradicionales. En Cali, en las décadas de los años 70 y 80, aparecieron movimientos



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

cívicos o populares que jugaron un papel importante en la arena política local, en especial en la denuncia y lucha contra la corrupción. Estos movimientos llegaron a tener un peso importante en el Concejo (Movimiento Cívico) y en la elección de alcaldes (Henry Holguín, en 1988), obteniendo importantes votaciones. Sin embargo, pronto desaparecieron de la escena política. Hoy día, esta última está copada por candidatos de los partidos tradicionales liberal y conservador a través de sus distintas fracciones, lo que ha estrechado el margen de elección para los ciudadanos.

En materia de participación ciudadana la tendencia no es muy diferente: aunque la participación en la elección de las Juntas Administradoras Locales de Cali aumentó en los dos últimas contiendas, ello fue más la consecuencia del aval político requerido a los candidatos para su inscripción que el producto

de un interés ciudadano por las juntas. En general, estas han perdido credibilidad ante los ciudadanos, especialmente porque su labor se ha circunscrito, en la mayoría de los casos, a mantener el caudal electoral y a repartir burocráticamente los dineros que les asigna la administración municipal para obras y proyectos de inversión en las comunas y corregimientos. El bajo perfil demostrado por las JAL en su gestión y la visión de muchos comuneros de que las Juntas son trampolines para hacer carrera política, han contribuido a aumentar la incredulidad de la ciudadanía en la efectividad de estos órganos para resolver sus problemas.

Otros comités e instancias de participación (Consejo Territorial de Planeación, Consejos de Planeación de Comunas y Corregimientos, veedurías ciudadanas, comités de participación en salud, Junta Municipal de Educación, etc.) no han tenido una visibilidad suficiente en la ciudad ni han logrado influir en la formulación de políticas públicas municipales. El Consejo de Planeación, no puede negarse, ha sobrevivido, a pesar de las limitaciones que le impone la ley que lo creó, y ha realizado tareas de educación ciudadana, difusión y seguimiento del plan. Sin embargo, como lo muestra el estudio de Velásquez¹⁰, el Consejo no ha jugado un papel visible en la discusión de temas álgidos de la vida y la gestión local, como por ejemplo el metro, la inversión social, la inseguridad, el plan de ordenamiento territorial, el impuesto predial, etc. Mayor incidencia tienen otros sectores sociales (los empresarios, las ONG's) en la formulación de políticas y proyectos municipales.

Por su parte, los comités de veeduría (150 a finales de 1998) han ayudado a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en diversos proyectos de desarrollo local, contribuyen con su opinión y, en algunos casos, con la denuncia y la queja, pero no cuentan con herramientas técnicas y políticas suficientes que les permita tener un mayor peso en la vida local. Ha habido esfuerzos ciudadanos para constituir veedurías de proyección y alcance, pero hasta el momento los

resultados no son los esperados en cuanto al protagonismo de la sociedad local en el seguimiento a los planes y programas de desarrollo local.

Algo parecido podría decirse de otras instancias de participación, llámense comités de participación ciudadana en salud, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, etc. Sin dejar de reconocer el esfuerzo ciudadano y de algunas autoridades y funcionarios municipales por impulsarlos e, incluso, los logros obtenidos por algunos de ellos, la tendencia dominante es la rutinización de su acción, la operación a una escala sectorial o localizada (barrio o vereda) y la impotencia para transformar los estilos de la gestión local y los contenidos de la política pública.

3. Transformaciones sociales y capital social

Cali no es la misma ciudad de hace dos o tres décadas. Se ha transformado de manera rápida en términos demográficos, urbanísticos y de modos de vida de sus habitantes. Cali es la segunda ciudad del país en cuanto al volumen de población, está sufriendo un acelerado proceso de metropolitanización y desde hace varios años se convirtió en el principal centro urbano del suroccidente colombiano. A ello hay que sumar su inserción progresiva, a veces dolorosa, en las dinámicas de la globalización y la apertura económica, todo lo cual ha determinado un cambio profundo en su vida interna y en sus formas de vida.

Un factor que sin duda transformó significativamente el diario vivir de los caleños fue sin duda la rápida inserción del narcotráfico en la economía y la vida social y política local en los últimos quince años. Las inversiones hechas con dineros provenientes de esa actividad rápidamente crearon una economía artificial (por ejemplo, la sobreoferta de

10. Velásquez, Fabio, "Participación y Gestión local: el Consejo Territorial de Planeación en Cali", Universidad del Valle, 1998 (mimeo).

vivienda para estratos de altos ingresos) que se desvaneció en poco tiempo como consecuencia de la política represiva del Estado y creó una crisis social sin precedentes, como la que vive hoy la ciudad. El narcotráfico cambió igualmente los estilos de vida, tanto en el nivel del consumo (ostentación y derroche) como en el plano de las relaciones sociales y de convivencia (uso de las armas, ajuste de cuentas, violencia, etc.).

La articulación de estos factores ha incidido de manera determinante en el comportamiento público de los caleños, en el sentido de una "privatización" de la vida colectiva. El imperio de las racionalidades particulares y el uso de la fuerza para la solución de los conflictos han sido la nota dominante en estos últimos años. La ciudad se ha convertido, en tal sentido, en una especie de escenario de la supervivencia, no sólo de los pobres sino de vastos sectores de las clases medias que, a raíz de la crisis económica, han experimentado un deterioro importante de la calidad de su entorno.

En este contexto, los procesos participativos se han visto seriamente afectados, sobre todo desde el punto de vista de las motivaciones y las conductas individuales. En un escenario de crisis como el que vive la ciudad, cunde la desesperanza y la desconfianza, elementos fundamentales de la acumulación de capital social. Ello interpone obstáculos a la comunicación entre distintos sectores de la sociedad local y entre estos y la administración municipal para la definición y logro de metas colectivas. Todo parece indicar que los atributos de civismo y solidaridad se han ido perdiendo a pasos agigantados, y que han sido sustituidos por conductas basadas en la desconfianza, el individualismo y el facilismo. El civismo comienza a ser reconocido como un mito o, en el mejor de los casos, como un patrimonio perdido que valdría la pena recuperar para superar la crisis.

El patrimonio social que Cali logró acumular hasta hace pocos años se ha ido debilitando y muchas de las iniciativas sociales, especialmente de base popular, que buscan expresarse en la escena pública, son inme-

diatamente absorbidas por intereses particulares de corte político o corporativo, a pesar de que existe un gran desencanto político entre la mayoría de la población. El tejido organizativo está ahí, pero paralizado, como un cascarón vacío, sin líderes renovadores ni estrategias que le permitan salir de su marasmo.

El problema no es la ausencia de canales y mecanismos de participación sino la gran fragmentación y dispersión de los mismos, ocasionando esfuerzos atomizados y sin apuestas y derroteros claros. El discurso de la participación ha calado entre los ciudadanos, los políticos, los empresarios y servidores públicos. Pero, precisamente, ese discurso, como un ingrediente esencial de la gestión pública democrática, aparece vacío de contenido.

Allí radica uno de los retos más importantes de la ciudad: recuperar una identidad colectiva bastante perdida y dotarse de nuevos referentes de sentido que le permitan a la población construir metas de interés común. No basta con la existencia de organizaciones para el desarrollo de procesos de participación. Si bien ellas son un pilar muy importante, es preciso contar con otros elementos vitales: nuevos liderazgos que actúen con base en racionalidades colectivas, visión de ciudad e interiorización de normas y valores de confianza, solidaridad, cooperación y manejo democrático del conflicto.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

Norbert Lechner
Político e investigador

Democracia y Modernidad: *ese desencanto llamado posmoderno*

Norbert Lechner

[Revista Foro No. 10, Septiembre de 1989]



Que sentido tiene discutir en América Latina sobre la llamada "posmodernidad"? Podría ser que otra moda intelectual importada y una larga experiencia de frustraciones nos han vuelto escépticos frente a debates que serían válidos en Europa o en Estados Unidos, pero ajenos a la realidad latinoamericana. Por cierto, la posmodernidad es una noción controvertida y todavía es demasiado temprano para evaluar el alcance de la discusión. Pero indudablemente existe un estado de ánimo diferente a las décadas

anteriores y esta nueva sensibilidad merece nuestra atención.¹ Por lo demás, vivimos en una época de transnacionalización que abarca no solamente circuitos económicos, sino igualmente ideológicos; también el "clima cultural" se internacionaliza y los temas del debate europeo o estadounidense forman parte —aunque sólo sea como una "moda"— de

* Tomado de Norbert Lechner. *Los patios interiores de la democracia y la subjetividad política*, Clacso, 1988.

nuestra realidad. Por lo demás, todo enfoque ilumina algunos problemas y oscurece muchos otros. En consecuencia, preguntémonos sobre cuáles fenómenos echa luz el presente debate.

¿Qué entendemos por posmodernidad? Las interpretaciones son múltiples y frecuentemente contradictorias.² Para unos se ha agotado la modernidad, dando inicio a una nueva época. Para otros, no existe tal mutación y se trata más bien de una crítica al interior de un proyecto inconcluso de modernidad.³ En todo caso, es por referencia a la modernidad que reflexionamos nuestra situación. Vale decir, es fundamentalmente una reflexión sobre nuestro *tiempo*. Pero además —y por encima de todo— el debate sobre la denominada posmodernidad, si bien iniciado en el campo de la filosofía, la estética y la arquitectura, se ha transformado en una *cuestión política*. ¿Se ha agotado el impulso reformador de la modernidad? Esta es, aunque de manera larvada, la cuestión de fondo. Y es desde ese punto de vista que pretendo revisar un posible cambio en nuestra cultura política.

Un fenómeno que, sin lugar a dudas, caracteriza la situación política de varios países latinoamericanos, es el desencanto.⁴ Ello puede afectar gravemente los procesos de democratización al restarles arraigo a las instituciones políticas. Por esta razón el desencanto político suele ser valorado negativamente y no faltan experiencias históricas para justificar ese temor. El peligro de un desencanto con la democracia existe; por lo mismo, conviene analizarlo más detenidamente. Siempre hubo períodos de certeza y períodos de duda; bien visto, solo hay desencanto donde hubo ilusiones.

En este sentido, se habla de un exceso de expectativas que la democracia no puede cumplir. Ahora bien: más que un exceso podría ser un cambio de la subjetividad investida en la política. En esta perspectiva me interesa el "clima posmoderno". A mi entender, la llamada posmodernidad es más que todo cierto desencanto con la modernidad: modernidad que a su vez ha sido definida como un "desencantamiento del

mundo" (Max Weber). Es decir, se trataría de una especie de "desencanto con el desencanto". Fórmula paradójica que nos recuerda que el desencanto es más que una pérdida de ilusiones, la reinterpretación de los anhelos. De ser así, ese desencanto llamado posmodernidad no sería el triste final de un proyecto demasiado hermoso para hacerse realidad sino, por el contrario, un punto de partida.

Sobre la modernidad

América Latina nace bajo el signo de la modernidad en un doble sentido. Por un lado, el descubrimiento europeo de América contribuye (junto al Renacimiento, la Reforma y la filosofía de la Ilustración) a plasmar el pensamiento occidental moderno. El encuentro con el Nuevo Mundo altera la conciencia del tiempo histórico; puesto que la curiosidad por lo nuevo aporta tantos beneficios materiales, "lo nuevo" se constituye como un valor en sí. La conquista de América marca un hito decisivo para emprender la conquista del futuro. Pero no solo las coordenadas temporales, también las espaciales quedan descentradas. El encuentro con el indio — el otro — plantea una nueva escala de diferenciación que cuestiona de inmediato la propia identidad. Se modifica el mapamundi

1. Es significativo para la historia de las ciencias sociales en la región que CLACSO haya festejado su XX aniversario bajo el título «Identidad latinoamericana, premodernidad, modernidad y posmodernidad». (Ver *David & Goliath* 52, Buenos Aires, 1987). No menos revelador es el interés que despierta el tema en revistas de inspiración neoliberal; ver el *dossier* en *Estudios Públicos* 27, Santiago, 1987.

2. Una breve introducción ofrece Jameson, Frederic: "Posiciones ideológicas en el debate posmodernista", en *Fahrenheit 450*, No. 2, Buenos Aires, 1987 (traducción de New German Critique 33).

3. Ver el conocido texto de Habermas, Jürgen: "La modernidad, un proyecto incompleto", en Foster, Hal (Ed.), *La posmodernidad*, Ed. Kairós, Barcelona, 1985.

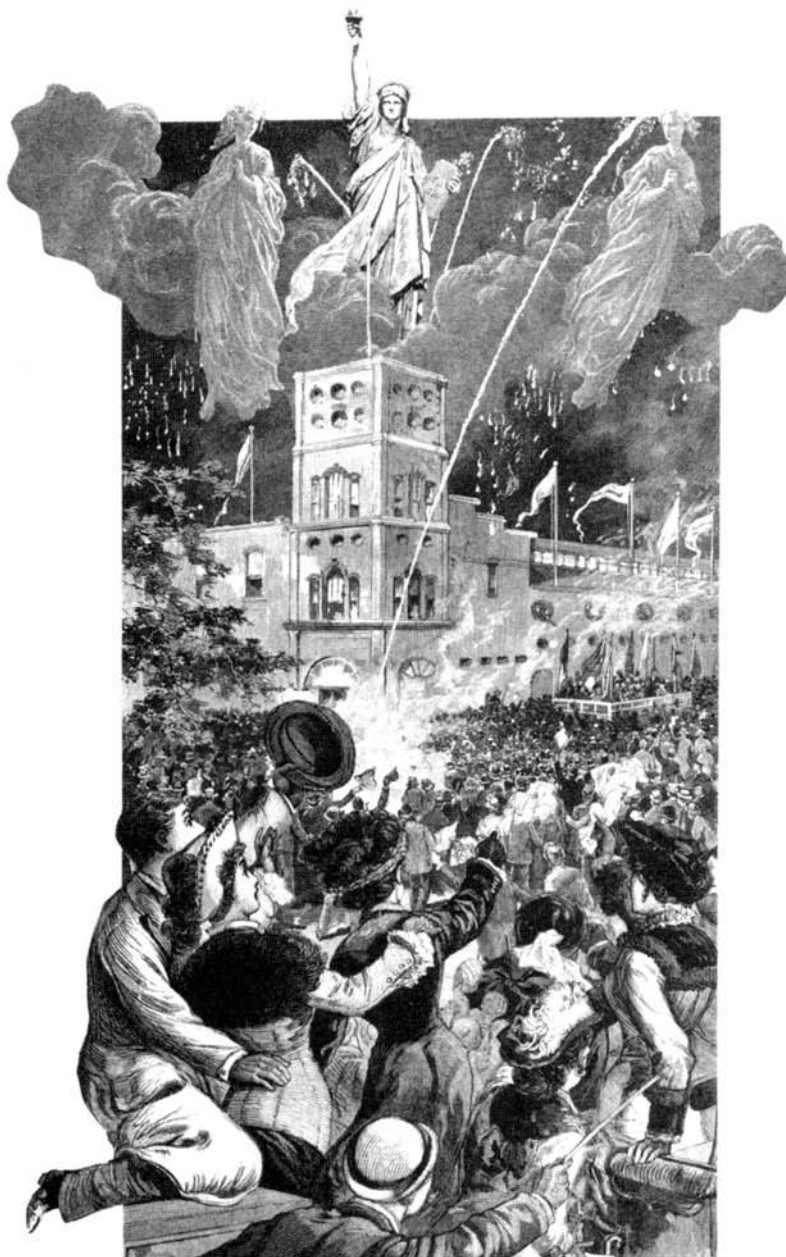
4. Para Argentina, ver Echegaray, Fabián y Raimondo, Ezequiel, *Desencanto político, transición y democracia*, Centro Editor, Buenos Aires, 1987.

y, por tanto, se altera también el exiguo espacio mental en que se concebía el antiguo orden social.⁵

Si América Latina se encuentra en el origen de la modernidad, por otro lado, a su vez, se constituye bajo el impacto de la modernidad. Las revoluciones independentistas enfrentan a nuestros países con el desafío de la modernidad, encarnado de manera emblemática por la Revolución Francesa: ¿cómo instituir la sociedad únicamente a partir de lo social, sin recurrir a una legitimación trascendente? La pregunta resume la cuestión del orden tal como se plantea hasta hoy día también en América Latina. Volvamos, pues, sobre la noción de modernidad, expuesta en el artículo anterior, para enfocar posteriormente los eventuales motivos del desencanto.

Entendemos por modernidad el proceso de desencantamiento con la organización religiosa del mundo. La sociedad religiosa se caracterizaba por la anterioridad y alteridad absoluta de un principio divino como garantía inviolable del orden. No solo ese fundamento radical escindido, sino el propio orden mundano, quedaban totalmente sustraídos a la disposición humana. La modernidad consiste en la ruptura con esa fundamentación trascendente y la reivindicación de la realidad social como un orden determinado por los hombres. Afirmando su autonomía, los individuos se hacen irremediamente cargo de organizar su convivencia.

La modernidad es ante todo un proceso de secularización: el lento paso de un *orden recibido* a un *orden producido*.⁶ El acento es doble. Por un lado, *producción* social del orden. El mundo deja de ser un orden predeterminado de antemano al cual debamos someternos y deviene objeto de la voluntad humana. ¿Cómo hacernos responsables del mundo siendo tan escaso nuestro poder de disposición y control? Por el otro lado, el *orden* mismo. Ya no existen una ley absoluta ni una tradición sagrada que encaucen la voluntad humana y son los hombres mismos quienes han de autolimitarse. ¿Sobre qué principios generales puede fundarse el orden social cuando todo está sometido a la crítica?



Preguntas como estas, que acompañan con mayor o menor dramatismo al desarrollo de la modernidad, insinúan la magnitud de los desafíos que plantea un "orden producido". En medio de esa revolución, cuya

5. Ver Todorov, Tzvetan, *La conquête de l'Amérique. La question de l'autre*, Ed. Sedil, París, 1982, reseñado por P. L. Croyetto en *Mundo 2*, México, 1987 (traducido por Siglo XXI Ed.)

6. El enfoque es de Gauchet, Marcel, *Le désenchantement du monde*, Ed. Gallimard, París, 1985.

radicalidad hoy apenas imaginamos, tal vez el problema central de la sociedad moderna sea asegurarse de su identidad, o sea, cerciorarse de "sí misma" en tanto sociedad.⁷ Ella tiene que crear, a partir de sí misma, su propia normatividad. Y este orden producido, precisamente por ser autodeterminado, ya no puede reclamar garantía alguna. Si antes la alteridad radical del fundamento excluía conflictos acerca de la forma de convivencia social, ahora tanto el orden que *es* como el orden que *debe ser*, se encuentran sometidos a discusión. Ya no solo los derechos de uno u otro estamento social, sino el sentido y la legitimidad del orden mismo se ven permanentemente cuestionados. Sin escapatoria posible, la sociedad moderna está inexorablemente autorreferida. Ello explica tanto la dinámica incesante con que intenta identificarse a sí misma como la sensibilidad extrema con que reacciona a toda amenaza eventual de su autoimagen.

Junto con esta autorreferencia radical surge la política moderna. La secularización traslada a la política la función integradora que cumplía anteriormente la religión. Si antes la religión consagraba una instancia última en que se fundaban todas las manifestaciones del orden dado, ahora se atribuye a la política un lugar privilegiado en la producción del orden social. La sustitución del fundamento divino por el principio de la soberanía popular instituye la centralidad de la política en un doble sentido: a) en tanto acción consciente de la sociedad sobre sí misma; y b) representación de la sociedad en tanto orden colectivo. En general, el acento es puesto en el primer aspecto —la política como acción—, pero no es menos productivo el segundo aspecto. Aún más: que la sociedad se reconozca y se afirme a sí misma como una colectividad es la premisa para que pueda actuar sobre sí misma. En consecuencia, una pregunta decisiva de la modernidad me parece ser la siguiente: ¿puede la sociedad moderna elaborar políticamente una identidad razonable?

Dos son las dificultades. Ya aludí a una: ¿cómo articular una pluralidad de voluntades individuales, en principio ilimitadas, en una voluntad colectiva que, por definición,

establece límites? La articulación de pluralidad y colectividad es justamente la pretensión de la democracia. Desde sus inicios, sin embargo, media una gran distancia entre esta pretensión teórica y su institucionalización práctica. La multiplicidad de "pueblos" realmente existentes, o sea, la heterogeneidad de la sociedad, contradice la homogeneidad que presupone al nivel conceptual la soberanía del pueblo.⁸

Vale decir, la idea de soberanía popular evoca un «pueblo» ya existente cuando, en realidad, esta identidad recién ha de ser creada. Para ser más exacto: la democracia (como principio de legitimidad) presupone una identidad que la democracia (como principio de organización) nunca puede producir como algo permanente y definitivo.

La segunda dificultad es posible formularla así: ¿puede la política en tanto aspecto parcial de la vida social "representar" a la sociedad en su conjunto? Una premisa de toda teoría democrática moderna es la posibilidad de elaborar, mediante medios específicamente políticos, una representación de modo explícito o implícito, por referencia a una voluntad general. De inmediato, sin embargo, se critica el carácter ficticio y abstracto de "lo general". La crítica puede estar restringida a los mecanismos políticos de representación (voto censitario, etc.), pero ya para Marx no se trata de una insuficiencia dentro del campo político, sino de la incompetencia de la política para legitimar el orden social. El problema es la representatividad de la política.

Estas dificultades explican los diversos intentos por situar la cuestión de la identidad en una estructura distinta a la política y, en concreto, a la democracia. Basta recordar la tesis del mismo Marx acerca de que

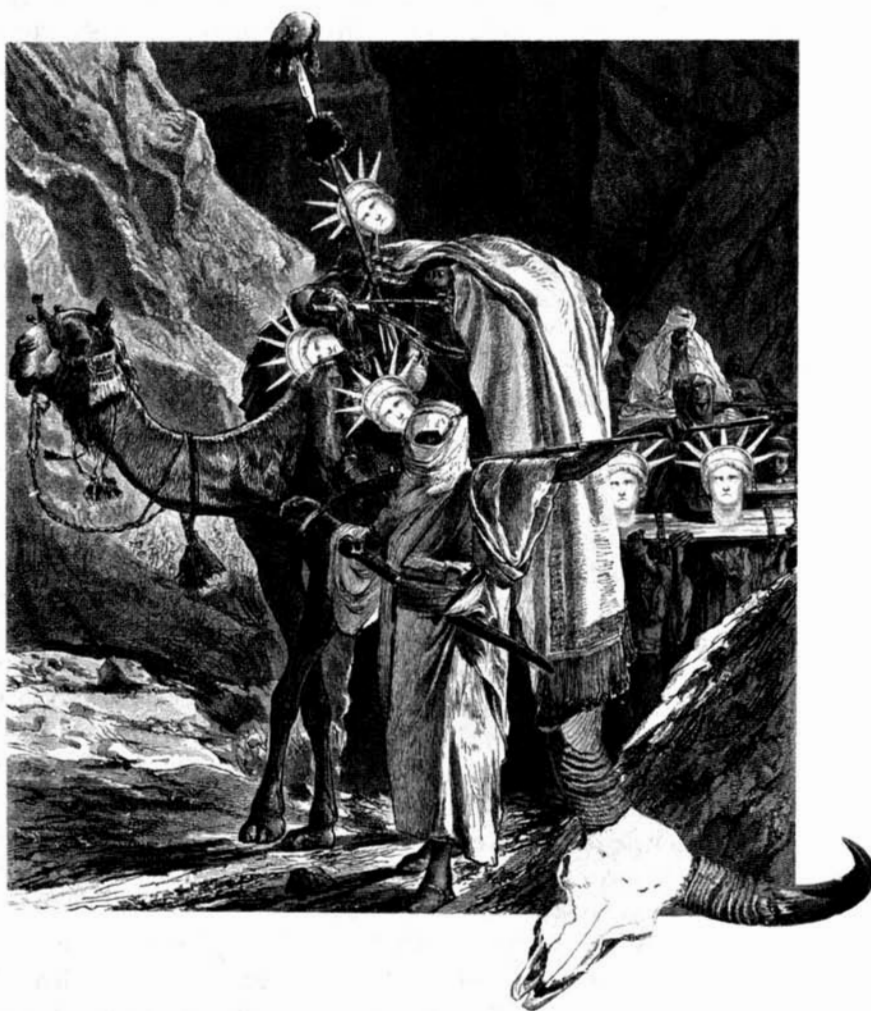
7. Habermas, Jürgen, "Das Zeitbewusstsein der Moderne und ihr Bedürfnis nach Selbstvergewisserung", en *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Suhrkamp, 1985.

8. Una buena introducción a la época independentista ofrece Guerra, François-Xavier: "La peuple'souverain; fondements et logiques d'une fiction" (mimeo), Seminario EHSS-Clasco, París, 1987.

la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política, tomando por referente identificatorio a la clase. Tocqueville, por su parte, alude a una integración sociocultural, destacando la similitud de costumbres, sentimientos y creencias como la base de la democracia norteamericana. El intento más relevante, empero, es la afirmación de una identidad nacional. Independientemente de cómo definamos la nación (en términos esencialistas, étnicos, lingüísticos o como comunidad de destino), esta estrategia ilustra bien algunas de las contradicciones que plantea la modernidad.

Una primera contradicción existe entre la centralidad asignada a la política como *locus* de la soberanía popular y la determinación societal de la identidad. Tanto en el caso de la identidad nacional como en los otros intentos mencionados la unidad del proceso social es concebida como un hecho externo a la política. Históricamente, será el Estado quien realice efectivamente la unificación, pero la acción estatal se legitima solo en tanto "representa" una identidad definida societalmente. Este enfoque societal reduce la productividad atribuida a la política: la voluntad colectiva elaborada políticamente queda siempre subordinada a una instancia última fuera de la política (la unidad nacional, la estructura económica, la tradición).

La segunda contradicción consiste en la búsqueda de una identidad histórica en una época eminentemente "futurista". Si la modernidad se caracteriza por la ruptura con la tradición, la cuestión de la identidad, en cambio, es proyectada al pasado. Mediante una construcción retrospectiva, la unidad de la vida social es antepuesta a la política como un dato previo. Para ello se suele reducir la rica diversidad de elementos y alternativas a la historia, única y lineal, de la cual han sido borradas todas las encrucijadas y discontinuidades. El resultado es una identidad ficticia, porque está basada en un pasado artificialmente homogeneizado con el fin de legitimar el presente; y además, una identidad cerrada, con escasa capacidad para modificarse de acuerdo con las innovaciones del proceso social.



Existe una tercera contradicción entre los criterios universalistas de la democracia y los rasgos particularistas del Estado nacional. La sociedad moderna se funda en la soberanía ilimitada y la voluntad general de los hombres, y simultáneamente, en la institucionalización de valores determinados. Mientras que la democracia descansa, en principio, sobre una ciudadanía cosmopolita, no aceptando otro límite que el reconocimiento del ordenamiento constitucional, el Estado nacional está conformado por una población preseleccionada con base en categorías cuasinaturales. En este caso, la comunidad es definida exclusivamente por su oposición a otras naciones. Lo distinto es lo extranjero. En consecuencia, una identidad nacionalista enfoca las diferencias fundamentalmente como una división (internacional) de amigo y enemigo.

No es necesario detallar aquí estas dificultades que enfrenta la sociedad moderna para reconocerse y afirmarse en tanto tal. Basta visualizar cómo el abandono de la visión sacra y la afirmación de un mundo profano nos plantea la cuestión de la identidad como una tarea central y su estrecha vinculación con la cuestión democrática. Habiendo sido esta nuestra preocupación principal en los últimos diez años, no es irrelevante interrogarnos acerca del aporte de la crítica posmoderna a la elaboración de una nueva teoría de la democracia.

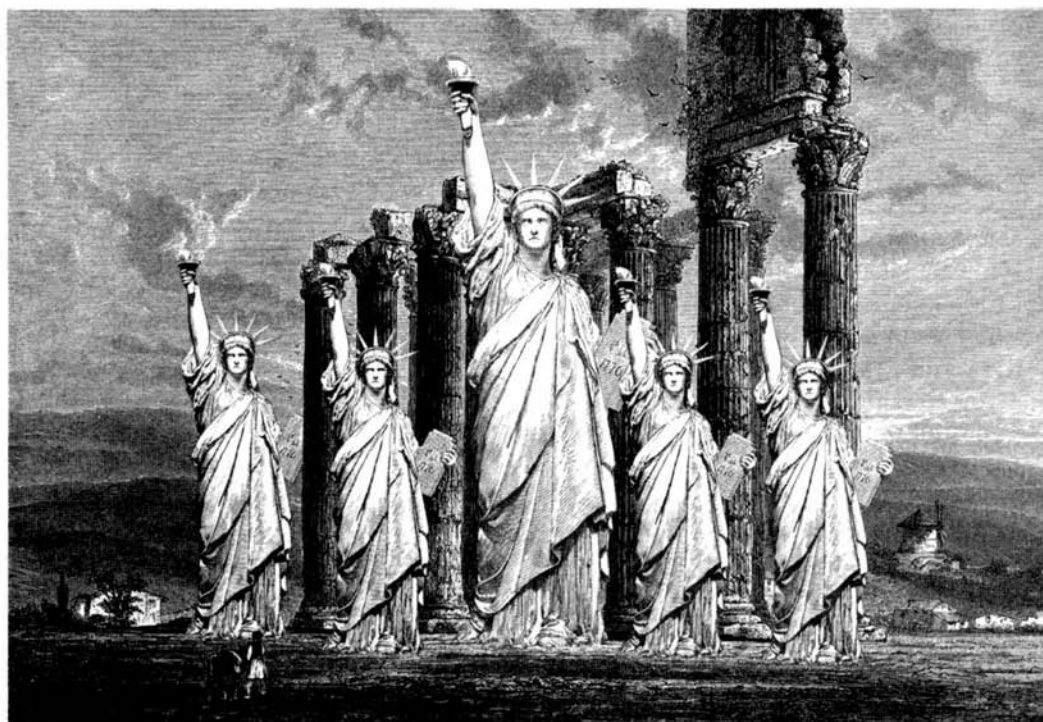
El desencanto de la modernización

Una primera dimensión del desencanto posmoderno es la pérdida de fe en que exista una teoría que posea la clave para entender el proceso social en su totalidad. Nuestra época se caracteriza por un recelo frente a todo tipo de metadiscurso omnicompreensivo. Esta desconfianza nace de una intención antitotalitaria; tras el saber, como de toda pretensión de verdad, se escondería una relación de poder. La crítica posmoderna prosigue así la relativización de toda norma. Sería la "voluntad de poder" la fuerza real que estructura ese magma de diferencias que es *lo social*, institucionalizando un *sistema*. Contraponiendo lo social a la sociedad se busca rescatar la complejidad infinita de la «vida» frente a la "forma". Se trata de una *tensión* bien conocida por "los modernos", según lo atestigua la vasta discusión a comienzos de siglo. El "sistema social" no es una estructura neutral, por cierto. Toda crítica se alimenta de la duda y hay que sospechar del poder objetivado en las estructuras existentes. Una negación indeterminada de todo poder, empero, no logra discernir entre instituciones legítimas e ilegítimas. La crítica posmoderna se acerca a posiciones anarquistas que —a menos que la cuestión de la legitimidad sea obsoleta— terminan siendo una rebeldía testimonial e ineficaz. Dicho en otras palabras: la deconstrucción posmoderna tiene el mérito indudable de resaltar la complejidad como un fenómeno central de nuestra sociedad, pero me pregunto si también nos ofrece los medios para trabajar dicha complejidad.

El rechazo a *la razón* se apoya en la existencia de diversas racionalidades. Constatación trivial si alude al proceso de diferenciación propio a la secularización. Perdida la unidad que procuraban la religión y la metafísica, los distintos campos sociales se diferencian aceleradamente, cada cuál desarrollándose de acuerdo con su lógica específica. Ya los filósofos de la Ilustración reconocían a las racionalidades cognitiva-instrumental, moral-práctica y estético-expresiva como esferas diferenciadas. Pero el reconocimiento de tal diferenciación siempre iba acompañado de la búsqueda de algún principio de validez universal. La modernidad era concebida como una tensión entre diferenciación y unificación dentro de un proceso histórico que tiende a una armonía final. Hoy en día ha desaparecido el optimismo iluminista acerca de la convergencia de ciencia, moral y arte para lograr el control de las fuerzas naturales, el progreso social y la felicidad de la humanidad. La reconciliación de lo bueno, lo verdadero y lo bello aparece como una ilusión de la modernidad. El desencantamiento con esa ilusión sería la posmodernidad: la *diferenciación* de las distintas racionalidades es vista como una *escisión*.

La ruptura con la modernidad consistiría en rechazar la referencia a la totalidad. Sin embargo, permanece ambiguo el alcance de ese nuevo desencanto: ¿se rechaza la referencia a la totalidad articuladora de los diferentes campos porque no es posible o porque ya no es necesaria? ¿O no podemos prescindir de una noción de totalidad, pero pensada en otros términos? A mi entender, el debate sobre la llamada posmodernidad deja abierta una cuestión de fondo: ¿la tensión entre diferenciación y articulación sigue siendo un problema práctico o se trata de un asunto obsoleto?

El desencanto siempre tiene dos caras: la pérdida de una ilusión y, por lo mismo, una resignificación de la realidad. La dimensión constructiva del desencanto actual radica en el *elogio de la heterogeneidad*. Asistimos a una nueva dinámica a la vez amenazante y estimulante. Amenazante porque se vienen abajo paisajes que nos eran familiares y permitían movernos con cierta previsión. No im-



porta que la certidumbre fuese ilusoria; lo importante es la existencia de algunos referentes compartidos. Ahora todo se acelera y nada está en su lugar. Junto con este sentimiento de precariedad, muchas veces paralizante, la nueva dinámica provoca revulsiones creativas. ¿Por qué dar por sentado que la homogeneidad favorece el entendimiento pacífico y considerar la heterogeneidad como fuente de conflicto?⁹ Demasiados años hemos estado denunciando la "heterogeneidad estructural" de América Latina como obstáculo al desarrollo, sin considerar que ella podría fomentar una interacción mucho más densa y rica que la homogeneización anhelada.

Ahora bien: nuestras críticas a la heterogeneidad no eran tan infundadas. Nacen de la preocupación por una comunidad cada vez más erosionada. Es desde el punto de vista de una identidad amenazada que vemos la heterogeneidad como una fragmentación a rechazar. Se trata de una crítica razonable por cuanto, en efecto, la heterogeneidad no produce una mayor dinámica social, a menos que se complemente con alguna noción de comunidad. De ser así, tal vez debiéramos reformular el problema. En lugar de seguir haciendo hincapié en la he-

terogeneidad de nuestras sociedades habría que revisar nuestra idea de comunidad. O sea, lo problemático sería, ante todo, la noción de comunidad que usamos. Más que de una "crisis de consenso" se trataría de una crisis de nuestra concepción del consenso.

La historia nos enseña que cuanto mayor es la fragmentación de la sociedad en campos segmentados, mayor es el voluntarismo por restaurar una integración orgánica. Pero la voluntad de síntesis, cuando no están dadas las condiciones objetivas, no puede sino expresarse por un acto de violencia sobre la sociedad. Nuestras dictaduras son fundamentalmente eso: imposición de una unidad orgánica a una realidad heterogénea y compleja. Pues bien, sólo superaremos el autoritarismo en la medida en que lleguemos a una comprensión y valoración distintas de esa modernidad dispersa y excéntrica. Vale decir, nos falta una teoría de la modernidad que reconozca la existencia de la diversidad; el valor que ella tiene y la

9. Una sugerente confrontación con el pensamiento oriental ofrece Maruyama, Magaroh, "Diferentes paisajes mentales", en *Letra Internacional*, No. 5, Madrid, 1987.

necesidad de darle una coherencia solo formal, nunca sustantiva.¹⁰

En este desplazamiento del enfoque consiste la contribución que el "clima posmoderno" aporta al debate sobre la democracia. Históricamente, el recelo frente a la heterogeneidad como amenaza a la integración social se extiende al campo político. La democracia latinoamericana siempre ha estado atravesada por una desconfianza de la pluralidad en tanto cuestionamiento indebido de la unidad nacional. En los últimos años la experiencia autoritaria y la cultura posmoderna, reforzándose mutuamente, cuestionan el significado aparentemente unívoco de esa unidad. Se comienzan a valorar el pluralismo étnico y cultural, la diversidad de las estructuras económicas y la tolerancia político-ideológica. O sea, se revaloriza positivamente la diferencia social. Esta no es identificada lisa y llanamente con las divisiones y desigualdades sociales; surge una nueva sensibilidad respecto a las "justas diferencias". Es éste el aporte posmoderno, por así decir, solo que —en América Latina— él no se agota en un elogio de la heterogeneidad.

Aquí, la revalorización de la heterogeneidad no deja de remitir a la cuestión del orden. ¿Cómo distinguir una diversidad legítima de las desigualdades ilegítimas?

Al criticar a los "grandes relatos" la discusión vuelve a plantear el ordenamiento de la vida social como tema central. Pero, ¿qué alternativa ofrece esa crítica? Como consecuencia de su rechazo a nociones de totalidad, ella no se preocupa de la institucionalización de lo colectivo. Aún más: el desencanto posmoderno suele expresarse justamente como una pérdida de fe en el Estado. El Estado es percibido más que todo como un aparato de dominación, siempre sospechoso de buscar un control totalitario. La desconfianza frente al "ogro filantrópico" está ciertamente justificada; donde el Estado asume tareas de responsabilidad colectiva tiende a liquidar la responsabilidad individual. Pero en su rechazo a la disposición estatista, la cultura posmoderna suele descartar la cuestión

misma del Estado. Su anti-institucionalismo desconoce la dimensión simbólica del Estado moderno. Erosionado el fundamento divino, la sociedad está obligada a crear una nueva instancia que le permita estructurar sus divisiones; será el Estado el referente por medio del cual los hombres se reconocen y se afirman en tanto orden colectivo. Esta representación del «todo» mediante el Estado se encuentra hoy cuestionada, sea en términos teóricos o como resultado del mismo proceso de secularización.

Para Niklas Luhmann, por ejemplo, la diferenciación funcional de la sociedad moderna conduce a un conjunto de subsistemas, siendo el Estado uno más sin algún estatuto privilegiado para representar al sistema social en su totalidad.

Ningún sistema de funciones puede reemplazar a la jerarquía. Vivimos en una sociedad que no puede representar en sí misma su unidad puesto que ello entraría en contradicción con la lógica de la diferenciación funcional. Vivimos en una sociedad sin cumbre y sin centro. La unidad de la sociedad ya no es producida por esta sociedad (...) Sistemas funcionales sólo pueden legitimarse a sí mismos. Es decir, ningún sistema puede legitimar a otro.¹¹

Desde otro punto de vista, Robert Bellah llega a conclusiones similares. Antaño una esfera pública y sagrada, la política, también sufre el avance progresivo de la privatización y de la secularización.

Tal política privatizada y secularizada, aunque celebrada por muchos científicos políticos, parece incapaz de estimular el patriotismo e incluso el respeto. Siendo ella misma de legitimidad incierta, ella no puede ofrecer legitimación so-

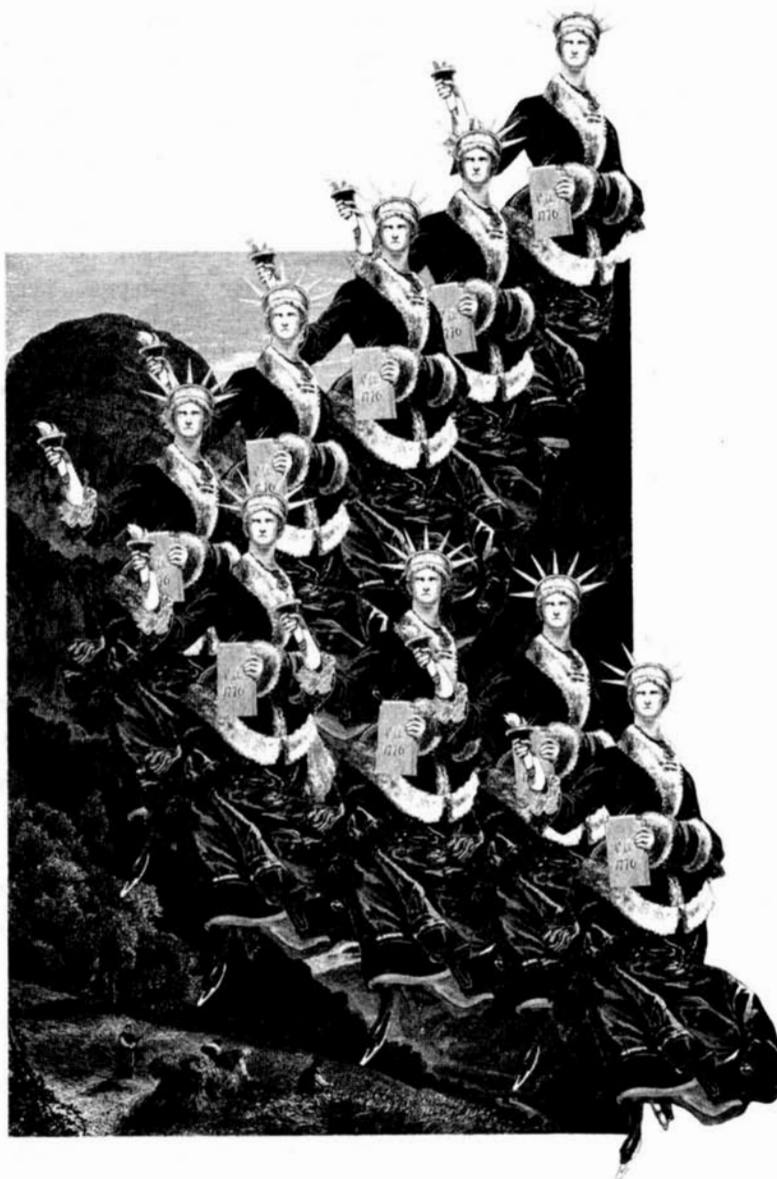
10. Xavier Rupert de Ventós, "Kant responde a Habermas", en *Fahrenheit 450*, No. 2, Buenos Aires, 1987.

11. Luhmann, Niklas, "The Representation of Society within society", en *Current Sociology* 3512, 1987, p. 105.

*cial y en su lugar se transforma en el motivo de un amplio cinismo y desapego.*¹²

También en nuestros países ha desaparecido el halo metafísico que irradiaba el Estado; hoy nos parece anacrónico el patriotismo con que en el siglo XIX teatro, pintura o poesía exaltaban al Estado como encarnación de la unidad nacional. El Estado actual termina reducido a uno de los tres poderes, el Ejecutivo, el que a su vez lleva más y más el sello de la maquinaria burocrática. De imagen de colectividad el Estado pasa a ser una cierta unidad administrativa. Incluso esta se encuentra amenazada por la privatización del Estado. En la medida en que el Estado deviene en "mercado político" de intereses particulares, a los ciudadanos les resulta difícil reconocer en el Estado una *res pública*. Se desvanece la dimensión simbólica del Estado que -sea como burocracia o como mercado- aparece ahora guiado exclusivamente por una racionalidad formal-instrumental.

Llegamos a un punto decisivo para comprender el desencanto posmoderno. Ese discurso omnicomprensivo que ciertos intérpretes de la posmodernidad atribuyen a una razón planificadora, controladora, objetivizante, sistematizante, en fin, esa razón totalizante, no es sino la racionalidad formal. En mi opinión, el problema no es tanto la razón en su tradición iluminista, como la identificación de la razón con la racionalidad formal. La discusión destaca la diferenciación de los diversos aspectos de la vida social sin prestar suficiente atención a esa racionalidad formal que cruza las lógicas específicas de cada campo. Ella genera una especie de «integración sistemática» que se impone a espaldas de la ciudadanía. Frecuentemente, las demandas sociales son absorbidas administrativamente por la burocracia estatal aun antes de entrar en la arena política. Con lo cual el debate político-parlamentario aparece como un «teatro» irrelevante frente al predominio absoluto de la racionalidad formal. Esta racionalidad es imprescindible, no cabe duda, solo que por sí misma no asegura la articulación del proceso social. Por eso fracasa una política que se guía exclusivamente por un cálculo de medios y fines. La



incompetencia en representar a la sociedad en su conjunto, que Luhmann imputa a la política, en realidad corresponde a la racionalidad formal. A ello apunta Bellah cuando aborda la privatización y secularización de la política. Ahora bien: siendo esta forma de política racional-formal la manera actualmente predominante, hay que referir a ella el desencanto. No es un desencanto con la política como tal, sino con determinada forma de hacer política y, en concreto, una política

12. Bellah, Robert, "Legitimation Processes in Politics and Religion", en *Current Sociology* 3512, 1987, p. 95.

incapaz de crear una identidad colectiva. Invirtiendo el punto de vista: no veo en el elogio posmoderno de la heterogeneidad un rechazo a toda idea de colectividad, sino por el contrario, un ataque a la falsa homogeneización que impone la racionalidad formal.

Visto así, la posmodernidad no se opone al proyecto de modernidad como tal, sino a determinada modalidad. No se trata de una modalidad menor, por cierto. Es un desencanto con aquel proceso de "racionalización" que Max Weber consideró característico de la modernidad. Weber concibe la racionalización del mundo como un sistema de complementariedad.¹³ Una vez perdida la unidad que procuraba la religión, la relativización de los valores obliga a su privatización. La vida social sólo puede ser organizada como una convivencia pacífica si la fe, las normas morales y los gustos estéticos son relegados dentro de los límites del fuero privado como un asunto de la conciencia individual. La privatización de la subjetividad se complementa con la formalización de la esfera pública; la política, el derecho, la economía, son sometidos a una racionalidad formal, valorativamente neutral. Este dualismo entre ámbito público y privado, entre procedimientos y valores, es indudablemente un acto emancipatorio. Nada peor que un poder moralizador que exige no solamente obediencia, sino amor y fe. Con la separación de política y fe, de poder y amor, toma cuerpo la autonomía individual. Pero esa promesa de autonomía con que se inicia la modernidad es pronto contradicha por el irresistible avance del mercado y de la burocracia. La "racionalización del mundo" desemboca nuevamente en un sistema cerrado.

Lo que Max Weber todavía reflexiona con desgarró, posteriormente es conceptualizado sin el menor desconcierto. Poco a poco se cristaliza una visión monista del capitalismo. En el concepto de "modernización" la modernidad ha quedado reducida al despliegue de la racionalidad formal. El proceso social es pensado exclusivamente desde el punto de vista de la funcionalidad de los elementos para el equilibrio del sistema. Se define entonces la modernización política de un

modo ahistórico por el desarrollo de las diversas capacidades del sistema (simbólicas, reguladoras, extractivas y distributivas).¹⁴ Los requisitos funcionales del "sistema" reemplazan a las antiguas categorías de soberanía, representación, voluntad, etc., neutralizando políticamente la cuestión del orden. La democracia es "limpiada" de toda aspereza y resistencia a la racionalidad formal al punto que se elimina igualmente todo *pathos*. Se debilitan entonces el compromiso moral y los lazos afectivos sobre los cuales descansa el orden democrático, y finalmente a la ciudadanía lo mismo le da un régimen político que otro.

En resumen, el desencanto actual se refiere a la *modernización* y, en particular, a un estilo gerencial-tecnocrático de hacer política. Esta interrelación me parece estar avalada por algunas tendencias que están a la vista. Pienso, por ejemplo, en la preocupación por los derechos huma-

nos. Más que una reivindicación frente al Estado, se trata de un cuestionamiento de un Estado que solo logra respetar la pluralidad de valores excluyéndolos del ámbito político. No está en tela de juicio la distinción entre política y moral, sino su escisión y la consiguiente reducción de la política a una racionalidad valorativamente neutral. Otro ejemplo es el interés por la vida cotidiana. Hablar aquí simplemente de "privatización" sería aceptar el mencionado dualismo entre esfera pública y privada cuando, en realidad, se trata justamente de romper con él. Tampoco en este caso se cuestiona la diferenciación de uno y otro ámbito; lo que se rechaza son los límites cuasientológicos en que quedó enclaustrada la actividad política. Finalmente, recuerdo la demanda de un pluralis-

13. Me apoyo en Apel, Karl Otto, "The Situation of Humanity as an Ethical Problem", en *Praxis international*, octubre 1984, pp. 257 y ss. Ver también la Introducción en Bernstein, Richard (Ed.), *Habermas and Modernity*, Oxford, 1986.

14. Ver las presentaciones del término que hacen D. Lerner y J. Coleman en la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 10; y G. Pasquini en Bobbio & Matteucci, *Diccionario de política*, Madrid, 1982.

mo radical. La menciono porque no se contenta con reivindicar una pluralidad de actores políticos o una pluralidad de racionalidades diferenciadas según las diversas áreas. La demanda es radical en tanto apunta a una pluralidad de racionalidades dentro del mismo campo político; o sea, en tanto rechaza una "lógica política" única. Ello se expresa en la "política informal" que introducen los nuevos movimientos sociales con su renuencia a la institucionalización y a la formalización. Esta reacción puede llegar a ser premoderna e incluso sabemos leer anhelos subyacentes.

Los ejemplos señalados me parecen expresivos del desencanto posmoderno. Nuestras sociedades desean ser "modernas", desde luego, pero no confundamos modernidad y modernización. Se trata, recalco, de un desencanto con la modernización y no con la modernidad. Lo que se revela una ilusión es la pretensión de hacer de la racionalidad formal el principio de totalidad. En este sentido, el término "posmodernidad" es equívoco. Por un lado, implica una ruptura, pero solamente con una modalidad determinada de la modernidad. Que esta modalidad sea la hegemónica no implica, empero, que no podamos concebir y desarrollar el proyecto de modernidad de otra forma. Es este, precisamente, el desafío que plantea el debate actual. Por otro lado, no podemos hablar de una ruptura en la medida en que el desencanto no abandona la tensión entre diferenciación y articulación que, según vimos, caracteriza a la modernidad. El desencanto posmoderno no ha hecho desaparecer el problema de fondo. Por el contrario, los ejemplos mencionados indican un rechazo a la segmentación de los diversos aspectos de la vida social, aunque no formulen una noción alternativa de lo colectivo. Justamente por su ausencia, sin embargo, está presente el problema. No podemos, creo yo, trabajar la complejidad de la sociedad moderna sin algún referente colectivo.

El desencanto posmoderno contempla pues, en mi opinión, un doble desafío que nos invita: 1) a repensar el proyecto de la modernidad, y para ello, 2) hacer hincapié en la articulación de las diferencias socia-

les. Lo que nos propone, en resumidas cuentas, es invertir nuestro enfoque: en lugar de preguntarnos, a partir de una unidad supuestamente dada, cuánta pluralidad soportamos, la llamada "posmodernidad" consiste en asumir la heterogeneidad social como un valor e interrogarnos por su articulación como orden colectivo.

El desencanto con la redención

Otra dimensión del actual desencanto es la *pérdida de fe en el progreso*. Ella se refiere directamente a la modernidad, una de cuyas características, según vimos, es haber modificado nuestra conciencia del tiempo: la época moderna deja de ser tributaria de algún pasado ejemplar y se define de cara al futuro. El tiempo se acelera desvalorizando rápidamente cualquier adquisición, mientras que lo nuevo se consagra como un valor en sí. Emblema de la novedad, la vanguardia (sea artística o política) desplaza a la tradición.

La fe en el valor de la novedad hace del progreso una categoría central. La idea de progreso permite estructurar un futuro abierto, neutralizando las fugas de sentido mediante una construcción teleológica: al creer en un sentido de la historia nos aseguramos ante todo del sentido del presente. Vemos aquí los efectos de la secularización que, junto con abolir la visión sacra del mundo, ha de encontrar un cauce a las esperanzas en una vida mejor. También son secularizadas las promesas celestiales de armonía y felicidad, ahora proyectadas al reino humano y, en concreto, a la política. De ahí el *pathos* del progreso. No lo miremos en menos; de él también se nutre la democracia. Es la fe en una sociedad más libre y justa lo que permite justificar los sacrificios y sobrellevar las reiteradas insuficiencias. En realidad, si la idea de progreso crea ilusiones, también relativiza las desilusiones. (Si los desengaños fuesen definitivos, ¿quién creería en la democracia hoy en día?) Un desencanto radical resulta insoportable porque, en el fondo, corresponde a una utopía, la de una sociedad plenamente autónoma, idéntica consigo misma. En consecuencia, el actual debate sobre la

posmodernidad no escapa a la pregunta por el mañana: una vez criticadas las ilusiones del progreso, ¿qué esperanza nos hacemos? Pensando en la relevancia del "credo" político para el arraigo afectivo de las instituciones democráticas hemos de revisar el desencanto que tematizamos como posmodernidad desde este punto de vista.

La posmodernidad presume un agotamiento de la secularización; la capacidad innovadora de la sociedad se habría extendido y acelerado a tal punto que rutiniza el progreso y finalmente lo vacía de contenido. La diferenciación de todos los campos avanza sin cesar, pero en ese abanico infinito de novedades resulta cada vez más difícil apreciar algo realmente "nuevo". Acostumbrados a una interminable secuencia de innovaciones, la mirada se cansa del *déjà-vu*. Los cambios son marginales y previsibles, formando una cadena de repeticiones. El futuro termina diluyéndose en el presente y deja de tener valor. Las promesas de una nueva sociedad parecen como una *fata morgana* que se disuelve apenas intentamos acercarnos. Un aspecto ilustrativo, aunque poco reflexionado, de este fenómeno, es la resignificación del socialismo en los años recientes. Durante largas décadas el socialismo fue, a pesar de las críticas recurrentes, un símbolo del progreso social y, como tal, una alternativa al capitalismo. De pronto, en un lapso corto, deja de ser advertido como una opción alternativa. ¿Qué ha ocurrido? Tal vez más que un fenómeno estrictamente político sea un giro cultural: la idea de una emancipación progresiva parece haber perdido sentido. En cambio, se vuelve atractiva la imagen de un eterno retorno. El discurso posmoderno expresa ese nuevo estado de ánimo, denunciando al progreso como una ilusión.

También en este caso el desencanto posmoderno tiene una doble cara: el desmontaje del progreso ilusorio se traduce en un *elogio del presente*. Esta revalorización me parece positiva, desde luego. Demasiado tiempo hemos vivido el presente como mera antesala del futuro, sacrificando incluso libertades conquistadas en aras de la "tierra

prometida". El desencanto recupera el presente, dándole una dignidad propia.¹⁵

Ello significa, por encima de todo, renunciar a cualquier "huida hacia adelante". Abandonando una perspectiva futurista que enfoca los problemas exclusivamente a través de algún modelo de sociedad futura, nos abrimos a las tensiones y contradicciones existentes. Ellas pierden su connotación peyorativa. Ya vimos la revalorización de la heterogeneidad por parte de la cultura posmoderna; ella permite enfrentar la complejidad social sin pretender reducirla de inmediato. Hoy ya no se trata tanto de tolerar el discurso (que remite a un sentido común o mayoritario) como de fomentar una multiplicidad de sentidos, sin presuponer una instancia última. Desde este punto de vista, la incertidumbre es un rasgo distintivo de la posmodernidad. No obstante esa nueva disposición por asumir la ausencia de certezas, ello tiene un límite. Más allá de cierto punto, el desencanto deja de ser una benéfica pérdida de ilusiones y se transforma en una peligrosa pérdida de sentido.

Parece razonable presuponer que existen núcleos duros de sentido, dados por las condiciones materiales de vida, entre ellos la estructuración del tiempo en pasado, presente y futuro. No podemos prescindir de tal construcción de continuidades y discontinuidades sin ser devorados por un presente infinito. ¿Qué es la locura si no esa ausencia de límites? Estaríamos viviendo nuevamente unos "años locos" si fueran ciertas las consignas de algunos círculos juveniles europeos. Los *graffiti no future* o *everything goes* nos hablan de un mundo desquiciado. Ambas afirmaciones se refieren recíprocamente: si "todo va", no hay manera de imaginarnos un mañana; y si no tenemos noción de futuro, nos falta toda perspectiva para elegir entre las múltiples posibilidades del momento y, efectivamente, todo es posible. La desestructuración posmoderna refleja, de manera

15. Entre otros, Ramoneda, Josep, "Una teoría del presente", en *Letra Internacional*, No. 6, Madrid, 1987.

consciente o no, "crisis de proyecto". Por un lado, el porvenir es visto más como resultado de los efectos no deseados de la acción humana que como construcción deliberada. O sea, el futuro sería no solamente abierto, sino esencialmente opaco; la política podría intervenir puntualmente, resolviendo conflictos menores, pero no dirigir el curso de la historia. Si nuestra voluntad es ciega, ¿por qué interesarnos en la política? Por otro lado, hay una crisis de proyecto en tanto se han desdibujado nuestras imágenes del orden deseado. Ni capitalismo ni socialismo ni izquierdas ni derechas ofrecen un "modelo" que resuma las aspiraciones mayoritarias. Los anhelos parecieran desvanecerse sin cristalizar en un imaginario colectivo. En fin, da la impresión de que no sabemos qué podemos hacer, ni siquiera qué queremos. La llamada posmodernidad expresaría entonces no solo un desmoronamiento de la idea de futuro, sino aun de la historia misma. En el fondo, habría comenzado la "poshistoria" (A. Gehlen).

Hay quienes se instalan en el desencanto y lo racionalizan como un nuevo valor. Aparentemente radical, esta actitud es profundamente conservadora: prefiere adaptarse al curso supuestamente natural del mundo. Parece que el temor a las desgracias en que desembocaron nuestros sueños nos censura los deseos. El desencanto engendra hastío y nos acosa la fatiga. Basta mirarnos y recordar al poeta. «*Os digo que la vida está en el espejo, y que vosotros sois el original, la muerte (...). Estáis muertos, no habiendo antes vivido jamás. Quienquiera diría que, no siendo ahora, en otros tiempos fuisteis. Pero, en verdad, vosotros sois los cadáveres de una vida que nunca fue. Triste destino*»¹⁶. Lo anunciaba César Vallejo: no hay vida sin sueños. La vida siempre sueña una vida mejor. Deseamos otro futuro, pero, ¿qué futuro? ¿Qué es deseable?

Este sentimiento de precariedad y desencanto aparece tematizado bajo el nombre de posmodernidad. Al igual que el desencanto con la modernización, el desencanto con el progreso no elimina el problema de fondo. Sigue vigente la pregunta por una vida mejor. Y de ello ha de dar cuenta una inter-



pretación adecuada del desencanto. A mi entender, el desencanto con el futuro es fundamentalmente una pérdida de fe en determinada concepción del progreso: el futuro como redención.¹⁷

16. César Vallejo, *Trilce*, poema LXXV.

17. Ver Whitebook, Joel, "The Politics of Redemption", en *Te/os* 63 (1985) y su réplica en *Te/os* 69 (1986) así como Feher, Ferenc, "El paradigma de la redención", en *Leviatán*, No. 28, Madrid, 1987.

La creencia en que podamos salvar nuestras almas por medio de la política es un sustituto al vacío religioso dejado por la secularización. Esta da lugar a un proceso de "descentralización" que traslada las esperanzas escatológicas a la historia humana proyectándolas al futuro como la finalidad del desarrollo social. El futuro se condensa entonces en utopías concebidas como metas factibles. De esta confusión de lo imaginario y lo empírico, de lo ideal y lo real, surgen las ilusiones acerca de un final feliz y una armonía eterna. En nombre de su factibilidad (posiblemente de su proximidad) se justifican todos los sacrificios. Es decir, la idea de redención opera fundamentalmente como un mecanismo de legitimación: nos afirmamos a nosotros mismos, en contra de todas las vicisitudes existentes, proyectándonos a un futuro salvaguardado. Pero, ¿no descansa toda política en tales ilusiones? Ya lo advirtió el sagaz Maquiavelo: la sociedad requiere ilusiones, no como engaño "maquiavélico", sino como proyecto de futuro que le permita cerciorarse de su presente fugaz. La ilusión es, paradójicamente, un elemento de certidumbre: aseguramos nuestra identidad mediante promesas de perpetuidad. Pues bien: si la política siempre se apoya en tales creencias motivacionales, ¿qué distingue al paradigma de la redención? La búsqueda de redención apunta a una plenitud más allá de la historia, escindida de toda condición empírica de existencia. No conoce mediación entre el presente y un futuro radicalmente otro. La expectativa de lo nuevo es rebasada a un grado tal que el porvenir sólo tiene valor en tanto discontinuidad absoluta. Las políticas redencionistas suelen así desembocar en una visión esteticista y moralizante de la política, cuando no en el terrorismo. Lo que distingue, pues, la creencia en la redención de otras culturas políticas, es la fe en una ruptura total y el advenimiento *ex nihilo* de un orden integralmente diferente. El objetivo no es *cambiar* las condiciones existentes, sino romper con ellas.

El encantamiento con las rupturas salvíficas va a la par con una visión monista de la realidad social. Pienso en los enfoques que ven al capitalismo como una lógica inexorable de alienación, un sistema unidimensional del cual no se puede escapar sino saltando fuera de él. La revolución sería ese salto a un orden nuevo, igualmente monolítico, por cierto. Si la visión

monista tiene como consecuencia una estrategia revolucionaria, a la inversa, cuando la cultura posmoderna abandona la idea de una racionalidad única a la vez renuncia a una estrategia de ruptura. En realidad, si consideramos que el proceso social está cruzado por diferentes racionalidades, su transformación ya no puede consistir en «romper con el sistema», sino en reformarlo.

Se abre aquí una perspectiva para redefinir el reformismo. De acuerdo con la definición habitual, reformismo y revolución apuntan al mismo objetivo (la sociedad sin clases) diferenciándose según los caminos que llevarían a la meta. Sería una cuestión estratégica, como solía decirse. Ahora, está más claro que se trata de dos enfoques muy distintos. ¿Por qué no pensar el reformismo como una concepción desencantada del proceso social? Reformar la sociedad es discernir las racionalidades en pugna y fortalecer las tendencias que estimamos mejores. El resultado no será un orden puro y definitivo. Bien al contrario, nuestras sociedades seguirán siendo contradictorias y precarias como la vida. Y, por lo mismo, procesos creativos.

En fin, el desencanto *puede* ser políticamente muy fructífero. La sensibilidad posmoderna fomenta la dimensión experimental e innovadora de la política: el arte de lo posible. Pero esta revalorización de la política descansa sobre una premisa: *una conciencia renovada de futuro*. Sólo confiamos en la creatividad política en la medida en que tenemos una perspectiva de futuro. Visto así, el problema no es el futuro, sino la concepción que nos hacemos de él. El futuro mejor no está a la vuelta de la esquina, al alcance de la mano, de la fe o de la ciencia. Pero tampoco es una "uva verde" que conviene olvidar. Quizás, como dijera Rupert de Ventós, *"nos falta el valor para reconocer que las uvas están maduras y que están más allá de nuestro alcance; que son deseables e inalcanzables; que hay problemas que no podemos solucionar, pero que tampoco podemos dejarnos de plantear"*.¹⁸ En este sentido, el desencantado posmodernismo podría renovar el impulso crítico y reformador de la modernidad.

18. *Op. cit.*, p. 65.

Ernesto Laclau

Sociólogo de la U. Buenos Aires, Posgrado en Sociología política de la U. de Oxford.

Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de lo social

Ernesto Laclau

Revista Foro No. 4, Noviembre de 1987

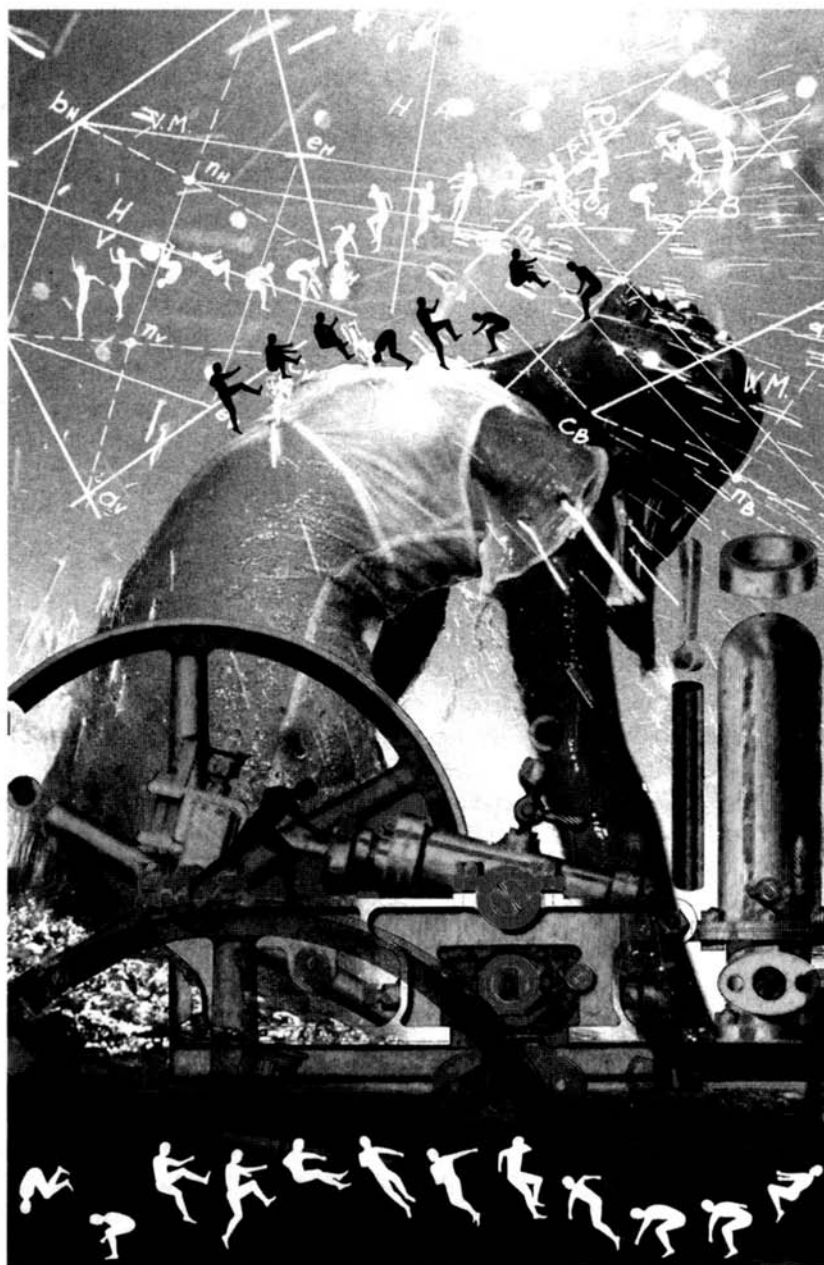
Estamos reunidos para intentar echar una mirada a los nuevos movimientos sociales en América Latina. Nuestra preocupación se emparenta con los numerosos debates contemporáneos con los cuales se intenta determinar las formas radicalmente nuevas y las dimensiones que los conflictos sociales han asumido en las décadas recientes.

Mi aporte a esta discusión no apunta a dar un análisis descriptivo de los movimientos como un todo, o de algunos en particular, lo cual debe ser tarea de especialistas más competentes que yo en este campo. Más bien, propondré ciertas premisas teóricas que hacen posible pensar en la novedad y en lo específico de las nuevas formas de lucha y resistencia.

¿Qué es lo nuevo?

La primera pregunta que aparece cuando nos ocupamos de los nuevos movimientos sociales es: ¿en qué aspectos son “nuevos”? En el intento de mostrar una respuesta, nos referiremos a la novedad, sobre todo, de la manera como las nuevas luchas causan una crisis en el paradigma tradicional de las ciencias sociales relativo al tipo de unidad característica de los agentes sociales y de las maneras que el conflicto entre ellos puede asumir. Tres características principa-

* Documento presentado al seminario: "Nuevos Movimientos Sociales y Estado en Latinoamérica", Revista *Latin America Studies*, No. 29, CEDLA, 1985.



Fotomontaie Mauricio Suárez Acosta

les han tipificado las conceptualizaciones tradicionales de los conflictos sociales: 1) la determinación de la identidad de los agentes dada a través de categorías pertenecientes a la estructura social; 2) la clase de conflictos determinada según un paradigma diacrónico evolutivo; 3) la pluralidad de espacios del conflicto social reducida, en cuanto los conflictos se politizaron hacia un espacio político unificado en el cual la presencia de los agentes fue concebida como una simple “representación de intereses”.

La primera característica se refiere al área de emergencia de cada conflicto y a la unidad empírico-referencial del grupo: las luchas son llamadas “campesinas”, “burguesas”, “pequeñoburguesas”, etc. Cada una de estas categorías designa tanto al agente social como referente y un asumido principio *a priori* de unidad entre las diferentes posiciones del agente. La segunda determina el significado de cada lucha en términos de un esquema teleológico evolutivo, a través del cual ese significado se convierte en “objetivo”: él no depende de la conciencia de los agentes, pero sí de un desarrollo subyacente de la historia—la transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas—, en algunas conceptualizaciones; o la transición del feudalismo al capitalismo en otras, etc. El tercer aspecto es una inevitable consecuencia de los dos primeros: en la sociedad cerrada postulada por las dimensiones sincrónicas y diacrónicas del paradigma bajo escrutinio, la esfera política es un “nivel” preciso de lo social; si la identidad de los agentes sociales, entonces, es constituida a un nivel diferente—ej: el económico— su presencia en el nivel político solo puede tomar la forma de una representación de intereses.

Lo que es característico de los nuevos movimientos sociales es que, a través de ellos, la unidad de estos tres aspectos del paradigma se ha roto. De una parte, se ha vuelto casi imposible identificar el grupo, concebido como referente, con un sistema coherente y ordenado de “posiciones subjetivas”. Tomemos el ejemplo del trabajador. ¿Hay alguna relación estable entre su posición en las relaciones de producción y su posición como consumidor, residente en un área es-

pecífica, participante de un sistema político, etc.? Evidentemente, la relación entre estas posiciones diferentes está lejos de ser obvia y permanente. Es más bien el resultado de una serie de construcciones políticas complejas que están basadas en la totalidad de las relaciones sociales y que no pueden ser derivadas unilateralmente de las relaciones de producción.

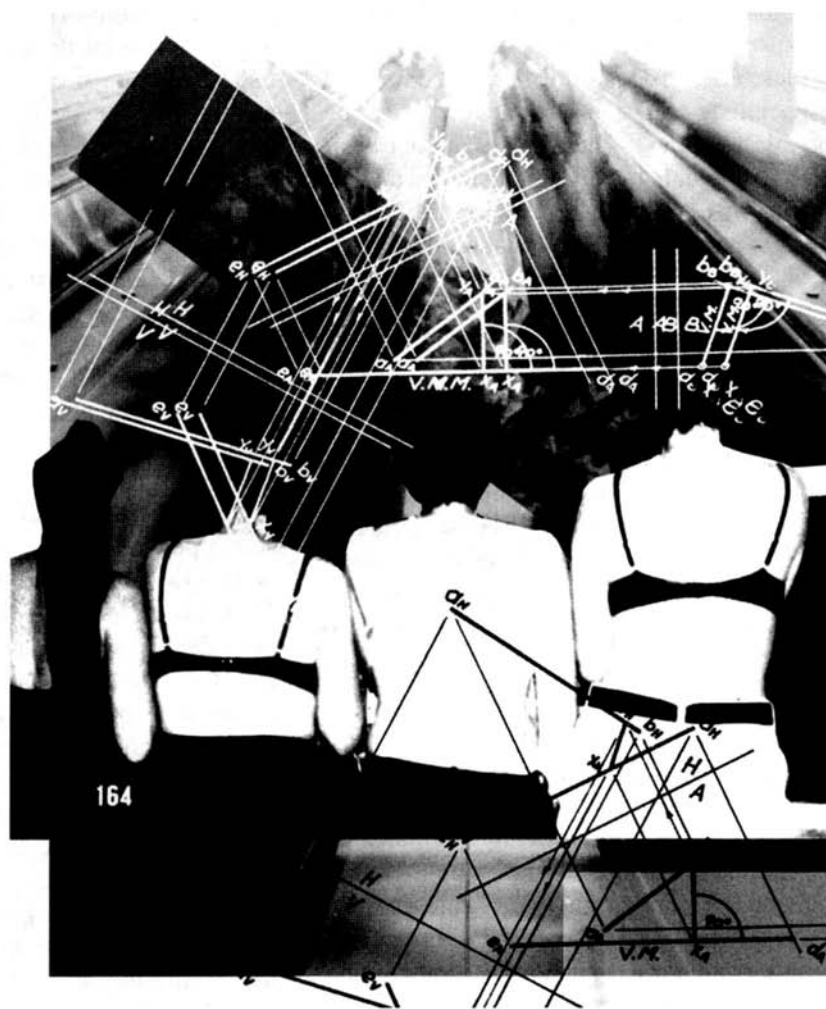
En el siglo XIX la prioridad en las relaciones de producción se debía a las largas horas pasadas por los trabajadores en las fábricas y a su limitado acceso a los bienes de consumo y a la participación social general como resultado de sus bajos salarios. La transformación de estas condiciones en el siglo XX, sin embargo, ha debilitado los lazos que unían las diferentes identidades del trabajador como productor, consumidor, agente político, etc. Esto ha tenido dos resultados: por un lado, las posiciones del agente social se han vuelto autónomas —es en esta autonomía donde se encuentra la raíz de la especificidad de los nuevos movimientos sociales— pero del otro lado, el tipo de articulación existente entre esas diferentes posiciones se torna continuamente más indeterminado. En ninguna relación, pueden llegar a ser derivados automáticamente de la unidad del grupo referente. Categorías como “clase obrera”, “pequeños burgueses”, etc., se vuelven menos y menos significativas como vías para entender la identidad total de los agentes sociales. El concepto de “lucha de clases”, por ejemplo, no es ni correcto ni tampoco incorrecto: es simplemente totalmente insuficiente como camino para entender los conflictos sociales contemporáneos.

En segundo lugar, el colapso de la unidad sincrónica entre las diferentes posiciones del agente ha conducido a una crisis en la teoría diacrónica de etapas: así, en el mismo sentido que una posición subjetiva determinada —en el ejemplo dado anteriormente, la posición en las relaciones de producción— no nos da automáticamente ninguna determinación necesaria de otras posiciones; es imposible referirse a cada posición singular como una sucesión racional y necesaria de las etapas. Desde muy temprano el marxismo tuvo que tratar con el problema designa-

do como “desarrollo desigual y combinado”, con la coexistencia creciente de “elementos” con una práctica política que debería articularse al presente y que teóricamente deberían aparecer en fases sucesivas de desarrollo. De manera semejante, las llamadas teorías “de la modernización” fueron rápidamente forzadas a reconocer la inutilidad para el análisis político de asignar cada aspecto de la realidad social y económica a las etapas sucesivas de “sociedad tradicional” y “sociedad moderna”, dada la variedad de combinaciones heterodoxas de las dos, derivadas del fenómeno de la dependencia económica y social.

Por último, si la identidad de los agentes sociales no se concibe más como constituida a un nivel único de la sociedad, su presencia en los demás niveles tampoco puede ser concebida como una “representación de intereses”. El modelo de la “representación de intereses” pierde su validez. Pero, por la misma razón, lo político deja de ser un nivel de lo social y se convierte en una dimensión que está presente en mayor o menor medida en toda la práctica social. Lo político es una de las posibles formas de existencia de lo social. Los nuevos movimientos sociales se han caracterizado por una politización creciente de la vida social (recordemos el eslogan feminista: lo personal es político): pero también es precisamente esto lo que ha reventado la visión de lo político como un espacio cerrado y homogéneo.

En este punto, uno podría preguntarse: ¿acaso esta pluralidad de lo social y esta proliferación de espacios políticos que se encuentran detrás de los movimientos sociales, son básicamente típicas de las sociedades industriales avanzadas, mientras la realidad social del Tercer Mundo, dado su menor nivel de diferenciación, puede ser aún aprehendida en términos de categorías más clásicas del análisis sociológico y de clases? La réplica es que, además del factor de que “este menor nivel de diferenciación” es un mito, las sociedades del Tercer Mundo nunca han podido entenderse en términos de un estricto análisis de clase. Tenemos que referirnos necesariamente al eurocentrismo, en el cual se basó la “universalización” del aná-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

lisis. Tales categorías surgieron de distinciones entre modos de producción, entre clases sociales, es decir, categorías que han sido concebidas como una forma de aprehender la experiencia europea como constantes de cualquier posible sociedad. Partiendo de este punto, el análisis sociológico sigue un curso bastante simple: todo depende de una estrategia de reconocimiento, en donde la forma en que se hacen las preguntas de una vez presupone la mitad de la respuesta. Una pregunta como “¿cuál es la estructura de clase en el sector agrario en el país x o z?” presupone lo que trata de demostrar, que la división entre los agentes sociales debe tratarse como una división de clase. De igual manera, preguntas sobre una localización precisa del Estado capitalista dentro de una cierta for-

mación social se tratan como si esta entidad —el Estado capitalista— derivara todas sus determinaciones esenciales de un nivel ontológicamente diferente de aquel en donde sus variaciones históricas fueron constituidas. (Un proceso similar de reducción esencialista es el que se encuentra detrás de preguntas como “¿Qué curso tomó la transición del feudalismo al capitalismo en tal país o área?”, o “¿fue la revolución de tal año una revolución democrático-burguesa?”).

Debemos tratar de esquivar este tipo de universalismo eurocentrista. Para hacer esto, debemos dar un paso atrás y mirar entidades como “clases”, “niveles de lo social”, etc., como resultados complejos de una articulación contingente de pequeñas entidades. Nosotros tenemos que determinar el estatus teórico de estas entidades y la especificidad de estos enlaces articuladores que existen entre ellos, un enlace al cual nos hemos referido sin darle un adecuado concepto teórico.

1. Posiciones subjetivas, articulaciones, hegemonía:

Uno de los avances fundamentales en las Ciencias Sociales durante los últimos años ha sido el rompimiento con la categoría del “sujeto” como unidad racional y transparente que conduciría a un significado homogéneo en todos los terrenos de su conducta al ser fuente de sus acciones. El psicoanálisis ha demostrado que, lejos de estar organizada alrededor de la transparencia de un ego, la personalidad está estructurada en distintos niveles que están fuera de la conciencia y racionalidad de los agentes. El marxismo se vio forzado en un principio a reconocer la asimetría fundamental entre la conciencia actual de los agentes y aquella que les debería corresponder de acuerdo con sus intereses históricos, aunque su reacción a este descubrimiento, en vez de llevar a una crítica del racionalismo implícito en la noción de “intereses”, sirvió más bien para reafirmarlo mediante la distinción del “en sí / para sí”.

Esta remoción de la centralidad del sujeto en las ciencias sociales contemporáneas ha llevado a una inversión en la noción clási-

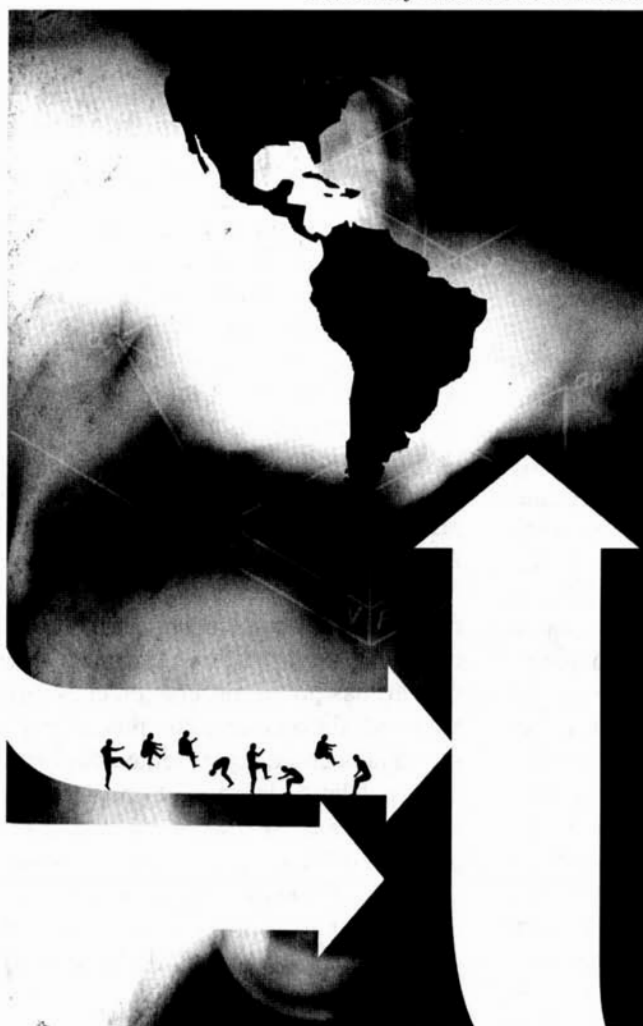
ca de la subjetividad. En lugar de ver el sujeto como una fuente que puede proveer al mundo de significado, vemos cada posición del sujeto como ocupando un lugar geométrico diferencial dentro de una estructura. Esta estructura o ensamble de las posiciones diferenciales la llamamos discurso. No hay una relación necesaria o a priori entre los discursos que constituyen el trabajador, por ejemplo, como un militante o como un agente técnico en el lugar de trabajo, y aquellos que determinan su actitud hacia la política, violencia racial, sexo y otras esferas en las que el agente es activo. Es entonces imposible hablar del agente social como si estuviéramos tratando con una entidad unificada y homogénea. Debemos más bien acercarnos al agente como una pluralidad, dependiente de las diferentes posiciones de sujeto por las que él o ella está constituido dentro de varias formaciones discursivas. Esto nos provee de una llave teórica para entender la peculiaridad de los nuevos movimientos sociales: su característica central es, por razones que serán discutidas más tarde, que un ensamble de posiciones de sujeto (a nivel de: el lugar de residencia, aparatos institucionales y diferentes formas de subordinación cultural, racial y sexual) se han convertido en puntos de conflicto y de movilización política. La proliferación de estas nuevas formas de lucha son el resultado de la autonomía creciente de las esferas sociales en las sociedades contemporáneas, autonomización que sólo puede ser entendida teóricamente en todas sus implicaciones si empezamos desde la noción de sujeto como un agente descentrado y destotalizado.

Deberíamos entonces, en este momento, indicar el estatus teórico que puede ser atribuido a estas unidades de análisis que hemos llamado “posiciones de sujeto”. Ellas nos dan ciertamente los instrumentos con los cuales poder pensar en la especificidad de una serie de situaciones que ha evadido el análisis sociológico clásico. Por ejemplo, nos habilitan para ver que una categoría como la de “clase trabajadora”, nacida de la experiencia europea, fue el resultado de la articulación entre posiciones de sujeto específicas al nivel de las relaciones de producción, y

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

otras posiciones a un nivel separado que fueron aun así organizadas alrededor de un eje central constituido por el primero. La explicación para esto se encuentra en los factores históricos particulares conectados con la especificidad de esa situación. En otros contextos históricos la posición en el nivel de las relaciones de producción se articulará con las otras de forma diferente, siendo sin ella posible garantizar *a priori* la centralidad de cualquiera de ellos. Un problema sin embargo, sigue sin resolverse: ¿qué es lo que garantiza la separación entre las diferentes posiciones del sujeto? la respuesta es: nada —ninguno de ellos es inmune a la acción de los demás—. Su diferenciación está ciertamente relacionada con la imposibilidad de establecer un enlace *a priori*, necesario entre ellos. Pero esto no quiere decir que no hay esfuerzos constantes para establecer entre ellos enlaces contingentes y variables históricamente.

Este tipo de enlace, que establece entre varias posiciones una relación no predeterminada, contingente, es lo que llamamos articulación. No hay un enlace necesario entre racismo y militancia de parte de los trabajadores blancos, pero en diferentes momentos habrá discursos que tratarán de proveer una articulación entre los dos desde puntos de vista políticamente opuestos. Los inmigrantes pueden ser vistos como extranjeros que vienen a robar los trabajos de los nacionales blancos, o alternatively el racismo se puede ver como una ideología que trata de estimular sentimientos xenofóbicos en los intereses de los capitalistas. Cada posición de sujeto es así constituida dentro de una estructura discursiva esencialmente inestable, ya que está sujeta a prácticas articulatorias que, desde diferentes puntos de vista, las subvierten y trans-



forman. Si el nexo entre antirracismo y militancia de los trabajadores debiera llegar al punto de que necesariamente uno implique al otro, ambos deben convertirse en parte de la misma formación discursiva y entonces no constituirían ya más posiciones diferentes de sujeto, sino momentos diferenciales de una posición unificada del sujeto. En este caso, no habría lugar para ninguna práctica articulatoria. Porque este no es el caso, porque la realidad social nunca llega a tal punto de cercanía, las posiciones de sujeto siempre muestran un cierto grado de amplitud y ambigüedad. (En términos técnicos siempre retienen de alguna manera el carácter de “significados flotantes”).

Este último punto es decisivo. No hay posición de sujeto cuyos nexos con los demás estén permanentemente asegurados; y consecuentemente, no hay una identidad social completamente adquirida que no esté sujeta, en mayor o menor grado, a la acción de las prácticas articulatorias.

El auge del fascismo en Europa Occidental, a finales de la Primera Guerra Mundial, se puede ver como un vasto proceso de rearticulación que transformó profundamente las identidades sociales, que fascinó a los analistas políticos de diferentes corrientes ideológicas, ya que echaba por tierra la confianza en la permanencia atribuida, por la concepción dominante de progreso, a las articulaciones básicas del Estado liberal. De igual forma, el análisis de los nuevos movimientos sociales contemporáneos no nos debe dejar caer en la ilusión de que son necesariamente progresivos. Si ellos abren el potencial para avanzar hacia una sociedad más libre, más democrática e igualitaria, está claro que esto es solo un potencial, y que su realización depende en gran medida de las formas de

articulación que se armen entre las diferentes demandas democráticas. La absorción parcial de estas demandas por proyectos populistas neoconservadores (ej. Reagan, Thatcher) es un ejemplo que es muy obvio y nos debe servir como una advertencia.

El análisis que sigue nos muestra un movimiento doble de signos opuestos. De un lado, hay una tendencia hacia la autonomía en la parte de las posiciones de sujeto separadas: y de otro, hay la tendencia opuesta a unidas, a través de prácticas articuladoras, como momentos de una estructura discursiva unificada. La pregunta, inevitablemente emerge: ¿son estos dos momentos contradictorios? Sólo podemos contestar en sentido afirmativo: llevado a extremos, la lógica de la autonomía y la lógica de la articulación son contradictorias. Aun así, no hay contradicción en nuestra posición teórica ya que no hay inconsistencia en afirmar que lo social está construido por la limitación parcial de los efectos de lógicas contradictorias. Deberíamos forzar las implicaciones de esta acepción. Será una premisa esencial asumir que toda contradicción social o incompatibilidad se puede reducir a un momento en la operación de una lógica subyacente que podría restaurar completamente la positividad de lo social como en el caso de la “astucia de la razón” (“*cunning of reason*”) hegeliana. Es precisamente el rechazo a esta noción racionalista de lo social el que nos lleva a ver la pluralidad e inestabilidad —que se muestra, entre otras cosas, en la posibilidad de la contradicción— como constitutiva y fundamental. En otras palabras, lo social se encuentra en última instancia sin piso. Las formas de racionalidad que muestra son solo aquellas resultantes de nexos contingentes y precarios establecidos por prácticas articuladoras. “Sociedad” como una entidad racional e inteligible es consecuentemente imposible. La social no se puede constituir totalmente como positividad.

Ahora: entre los factores que se combinan para subvertir la positividad de lo social hay uno que tiene mayor importancia: la presencia del antagonismo. Cuando las prácticas articuladoras operan en terreno cruzado por proyectos articuladores antagónicos, las llamamos prácticas hegemónicas. El

concepto de hegemonía supone el de antagonismo.

2. Antagonismos y multiplicación de espacios políticos

El antagonismo involucra la presencia de negatividad en lo social. Tomemos como ejemplo un discurso político que busca crear la división del espacio social en dos campos antagónicos: “los conservadores, liberales y socialdemócratas son los mismos respecto de los intereses de la clase obrera”. Este discurso subvierte la positividad de lo social en dos dimensiones estrechamente unidas: primero, la positividad de lo social es negada hasta donde el sistema de diferencias en el cual está basada es subvertido, —conservadores, liberales y socialdemócratas como entidades positivas, difiriendo una de otra, son subvertidas por el discurso en cuestión—, en cuanto cada una de estas positivities es presentada como equivalente a las otras. En otras palabras, desde cierta perspectiva, todos representan lo mismo. Hay, sin embargo, un segundo sentido en el cual la subversión de la positividad toma lugar. Si miramos más cercanamente, vemos que es la relación de oposición a los intereses de la clase obrera la que hace posible la equivalencia de todas aquellas instancias. Ahora, esta relación de oposición ya no es la coexistencia diferencial, positiva entre dos entidades, sino el hecho de que una de ellas es el reverso puramente negativo de la obra. La división del espacio político en dos campos los previene de ser constituidos por determinación, diferencia y positividad, ya que la identidad de cada uno está establecida como una negación del otro y entonces, los momentos diferenciales internos de cada campo son presentados como una cadena de equivalencias que constituyen la oposición al otro campo. Esta es la razón por la cual el antagonismo previene lo social de transformarse en “sociedad” esto es, un sistema estable y conceptualmente aprehensible de diferencias.

Estamos entonces diciendo que lo social puede estar únicamente concebido y constituido como una totalidad, a través de la ex-

pulsión de cierto “significado sobrante” —el otro campo— que es construido y representado como negatividad. Para decirlo de un modo diferente, un cierto orden social sólo puede ser constituido con base en una frontera que lo separa de lo que es “radicalmente otro” y opuesto a él. Tomemos dos ejemplos diametralmente opuestos de estas lógicas sociales contrarias de equivalencia y diferencia, para llegar a un entendimiento de la naturaleza radical del cambio traído a la imaginación política por el surgimiento de los nuevos movimientos sociales.

El primer caso es aquel del milenarismo (*millenarianism*). Aquí la lógica de equivalencia no es cuestionada. Todos los aspectos de la cultura urbana —diferencias en vestido, hábitos, y hasta color de piel— son presentados como la negación de la cultura de la comunidad campesina.

Un tipo de comunidad es radicalmente exterior a la otra, pero esta exterioridad implica, primero, que hay solo un espacio en donde los antagonismos están constituidos y segundo, que este espacio, lejos de llamar a una construcción política compleja, es un nivel de referencia fijo y primario de la experiencia. En otras palabras, la dimensión que ha sido definida como hegemonía y articulación está ausente.

Las movilizaciones populares no están basadas en un modelo de sociedad total sino que descansan sobre una pluralidad de demandas concretas que llevan a una proliferación de espacios políticos.

El segundo ejemplo, diametralmente opuesto, es aquel de las prácticas e ideologías que han acompañado el establecimiento del Estado Benefactor (*Welfare State*). Aquí el punto focal de la constitución de la imaginaria social y política es un horizonte que establece la posibilidad de una “integración ilimitada”, “cada demanda puede ser (potencialmente) satisfecha, y puede por lo tanto ser considerada como una diferencia legítima dentro del sistema”. Aquí la lógica de diferencia se extiende hacia un horizonte tendencialmente ilimitado. El proyecto es la construcción de una sociedad sin una división interna o fronteras (Daniel Bell: “El fin de la ideología”; y el slogan conservador inglés de “Una Nación”).

Es en los movimientos de desplazamiento de esta frontera política interna donde debemos buscar los rasgos distintivos de las luchas sociales contemporáneas.

El ensamble de la experiencia histórica y del discurso político en la Europa del siglo 19, estaba dominado por los desplazamientos y transformaciones de esta frontera interior, de esta línea que constituye la negatividad social. En el período 1789-1848 la línea divisoria fue dibujada por la oposición “pueblo/antiguo régimen”. El “pueblo” era una entidad muy fuerte dentro de la imaginaria política —“un mito” tal y como es utilizado por Sorel— porque él organiza masa de fuerzas opuestas al orden dominante en un vasto sistema de equivalencias. Aun en un tiempo donde se volvió cada vez más difícil ver los dos campos como simplemente “dados”, y cuando las fronteras internas requirieron, correspondientemente, un mayor esfuerzo de construcción política, uno puede todavía decir que, en general, la línea separadora de los dos campos continuó actuando como un marco estable de significados que hicieron posible identificar los agentes sociales y sus antagonismos. Fue cuando este marco de significación estable empezó a quebrarse, y cuando la productividad simbólica del “pueblo” como un agente de las luchas históricas empezó a fallar, que el marxismo intentó concebir la frontera interna de lo social en términos de un principio divisorio diferente: la división de clases. Ahora, es de vital importancia entender que para el marxismo esta división, que estaba constituida en la esfera económica, solo podía reproducirse sin alteraciones en la esfera política en un futuro distante, cuando el desarrollo capitalista hubiese simplificado la estructura social y la lucha de clases hubiese llegado a su climax en un simple enfrentamiento entre capitalistas y proletarios. La falla del capitalismo en evolucionar de esta manera, y la creciente complejidad de la estructura de clases en las sociedades industriales avanzadas, produjo la división de clases, como un principio constitutivo de una frontera social interna, menos y menos operativa en sus efectos y cada vez más dependiente de formas contingentes de construcción política. Para ponerlo de otra manera, “desde este punto en política fue imposible sin articulación y hegemonía”.

La transición a esta nueva forma de política implica un cambio decisivo: la transformación del rol de la imaginaria política. Con esto queremos mostrar el ensamble de significaciones que, en un determinado complejo discursivo ideológico funciona como un horizonte, esto es, como el momento de "totalización" equivalente de un número de luchas parciales y confrontaciones. Este horizonte está siempre presente, pero su rol en la constitución de las significaciones políticas puede variar considerablemente. Podemos indicar dos situaciones extremas. En la primera, hay una desproporción radical entre la actual situación de dominación y la posibilidad de combatir la fuerza dominante y, a este respecto, de balancear una guerra efectiva de posición en contra de ella. En tal caso, el conflicto es "exclusivamente" concebido y experimentado a nivel imaginario: la función del horizonte es la de no permitir la totalización de una masa de confrontaciones parciales, sino, por el contrario, constituir su significación primaria. Pero por el mero hecho de que este horizonte tiene esta función constitutiva primaria, lo social sólo puede ser experimentado y concebido como una totalidad. En el segundo caso, por contraste, cada lucha parcial es eficaz en la medida de constituirse a sí misma como una guerra de posición y, como tal, se sale de sí misma, de su unicidad diferencial, el mundo de significaciones que permite la constitución de una identidad social o política. El momento de totalización, es entonces "puramente" un horizonte y su relación con los antagonismos concretos se torna inestable y toma una cierta exterioridad.

En tal perspectiva, podemos formular la distinción entre las luchas sociales de los siglos XIX y XX como sigue: en el siglo XIX las luchas sociales llevaron no tanto a una proliferación de espacios políticos y a una politización de cada antagonismo social, sino más bien a la construcción de caminos para dar a estos antagonismos entrada a un espacio político relativamente unificado. Para este momento, había siempre una distancia entre las áreas de emergencia de antagonismos y el área de construcción de lo político. Como resultado de esto, la presencia de aquel en lo último debió tomar la forma de una re-

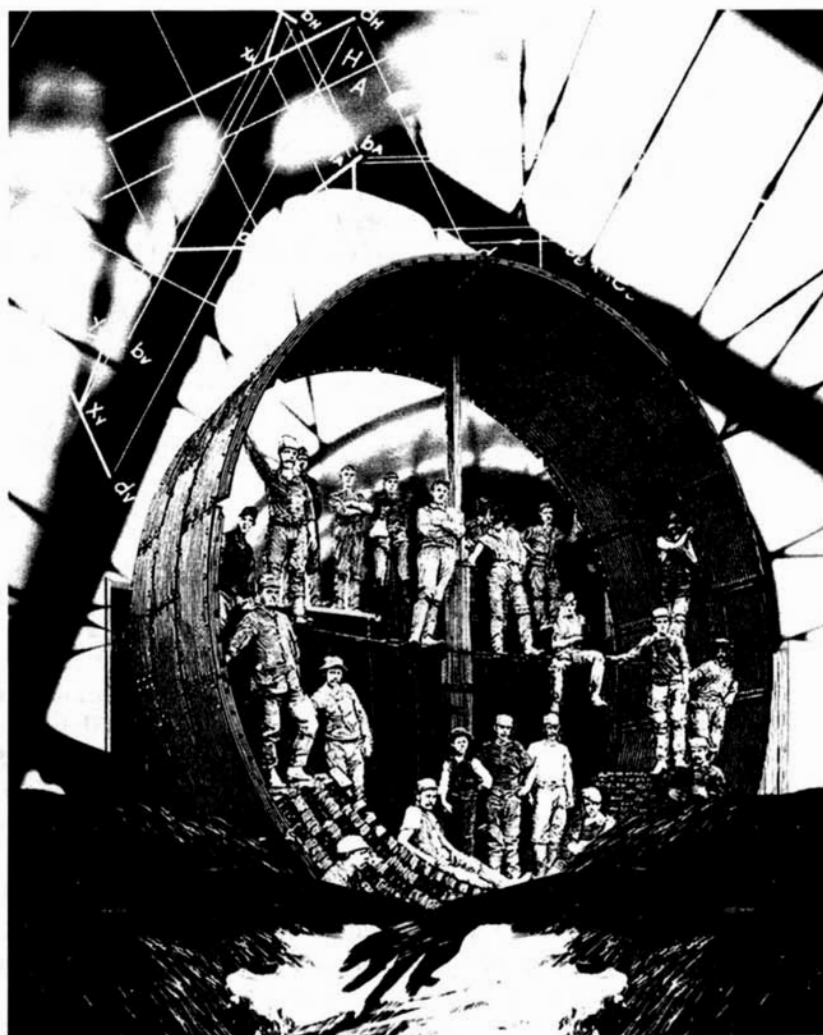
lación de representación. Momentos de crisis en el sistema político fueron aquellos en los cuales nuevos antagonismos sociales incidieron directamente en los espacios políticos tradicionales (1830, 1848, 1871); pero, en cualquier caso, estas crisis fueron siempre crisis de un modelo "total" de sociedad —lo que nosotros llamamos una imaginaria política unificada—. En décadas recientes, por contraste, la multiplicación de los puntos de ruptura que ha acompañado la siempre en aumento burocratización de la vida social y una "cosificación" de las sociedades industrialmente avanzadas, ha llevado a una proliferación de antagonismos; pero cada uno de ellos ha intentado crear su propio espacio y politizar un área específica de las relaciones sociales —las luchas feministas, ecologistas, antiinstitucionales, y todas aquellas de los grupos marginales, no asumen generalmente la forma de antagonismos— cuya politización deba llevar a la representación de cada uno de estos "intereses" en una esfera política diferente y preconstituida, pero llevan más bien a una directa politización del espacio en el cual cada uno está constituido. Esto quiere decir que el momento de totalización, la dimensión del horizonte de la imaginaria política, ya no está más constituido como un "modelo total" de la sociedad, pero está restringido a ciertas demandas y a ciertas relaciones sociales específicas. El potencial radicalmente democrático de los nuevos movimientos sociales está precisamente en su demanda implícita de una visión radicalmente abierta e indeterminada de la sociedad, tanto como que cada resultado social "global" es solo el resultado contingente de la convergencia entre una pluralidad de espacios y no de una categoría fundadora, que puede determinar el significado y límites de cada uno de estos espacios.

3. Espacios políticos y movimientos sociales en América Latina

¿Cómo vamos a extender las reflexiones anteriores al proceso de formación de las sociedades latinoamericanas, a las formas específicas en que lo político ha sido construido en ellas? Ya hemos referido la forma-

ción de la imaginaria política a una asimetría básica: a la distancia que previene la estabilización de cualquier sistema de diferencias como una totalidad completa, positiva, cerrada sobre sí misma, y la orientación de este momento de cierre hacia la dimensión totalizadora de un horizonte que instituya la división social y el antagonismo. Desde esta perspectiva podemos decir que el campo de la política en América Latina ha sido construido, en el siglo pasado, alrededor de dos matrices sucesivas, básicas, totalizadoras: liberalismo y populismo. Ambas parecen quedar cuestionadas por los movimientos sociales de los pasados veinte años, que apuntan en la dirección de una nueva experiencia de democracia. Concentraremos el análisis a estas dos matrices históricas, pues la crisis de ambas brinda en relieve la especificidad de la nueva situación.

La imaginaria política liberal concibió las sociedades latinoamericanas como sistemas de diferencias –en el sentido ya indicado– cuya expansión establecería progresivamente un puente sobre la brecha que las separaba de las sociedades europeas. La idea de esta brecha en proceso de cierre era la dimensión de horizonte que estaba en la base de la constitución de todos los significados políticos. Cada reforma política, cada innovación tecnológica, cada transformación económica, sería interpretada –a la luz de la ideología positivista de progreso– como un paso hacia un tipo de sociedad que existía completa y explícita solamente en la Europa liberal capitalista. Sin esta referencia a una realidad externa a las sociedades latinoamericanas, la experiencia social y política de estas últimas carecería de significado: por esto es por lo que esta dimensión de la imaginaria devino en la clave fundamental y momento totalizador de la experiencia política. La división social era concebida como una frontera que reproducía exactamente los términos de esta dimensión imaginaria. Sarmiento –y el resto del liberalismo latinoamericano– lo han dicho: la división fundamental era entre “civilización” y “barbarie”. Dos sistemas de equivalencias opuestos simétricamente dividían en dos el espacio político.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

Este horizonte político estaba organizado alrededor de las siguientes dimensiones:

i) La existencia de una frontera interna entre la racionalidad de un mundo político modelado en Europa y aquella franja constituida por el atraso nativo de la realidad social latinoamericana: ii) el momento de antagonismo estaba previsto por la existencia de aquella frontera divisoria –que estaba más allá de no poderse integrar como diferencia– pero que tenía que ser dominada y destruida; iii) el avance progresivo de la “civilización” terminaría reemplazando a aquel mundo más primitivo, así podría lograrse el ideal de sociedades homogéneas en las cuales la lógica de la diferencia conservaría un predominio, sin dividir. Este último punto es decisivo: el horizonte constitutivo de la imaginaria liberal encontró su punto de cierre, su dimensión totalizante, en una reducción

futura de lo social a una lógica pura de diferencia y en la eyección de la lógica de equivalencia ("las dos naciones") desde la esfera política. Los movimientos opositores que emergieron en aquel tiempo podrían ser situados en cualquiera de los dos lados de la frontera política resultante de la hegemonía del discurso liberal. Tampoco rechazaron totalmente este último ni se presentaron como contratotalidades (sentido de alternativa) – como en el caso del movimiento de los Canudos en Brasil– o fueron contruidos como antagonismos internos a la imaginaria liberal, que no cuestionaron la dicotomía "civilización-barbarie", tal fue el caso de los grupos socialistas y anarquistas emergentes, generalmente organizados alrededor de inmigrantes europeos en los centros urbanos. La imaginaria liberal era así un horizonte que apuntó a disminuir lo social, ya constituido como "sociedad". Es importante recordar que la imaginaria populista arrancó desde una aspiración totalizante idéntica.

La dimensión de la imaginaria del liberalismo dejó de ser productiva en el momento de perderse la esperanza en la posibilidad de su expansión ilimitada, en la capacidad para extender sus fronteras y absorber todos los antagonismos en un sistema homogéneo de diferencias. Cuando esta dimensión expansiva hizo crisis, el papel de la frontera cambió. Lo que eran límites se convirtieron en limitaciones. El sistema liberal no fue visto más como una herramienta de progreso y de homogeneización social, sino como un sistema simple de dominación. Esta es la base desde la cual el populismo emergió como una nueva matriz de la imaginaria política. Dos aspectos merecen destacarse. Primero, mientras que el punto de cierre de la imaginaria liberal era un horizonte suministrado por una lógica pura de diferencia, en el caso del populismo este horizonte estaba constituido por la afirmación de la división social y de la lógica de equivalencia. La dimensión totalizadora de lo social es instituida a través de oposiciones bási-

cas tales como "pueblo/ oligarquía", "nación/imperialismo", etc. Segundo, esta dimensión de la imaginaria define puntos nodales alrededor de los cuales el nuevo horizonte político se organiza: el líder, las Fuerzas Armadas, o el atractivo de la experiencia técnica y el desarrollo económico. El populismo, en otras palabras, permanece como un discurso de la totalidad de lo social, que establece una frontera entre las fuerzas sociales cuya relación de equivalencia constituye el campo popular; y aquellos otros, opuestos simétricamente, representan el campo de la dominación.

Lo que es particularmente nuevo e impactante en los movimientos sociales que han emergido en América Latina en los últimos veinte años es que –tal vez por primera vez– este momento totalizador está ausente, o por lo menos cuestionado seriamente. Las movilizaciones populares ya no están más basadas en un modelo de sociedad total o en la cristalización en términos de equivalencia de un conflicto singular (único) que divide la totalidad de lo social en dos campos, sino que descansa sobre una pluralidad de demandas concretas que llevan a una proliferación de espacios políticos. Esta es la dimensión que, me parece, es la más importante que clarifiquemos en nuestra discusión: ¿en qué medida las nuevas movilizaciones rompen con una imaginaria totalizante, o, por el contrario, en qué medida permanecen apriionadas en ella? Este problema envuelve un asunto de importancia fundamental para la democracia futura en América Latina: ¿llevará la experiencia de la apertura de los sistemas políticos después de la crisis de las dictaduras a la reproducción de los espacios políticos tradicionales, basados en una dicotomía que reduce toda la práctica política a una relación de representación? ¿O la radicalización de una variedad de luchas basadas en una pluralidad de posiciones subjetivas llevará a una proliferación de espacios, reduciendo la distancia entre representantes y representados?

Chantal Mouffe,
Socióloga francesa

La democracia radical: ¿moderna o posmoderna?*

Chantal Mouffe

[Revista Foro No. 24, Septiembre de 1994]

¿Qué significa hoy ser de izquierdas?

Tiene algún sentido invocar, en las postrimerías del siglo XX, los ideales de la Ilustración que informaron el proyecto de transformación de la sociedad. Sin duda estamos viviendo la crisis del ideario jacobino que ha caracterizado, de un modo u otro, la política revolucionaria de los dos últimos siglos. Es improbable que el marxismo llegue a recobrase de los reveses sufridos; y no solo se trata del descrédito en que el análisis del totalitarismo ha hundido al modelo soviético, sino también del reto al reduccionismo de clases que plantea la emergencia de nuevos movimientos sociales. Pero el enemigo fraternal, el movimiento socialdemócrata, no está en mejor forma. Ha hecho patente su incapacidad para enfrentarse a las nuevas demandas de las últimas décadas, al tiempo que su mayor logro, el Estado de bienestar, ha salido mal parado de la ofensiva conservadora, al no ser capaz de movilizar a aquellos que debieran tener interés en defender sus conquistas.

En lo tocante al socialismo, lo que parece estar en cuestión es la propia idea de progreso que va unida al proyecto de la modernidad. En este aspecto, el debate sobre lo posmoderno, que hasta el momento se habrá centrado en la cultura, ha invadido el te-

* Este artículo apareció publicado originalmente en la revista española *Leviatán*, No. 55, II época, Madrid, primavera, 1994, pp. 81-94.



reno político. Por desgracia, el debate no ha tardado en petrificarse en torno a un conjunto de posiciones simplistas y estériles. Mientras Habermas acusa de conservadurismo a todos los que critican el ideal universalista de la Ilustración,¹ Lyotard declara con melancolía que después de Auschwitz el proyecto de la modernidad ha quedado eliminado,² Richard Rorty vería con acierto que en ambos bandos se descubre una asimilación errónea entre el proyecto político de la Ilustración y sus aspectos epistemológicos. Por ese motivo Lyotard cree necesario abandonar el liberalismo político con el objeto de no caer en una filosofía universalista,³ en tanto que Habermas, que aspira a defender el liberalismo, se aferraba, pese a todos sus problemas, a esa filosofía universalista. De hecho, Habermas cree que la emergencia de formas universalistas de moralidad y de legalidad es la expresión de un irreversible proceso colectivo de aprendizaje, y que rechazar esto supone negar la modernidad y socavar los cimientos de la existencia democrática. Rorty nos invita a considerar la distinción trazada por Blumenberg, en *The Legitimacy of the Modern Age*, entre dos aspectos de la Ilustración: la autofinanciación, que puede identificarse con el proyecto político, y la autofundación, que es el proyecto epistemológico. Una vez que se reconoce la inexistencia de una relación necesaria entre ambos aspectos, es posible defender el proyecto político de la Ilustración, abandonando la idea de que debe estar basado en una forma específica de racionalidad.

Las ideas de Rorty, no obstante, resultan problemáticas, por cuanto identifican el proyecto político de la modernidad con un vago concepto de liberalismo, en el que se incluyen tanto el capitalismo como la democracia. Sin embargo, es importante distinguir las dos tradiciones que están en la raíz del concepto de modernidad política, la liberal y la democrática, y comprender que, tal como ha demostrado Macpherson, ambas corrientes no se articularon hasta el siglo XIX y, en consecuencia, no están ligadas por una relación necesaria. Es más, sería un error confundir la modernidad política con la modernidad social, esto es, el proceso de moderni-

zación desarrollado bajo la dominación creciente de las relaciones de producción capitalistas. Si no se establece esta distinción entre democracia y liberalismo, entre liberalismo político y económico; si, como en el caso de Rorty, se engloban todos estos conceptos dentro del término liberalismo, el resultado inevitable es verse abocado, so pretexto de defender la modernidad, a una simple apología de las "*instituciones y prácticas de las democracias prósperas del Atlántico Norte*",⁴ sin dejar espacio para la crítica (ni siquiera para una crítica inmanente) que podría permitir transformarlas.

Frente a este liberalismo burgués posmoderno defendido por Rorty, querría mostrar cómo el proyecto de una democracia radical y plural, concebida en los términos esbozados por Ernesto Laclau y por mí misma en el libro *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*,⁵ se propone una reformulación del proyecto socialista que evita las dificultades gemelas del socialismo marxista y de la social democracia, al tiempo que proporciona a la izquierda un nuevo ideario, que apela a la tradición de las grandes luchas por la emancipación pero también tiene en cuenta recientes contribuciones teóricas del psicoanálisis y la filosofía. En efecto, un proyecto de tal índole podría definirse al tiempo como moderno y posmoderno. Aspira a realizar el proyecto incumplido de la modernidad, pero,

1. Jürgen Habermas, «Modernity-An Incomplete Project», en Hal Foster (comp.), *The Anti - Aesthetic: Essays on Postmodern Culture*, Port Townsend, 1983.

2. Jean-Francois Lyotard, *Inmaterialität und Postmoderne*, Berlín, 1985.

3. Richard Rorty, «Habermas and Lyotard on Postmodernity», en Richard J. Bernstein (Comp.), *Habermas and Modernity*, Oxford, 1985, pp. 16, 175.

4. Richard Rorty, «Postmodernist Bourgeois Liberalism», en *Journal of Philosophy* No. 80, octubre 1983, p. 585.

5. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical democratic Politics*, Londres, 1985. En español, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización democrática*, Siglo XXI, Madrid, 1987.

a diferencia de Habermas, creemos que en este proyecto ya no hay espacio para la perspectiva epistemológica de la Ilustración. Aunque esta perspectiva desempeñó un papel importante en la emergencia de la democracia, se ha convertido en un obstáculo en el camino de la comprensión de las formas políticas novedosas que caracterizan a las sociedades actuales y requieren ser abordadas desde una perspectiva no esencialista. De ahí la necesidad de emplear las herramientas teóricas elaboradas por las diferentes corrientes de lo que puede denominarse la filosofía posmoderna y apropiarse de su crítica del racionalismo y el subjetivismo.⁶

La revolución democrática

Se han propuesto diferentes criterios para definir la modernidad, criterios que varían mucho en función de los niveles o rasgos concretos que pretenden destacarse. Por mi parte, creo que la modernidad debe definirse en el plano político, pues es en él donde se configuran y ordenan simbólicamente las relaciones sociales. En tanto inaugura un nuevo tipo de sociedad, la modernidad puede verse como un punto de referencia decisivo. En este aspecto, la característica fundamental de la modernidad es sin duda el advenimiento de la revolución democrática. Tal Como lo ha señalado Claude Lefort, esta revolución democrática esta en el origen de una nueva forma de institución de lo social, en la que el poder se toma un lugar vacío. Por esta razón, la sociedad democrática moderna está constituida como una sociedad donde el poder, la legalidad y el conocimiento están expuestos a una indeterminación radical, una sociedad que se ha convertido en escenario de una aventura incontrolable, de tal manera que aquello que se instituye no llega a establecerse, lo conocido queda sujeto a la indeterminación de lo desconocido y el presente resulta indefinible. Al faltar un poder encamado en la persona del príncipe y ligado a una autoridad trascendente, también desaparecen las garantías o fuentes de legitimación últimas; la sociedad ya no puede definirse como una sustancia con una identidad orgánica. Lo que queda es una sociedad sin fronteras clara-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

mente definidas, una estructura social imposible de describir desde la perspectiva de un punto de vista único o universal. En ese sentido, la democracia se caracteriza por la disolución de las señales de la certidumbre. En mi opinión, un enfoque de este tipo es muy sugerente y útil por cuanto permite situar múltiples fenómenos de las sociedades modernas en una nueva perspectiva. De tal suerte, los efectos de la revolución democrática pueden analizarse en el ámbito de las artes, de la teoría y de las cuestiones culturales en general, y es posible reformular la relación entre la modernidad y la posmodernidad de una manera nueva y más fructífera. De hecho, partiendo de la concepción

6. No sólo me refiero al postestructuralismo, sino también a otras tendencias como el psicoanálisis, la hermenéutica post-heideggeriana y la filosofía del lenguaje del segundo Wittgenstein, todas las cuales convergen en la crítica al racionalismo y al subjetivismo.

de revolución democrática de Lefort, que la considera el rasgo definitorio de la modernidad, resulta evidente que al hablar de la posmodernidad en el ámbito filosófico se está reconociendo la imposibilidad de dar un fundamento último o una legitimación definitiva constitutivos del propio advenimiento de la forma democrática de la sociedad y, por tanto, de la misma modernidad. Este reconocimiento es resultado del fracaso de múltiples intentos de sustituir los fundamentos tradicionales, que apelaban a Dios o a la naturaleza, por unos fundamentos alternativos basados en el hombre o la razón. Dichos intentos estaban condenados al fracaso desde el principio, en razón de la indeterminación radical que caracteriza a la democracia moderna. Nietzsche así lo había comprendido cuando proclamó que la muerte de Dios era inseparable de la crisis del humanismo.

En consecuencia, el reto del racionalismo y del humanismo no implica el rechazo de la modernidad, sino la crisis de un proyecto concreto de modernidad: el proyecto de autofundación de la Ilustración. Tampoco implica que debemos abandonar su proyecto político, es decir, la consecución de la igualdad y la libertad para todos. Con objeto de llevar a cabo y profundizar en este aspecto de la revolución democrática, debemos garantizar que el proyecto democrático tenga en cuenta las luchas democráticas de nuestros tiempos en toda su amplitud y especificidad. Es entonces cuando cobra verdadero sentido la contribución de la denominada crítica posmoderna.

En efecto, ¿cómo podemos aspirar a comprender la naturaleza de estos nuevos antagonismos si nos aferramos a una imagen del sujeto unitario como fuente última de la inteligibilidad de sus acciones? ¿Cómo podemos captar la multiplicidad de relaciones de subordinación que afectan a un individuo si concebimos a los actores sociales como entidades homogéneas y unificadas? Lo que caracteriza a las luchas de los nuevos movimientos sociales es precisamente la multiplicidad de posiciones del sujeto que constituyen un único actor, así como la posibilidad de que esa multiplicidad se convierta

en el espacio de antagonismos y, de tal manera, se politice. De ahí la importancia de la crítica del concepto racionalista del sujeto unitario, que se encuentra no solo en el postestructuralismo, sino también en el psicoanálisis, en la filosofía del lenguaje, del último Wittgenstein, y en la hermenéutica de Gadamer.

Para pensar en términos políticos hoy día, y para comprender la naturaleza de las nuevas luchas y la diversidad de relaciones sociales que la revolución democrática aún tendrá que abarcar, es indispensable desarrollar una teoría del sujeto como actor descentrado y destotalizado, un sujeto construido en el punto de intersección de una multiplicidad de posiciones del sujeto entre las que no existe una relación apriorística ni necesaria, y cuya articulación es el resultado de las prácticas hegemónicas. Así pues, ninguna identidad llega a establecerse de modo definitivo, pues siempre hay un cierto grado de apertura y ambigüedad en la manera en que se articulan las diferentes posiciones del sujeto. De aquí emergen perspectivas enteramente nuevas para la acción política que ni el liberalismo, con su noción del individuo que sólo persigue su propio interés, ni el marxismo, con su reducción de todas las posiciones del sujeto a la clase, pueden sancionar, ni mucho menos imaginar.

Debe señalarse, por tanto, que esta nueva fase de la revolución democrática, al tiempo que es, a su manera, el resultado del universalismo de la Ilustración, también pone en cuestión algunos de sus presupuestos. Muchas de las nuevas luchas renuncian de hecho a toda pretensión de universalismo y revelan que en todo alegato de universalismo están implícitos la negación de lo particular y el rechazo de la especificidad. La crítica feminista desenmascara el particularismo oculto tras los ideales que se quieren universales y que, en realidad, siempre han sido mecanismos de exclusión. Carole Pateman, por ejemplo, ha puesto de manifiesto que las teorías clásicas de la democracia se basan en la exclusión de las mujeres: la idea de la ciudadanía universal es específicamente moderna, y de-

pende necesariamente de la emergencia de la idea de que todos los individuos nacen libres e iguales, o son libres e iguales en estado de naturaleza. Ningún individuo naturalmente subordinado a otro y, en consecuencia, todos deben tener una posición pública en tanto que ciudadanos, en la que se sustenta su capacidad para gobernarse a sí mismos. La libertad individual y la igualdad suponen asimismo que el gobierno solo surge mediante el acuerdo o el consenso.

Nos enseñan que el individuo es una categoría universal que se aplica a todos y cada uno de nosotros, lo que, no obstante, no es cierto. El individuo es un hombre.

La reformulación del proyecto democrático en los términos de la democracia radical requiere prescindir del universalismo abstracto de la Ilustración y de su concepción de una naturaleza humana no diferenciada. Aun cuando la emergencia de las primeras teorías sobre la democracia moderna y el individuo como depositario de derechos se hiciera posible gracias a estos conceptos, hoy se han tornado grandes obstáculos para la futura ampliación de la revolución democrática. Los nuevos derechos reclamados en la actualidad son expresión de diferencias a las que solo ha comenzado a atribuirse importancia en los últimos tiempos, derechos que no pueden universalizarse. La democracia radical exige que reconozcamos las diferencias: lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo, y, en efecto, todo aquello que ha sido excluido del concepto de hombre en abstracto. El universalismo no se rechaza, antes bien, se particulariza; surge la necesidad de una articulación nueva entre lo universal y lo particular.

La razón práctica: Aristóteles versus Kant

La creciente insatisfacción con el universalismo abstracto de la Ilustración da cuenta de la rehabilitación del concepto aristotélico de *pronesis*. Este conocimiento ético, distinto del conocimiento específico de las ciencias (*episteme*), depende del *ethos*, esto es, de las condiciones culturales e his-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

tóricas distintivas de la comunidad, e implica la renuncia a toda pretensión de universalismo. Se trata de una racionalidad adecuada para el estudio de la praxis humana, que excluye toda posibilidad de una ciencia de la práctica y exige la existencia de una razón práctica, una región que no se caracteriza por afirmaciones apodícticas y donde lo razonable prevalece sobre lo demostrable. Kant postuló un concepto muy diferente de razón práctica, sustentado en la universalidad. Tal como observa Ricoeur: al elevar al rango de principio supremo la norma de la universalización, Kant inauguró una de las ideas más peligrosas y que ha prevalecido desde Fichte hasta Marx, a saber, que la esfera práctica estaba sujeta a un tipo de conocimiento científico comparable al requerido en la esfera

teórica. Gadamer también critica a Kant por haber abierto el camino al positivismo en las ciencias humanas y considera el concepto aristotélico de *phronesis* mucho más adecuado que el análisis kantiano de la razón cuando se trata de comprender el tipo de relación existente entre lo universal y lo particular en la esfera de la acción humana.

El desarrollo de la filosofía de la ciencia postempiricista converge con la hermenéutica en el reto al modelo positivista de racionalidad dominante en las ciencias. Teóricos como Thomas Kuhn y Mary Hesse han realizado una gran contribución a esta crítica al señalar la importancia de los elementos retóricos en la evolución de la ciencia. Hoy existe un acuerdo sobre la necesidad de ampliar el concepto de racionalidad para dar cabida a lo razonable y a lo plausible y reconocer la existencia de múltiples formas de racionalidad.

Este tipo de ideas son cruciales para el concepto de una democracia radical donde la razón desempeña un papel fundamental, que debe conceptualizarse apropiadamente con objeto de evitar los falsos dilemas entre la existencia de un criterio universal, por un lado, y el dominio de la arbitrariedad, por otro. El que una pregunta no encuentre respuesta científica o no alcance el estatus de verdad demostrable no comporta la imposibilidad de formarse una opinión razonable al respecto, ni tampoco la necesidad de negarle toda la posibilidad de explicación racional. Hannah Arendt tenía mucha razón al insistir en que la esfera política es el dominio de la opinión, ortodoxa, y no el de la verdad, y que cada esfera posee sus propios criterios de validez y legitimidad. No faltarán, no obstante, quienes argumenten que esta perspectiva está amenazada por el fantasma del relativismo. Pero esa acusación solo tiene sentido cuando no se supera la tradicional problemática que no ofrece alternativa a la contraposición entre objetivismo y relativismo.

Afirmar que no se pueden aportar fundamentos racionales definitivos a un sistema de valores determinado no equivale a considerar que todas las perspectivas son equivalentes.

Como Rorty señala, el verdadero problema no es el que existe entre las personas que creen que todos los puntos de vista son igualmente válidos y las que no opinan de ese modo. El problema real se plantea entre las personas para quienes nuestra cultura, nuestros objetivos e instituciones solo pueden respaldarse mediante la palabra y las personas que todavía confían en darles otro tipo de apoyos. Siempre es posible distinguir entre lo justo y lo injusto, lo legítimo y lo ilegítimo, pero solo cabe hacerlo dentro de una tradición: de hecho, no existe un punto de vista externo a toda tradición desde el que pueda ofrecerse un juicio universal. Es más, la renuncia a la distinción entre lógica y retórica a que conduce la crítica posmoderna —y donde se separa de Aristóteles— no significa que "todo lo posible es bueno" ó que haya que hundirse en el nihilismo. Aceptar con Foucault que no puede haber una separación absoluta entre validez y poder (por cuanto la validez siempre es relativa a un régimen específico de verdad, unido a un poder) no significa que, dentro de un régimen de verdad dado, no se puedan diferenciar aquellos aspectos que respetan la estrategia de la argumentación y sus reglas, y aquellos que simplemente aspiran a imponer su poder.

Por último, la falta de fundamentos "deja todo como está", como diría Wittgenstein, y nos obliga a formularnos las mismas preguntas de otra manera. De ahí el error de un determinado tipo de posmodernismo apocalíptico que pretende llevarnos a creer que estamos en el umbral de una época radicalmente nueva, caracterizada por el desplazamiento, la diseminación y el juego incontrolable de las significaciones. Esa perspectiva sigue cautiva de la problemática racionalista, la misma que pretende criticar. Como se ha dicho: el verdadero error del metafísico clásico no fue creer en la existencia de fundamentos metafísicos, sino creer que esos fundamentos eran de algún modo necesarios, pensar que quien carece de fundamentos está perdido, amenazado, minado o simplemente en cuestión.

La tradición y la política democrática

Debido a la importancia que atribuye a lo particular, a la existencia de diferentes formas de racionalidad y al papel de la tradición, el camino de la democracia radical se cruza, paradójicamente, con las corrientes principales del pensamiento conservador. El pensamiento conservador hace gran hincapié en la crítica del racionalismo y del universalismo de la Ilustración, una crítica que comparte con el pensamiento posmoderno; tal vez esta proximidad explique por qué algunos posmodernos han sido clasificados de conservadores por Habermas. De hecho, no solo se encuentran afinidades en el plano político sino en el hecho de que, a diferencia del liberalismo y del marxismo —doctrinas ambas de la reconciliación y del perfeccionamiento—, la filosofía conservadora se basa en la finitud, la imperfección y los límites de la naturaleza humana. Pero esta actitud no lleva inevitablemente a la defensa del *statu quo* y a una visión anti-democrática, por cuanto se presta a diversas formas de articulación.

El concepto de tradición, por ejemplo, debe distinguirse del de tradicionalismo. La tradición nos permite pensar en nuestra inserción en la historicidad, en el hecho de que nuestra construcción como sujetos se realizó mediante una serie de discursos preexistentes, y en que la misma tradición que es el medio por el que se nos presenta el mundo y se hace posible toda acción política. Una concepción de la política como la de Michael Oakesbott, que atribuye un papel básico a las tradiciones de la conducta existentes y que entiende la acción política como la persecución de un indicio, es muy útil y fructífera a la hora de formular una democracia radical. Tanto más cuanto para Oakesbott la política es la actividad que se ocupa de las disposiciones generales de un colectivo de personas que, en virtud de su aceptación compartida de una manera de ocuparse de tales disposiciones,



componen una comunidad única. [...] Esta actividad, por tanto, no surge ni de los deseos de un momento ni de los principios generales, sino de las mismas tradiciones de conducta existentes. En cuanto a la forma que adopta, y que no puede ser otra, consiste en la corrección de las disposiciones existentes mediante la exploración y la persecución de los indicios que ofrecen. Si consideramos la tradición democrática liberal como la principal tradición de la conducta de nuestras sociedades, podremos explicar la ampliación de la revolución democrática y el desarrollo de las luchas por la igualdad y la libertad en todas las ideas de la vida social, entendiéndolas como la expresión de esa persecución de los indicios presentes en el discurso democrático liberal. Oakesbott nos proporciona un buen ejemplo, sin advertir el potencial para el radicalismo de sus argumentos. Refiriéndose al estatus legal de las mujeres, declara que las disposiciones que constituyen una sociedad capaz de desarrollar una actividad política, ya sean costumbres, instituciones, leyes o decisiones diplomáticas, son a un tiempo coherentes e incoherentes, componen un modelo y a la vez despiertan simpatía por algo que no esté del todo presente. La actividad política es la exploración de esa simpatía, y, en consecuencia, serán razonamientos políticos pertinentes aquellos que expongan con convicción una simpatía que esté presente pero no ha sido desarrollada, y que demuestren inapelablemente que este es el momento adecuado para reconocerla. Oakesbott concluye diciendo que esta es la manera de llegar a reconocer la igualdad legal de las mujeres. La utilidad de un razonamiento de esta índole para justificar la ampliación de los principios democráticos es obvia.

La importancia concedida a la tradición también constituye uno de los temas básicos de la hermenéutica filosófica de Gadamer, la cual nos provee con herramientas muy útiles

para pensar sobre la construcción del sujeto político. Siguiendo a Heidegger, Gadamer postula la existencia de una unidad fundamental entre el pensamiento, el lenguaje y el mundo. Mediante el lenguaje se constituye el horizonte de nuestro presente; el lenguaje conserva las señales del pasado; es la vida del pasado en el presente y, por ello, el movimiento de la tradición. El error de la Ilustración, según Gadamer, fue desacreditar los prejuicios y proponer un ideal de comprensión que requiere trascender el presente y liberarse de la inserción en la historia. Sin embargo, los prejuicios son precisamente los que defienden nuestra situación hermenéutica y constituyen la condición del conocimiento y de la apertura hacia el mundo. Gadamer rechaza asimismo la contraposición establecida por la Ilustración entre tradición y razón, ya que, para él, la tradición es siempre un elemento de la libertad y de la propia historia. Incluso la más genuina y sólida de las tradiciones no perdura naturalmente, debido a la inercia de lo que ya existe. Antes bien, requiere ser afirmada, aceptada y cultivada. Es, en esencia, la conservación que actúa en todo cambio histórico. Ahora bien: conservar es un acto de la razón, aunque poco llamativo y, por ende, solo lo nuevo o lo planeado parece ser el resultado de la razón. Mas esto es una ilusión. Aun cuando la vida cambia lentamente, como en las épocas revolucionarias, lo antiguo se conserva en la supuesta transformación general en una medida mucho mayor de lo que pueda suponerse, y se combina con lo nuevo para crear nuevos valores.

Esta concepción de la tradición que encontramos en Gadamer se toma más específica y compleja al reformularla en términos de los juegos del lenguaje de Wittgenstein. Desde esta perspectiva, la tradición se convierte en el conjunto de juegos del lenguaje que conforman una comunidad dada. Puesto que para Wittgenstein los juegos del lenguaje son una unión indisoluble entre las normas lingüísticas, las situaciones objetivas y las formas de vida, la tradición sería el conjunto de discursos y prácticas que nos conforman como sujetos. De este modo, podemos concebir la política como la persecu-

ción de indicios, lo que, desde la perspectiva de Wittgenstein, podría entenderse como la creación de nuevas acepciones para los términos fundamentales de una tradición dada, así como su empleo en nuevos juegos de lenguaje que hacen posible nuevas formas de vida.

Con objeto de aplicar el concepto de tradición al análisis de la política de la democracia radical, es importante subrayar el carácter compuesto, heterogéneo, abierto y, en última instancia, indeterminado de la tradición democrática. Siempre hay varias estrategias alternativas, no solo porque cabe interpretar un mismo elemento de distintas maneras, sino también porque diferentes partes o aspectos de la tradición pueden oponerse a otros. Eso es lo que Gramsci, quizás el único marxista que comprendió el papel de la tradición, entendía como el proceso de desarticulación y rearticulación de los elementos característicos de las prácticas hegemónicas.

Los recientes intentos neoliberales y neoconservadores encaminados a redefinir conceptos tales como libertad e igualdad, y a desarticular las ideas de libertad y democracia, demuestran que es posible poner en práctica diferentes estrategias dentro de la tradición democrática liberal y, de ese modo, desarrollar indicios de distintos tipos. Enfrentados a la ofensiva desencadenada por aquellos que desean deshacer la articulación establecida en el siglo XIX entre liberalismo y democracia, y aspiran a redefinir la libertad como simple falta de coerción, el proyecto de la democracia radical debe pasar por la defensa de la democracia y la expansión de su esfera de aplicación a las nuevas relaciones sociales. Este proyecto se orienta a crear otro tipo de articulación entre los elementos de la tradición democrática liberal, donde los derechos no se conciben en un marco individualista sino como derechos democráticos. De esta manera se creará una nueva hegemonía, que será el resultado de la articulación del mayor número posible de luchas democráticas.

Necesitamos que se implante la hegemonía de los valores democráticos, para lo cual las prácticas democráticas tendrán que

multiplicarse e institucionalizarse dando lugar a relaciones sociales aún más diversas, de manera que mediante una matriz democrática puedan conformarse múltiples posiciones del sujeto. De este modo, y no pretendo dotarla de fundamentos racionales, podremos defender la democracia y además profundizar en ella. Una hegemonía de tal índole nunca llegará a completarse y, en cualquier caso, no es deseable que una sociedad sea gobernada por una única lógica democrática. Las relaciones de poder y autoridad no pueden desaparecer por completo y, en este sentido, es importante abandonar el mito de una sociedad transparente y reconciliada consigo misma, por cuanto ese tipo de fantasía conduce al totalitarismo. El proyecto de una democracia radical y plural, por el contrario, precisa de la existencia de la multiplicidad, de la pluralidad y del conflicto, en los que ve la razón de ser de la política.

La democracia radical, una nueva filosofía política

Si la tarea de la democracia radical es realmente la profundización en la revolución democrática y la vinculación de diversas luchas democráticas, una tarea de esa índole requiere que se creen nuevas posiciones del sujeto que permitan una articulación común de, pongamos por caso, el antirracismo, el antisexismo y el anticapitalismo. Puesto que estas luchas no convergen espontáneamente, para establecer equivalencias democráticas se requiere un nuevo sentido común que permita transformar la identidad de los diferentes grupos de manera que sus reivindicaciones puedan articularse entre sí de acuerdo con el principio de la equivalencia democrática. Pues no se trata de establecer una mera alianza entre determinados intereses, sino de modificar la propia identidad de esas fuerzas. Con objeto de que la defensa de los intereses de los trabajadores no se realice a costa de los derechos de las mujeres, los inmigrantes y los consumidores, es necesario establecer una equivalencia entre las distintas luchas. Solo en esas circunstancias se vuelven verdaderamente democráticas las luchas contra el poder.

La filosofía política desempeñará un papel muy importante en la emergencia de un sentido común diferente y en la creación de las nuevas posiciones del sujeto, ya que proveerá la definición de la realidad que configurará la experiencia política y actuará como matriz en la construcción de un determinado tipo de sujeto. Algunos de los conceptos básicos del liberalismo, como los de libertad, ciudadanía y derechos, son reclamados hoy por el discurso del individualismo posesivo que se interpone en el camino del establecimiento de una cadena de equivalencias democráticas.

Ya me he referido a la necesidad de un concepto de derechos democráticos: derechos que, aun perteneciendo al individuo, sólo pueden ejercitarse colectivamente y presuponen la existencia de derechos equivalentes para los demás. Pero la democracia liberal también debe incorporar una idea de libertad que trascienda el falso dilema entre las concepciones antigua y moderna de la libertad y que nos permita conjugar la libertad individual con la libertad política. En este aspecto, la democracia radical comparte las preocupaciones de varios autores que quieren recuperar la tradición del republicanismo cívico. Esta tendencia, al ser bastante heterogénea, plantea la necesidad de indicar qué diferencias separan los denominados comunitaristas, quienes, aun compartiendo la crítica a la idea del individualismo liberal según la cual el sujeto existe antes que las relaciones sociales que lo conforman, muestran actitudes distintas hacia la modernidad. Por un lado están aquellos que, como Michael Sandel y Alasdair MacIntyre, acuden a Aristóteles como principal fuente de inspiración y rechazan el pluralismo liberal en nombre de una política del bien común y, por otro lado aquellos que, como Charles Taylor y Michael Walzer, critican los supuestos epistemológicos del liberalismo al tiempo que procuran incorporar su contribución política en el área de los derechos y el pluralismo. Estos últimos mantienen una perspectiva más próxima a la democracia radical, en tanto que los primeros muestran una actitud extremadamente ambigua hacia el advenimiento de la democracia y tienden a

defender las concepciones posmodernas de la política, sin establecer diferencias entre lo ético y lo político, entendiendo esto último como la expresión de los valores morales compartidos.

La doctrina de Maquiavelo es quizá la que mejor puede iluminar el republicanismo cívico y, en este sentido, la obra reciente de Quentin Skinner posee un interés muy especial. Skinner pone de manifiesto cómo en Maquiavelo hay una concepción de la libertad que, sin postular una noción objetiva de la vida correcta (y siendo, por tanto, según Isaiah Berlin, una concepción negativa de la libertad), incluye ideales relativos a la participación política y a la virtud cívica, los cuales, según Berlin, son típicos de una concepción positiva de la libertad). Skinner se refiere a que la idea de libertad plasmada en los discursos es la capacidad de los individuos para perseguir sus propios objetivos, sus humores (*humori*). Esto va unido a la afirmación de que, con objeto de garantizar las condiciones necesarias para evitar la coerción y la servidumbre, que imposibilitarían la práctica de la libertad, es indispensable que los individuos desempeñen determinadas funciones públicas y cultiven las virtudes que ello requiere. Para Maquiavelo, si se ha de practicar la virtud pública y servir al bien común, el objetivo no es otro que asegurarse un cierto grado de libertad personal que permita perseguir los propios objetivos. Aquí encontramos la articulación entre una concepción muy moderna de la libertad individual y una concepción antigua de la libertad política, lo cual es un requisito básico para el desarrollo de la filosofía política de la democracia radical. Ahora bien: apelar a la tradición del republicanismo cívico, aun haciendo hincapié en su rama maquiavélica, no nos proporciona por completo el lenguaje político requerido para articular la multiplicidad de luchas democráticas actuales. En el mejor de los casos, nos ofrece los elementos necesarios para combatir los aspectos negativos del liberalismo individual, sin llegar a servirnos para entender la complejidad de la política actual. Nuestras sociedades se enfrentan a la proliferación de espacios políticos radicalmente nuevos y diferentes, espacios que nos exigen abandonar la idea, característica tanto del liberalis-

mo como del republicanismo cívico, de un único espacio conformador de lo político. Si la concepción liberal del yo sin trabas es deficiente, la alternativa presentada por los defensores comunitaristas del republicanismo cívico no es mejor. No se trata de trasladarse desde el yo unitario y sin trabas al yo unitario situado en un contexto; el problema está en la propia idea del sujeto unitario. Muchos comunitaristas parecen creer que pertenecemos sólo a una comunidad, definida empírica e incluso geográficamente, y que esa comunidad podría unificarse con la sola idea del bien común. La realidad es que somos sujetos múltiples y contradictorios, habitantes de una diversidad de comunidades (tantas, en realidad, como las relaciones sociales en las que participamos y como las posiciones del sujeto que estas definen), construidas por una variedad de discursos, y ligadas temporal y precariamente en la intersección de esas posiciones del sujeto. De ahí la importancia de la crítica posmoderna a la hora de desarrollar una filosofía política encaminada a hacer posible una nueva forma de individualidad que sea verdaderamente plural y democrática. Una filosofía de esta índole no presupone que la democracia posea fundamentos racionales, ni tampoco proporciona respuestas, a la manera de Leo Strauss, a las preguntas relativas a la naturaleza de los asuntos políticos y del mejor régimen posible. Por el contrario, propone permanecer en la incertidumbre y, tal como lo expresa Michael Walzer, "*interpretar para nuestros compañeros de ciudadanía el mundo de significados que compartimos*". La tradición democrática liberal está abierta a muchas interpretaciones y la política de la democracia radical no es sino una de las estrategias posibles. Nada garantiza su éxito, pero este proyecto ya se ha puesto en marcha para llevar a la práctica y profundizar el proyecto democrático de la modernidad. Una estrategia de esta índole nos exige abandonar el universalismo abstracto de la Ilustración, la concepción esencialista de una totalidad social y el mito del sujeto unitario. En este aspecto, lejos de ver el desarrollo de la filosofía posmoderna como una amenaza, la democracia radical la acoge como instrumento indispensable para alcanzar sus objetivos.

Jorge Enrique Hardoy
Arquitecto y urbanista argentino,
especialista en Planeación

El futuro de la ciudad en América Latina

Jorge Enrique Hardoy*

[Revista Foro No. 24, Septiembre de 1994]

El origen de la gran ciudad en América Latina

Hasta hace un siglo, las ciudades de América Latina tenían una superficie y una población insignificantes. Sólo Buenos Aires y Río de Janeiro superaban los 500 mil habitantes en 1890. Nueve más superaban los 100 mil. Doce capitales nacionales tendrían una población menor, entre las cuales varias no llegaban a los 50 mil habitantes. A pesar del explosivo crecimiento demográfico de algunas de ellas durante las décadas de 1870, 1880 y 1890, eran ciudades pequeñas y pobres donde comenzaban a mostrarse los contrastes entre la opulencia de unos pocos y la pobreza de muchos. Ricos y pobres vivían en estrecha cercanía.

* Jorge Enrique Hardoy, arquitecto urbanista y especialista en planeación, al morir trabajaba en el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina. Era colaborador de varias publicaciones y fue corresponsal en Buenos Aires de la *Revista Foro* desde su fundación, pretexto para sostener una regular y cálida comunicación.

Fabio Velásquez encontró entre sus papeles esta reflexión, que data de marzo de 1992 y que ofrecemos a nuestros lectores a modo de evocación de sus lúcidos aportes.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

Los espacios urbanos mantenían cierta coherencia. Los Estados no eran aún protagonistas. Sólo en algunas ciudades aparecían muestras de una incipiente industrialización orientada, en gran parte, a sustituir las importaciones de bienes de consumo. La mayoría de la población urbana con ingresos estaba formada por trabajadores por cuenta propia, desempeñándose en una variedad de servicios y en pequeños talleres y en la construcción de obras públicas y de viviendas privadas.

En esas décadas y en los años siguientes comenzó a discutirse la ciudad, como consecuencia de una mayor preocupación por su higiene y por las urgencias de aglomeraciones que crecían rápidamente, en condiciones de vida cada vez más deplorables para los trabajadores. La falta de adecuadas condiciones sanitarias afectaba también a las clases adineradas, que comenzaron a desplazarse hacia nuevos barrios, mejor ubicados y equipados y con densidades menores. Existe la creencia de que un grupo de personas de buena voluntad iba a transformar los países de América Latina en sociedades que se beneficiarían de una abundancia y de un crecimiento económico sin precedentes. Existía también convencimiento de que la nueva ciencia urbanística que se estaba desarrollando en París y en Viena, en los planes de extensión urbana para las ciudades alemanas, en Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos, iban a modificar totalmente a las ciudades de América Latina si se introducían sus principios teóricos y su práctica, reducida al principio afianzar normas de construcción e incorporar servicios públicos básicos, pero experimentando también con nuevos suburbios residenciales, barrios obreros.¹

Se tenía una gran confianza en las posibilidades que abrían los conocimientos científicos desarrollados a fi-

nes del siglo XIX y principios del siglo XX. Era ya posible vencer la fiebre amarilla, el cólera y la difteria, las tres grandes plagas de la población urbana que afectaban, sobre todo, a los pobres. La tuberculosis, otra de las enfermedades urbanas de la época, podía ser controlada si se tomaban los descansos adecuados en un clima sano y con una buena nutrición, condiciones que escapaban a las posibilidades de los pobres. Comenzaba a comprenderse, siguiendo las inquietudes europeas, que las carencias alimenticias y el alcoholismo debilitaban a los seres humanos, que al vivir hacinados y en medio de la suciedad se contaminaban con facilidad. Fue el período de oro del urbanismo a la europea, impulsado por intendentes municipales influenciados por la teoría y la práctica que prevalecía en los países más avanzados e industrializados de Europa.

En esa etapa autocrática pero con inquietudes humanísticas, se discutía a Owen, a Fourier y a Proudhon y a la ciudad higiénica. Se trataba de imitar, aunque en una escala muy modesta, al barón Haussmann, a Otto Wagner, a Ebenezer Howard o a Camillo Sitte. Médicos higienistas, ingenieros sanitarios y urbanistas reivindicaban una ciudad más sana y menos congestionada, una obra de arte que también incorporase la salud y el bienestar, si no para esa generación, sí para las futuras. Se intentaba crear naciones que incluyesen un mensaje de promesa y de preocupación para las futuras generaciones. Esa etapa perduró hasta la Primera Guerra Mundial. Se intentó planificar Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo, La Habana, Santiago de Chile y otras ciudades, siguiendo principios que pocos se atrevían a cuestionar, y arquitectos e higienistas comenzaron a analizar a la ciudad como una categoría homogénea pero sin matices. Comenzaron así a perfilarse ciudades con marcadas diferencias sociales,

reflejadas en barrios, bien o mal ocupados, con buenas viviendas y otras donde sus habitantes vivían hacinados y casi sin servicios. En esos años comenzaron a desarrollarse en Buenos Aires, Río de Janeiro, Rosario y otras ciudades, las primeras favelas y las primeras villas miseria.

Habían pasado los largos períodos de guerras civiles que plagaron el siglo XIX y principios del siglo XX, se afianzaban en algunos países procesos electorales e instituciones cívicas que alentaron leyes de contenido social y la incorporación de las masas a la actividad pública. Entraban masivamente en los países poco poblados y más accesibles de América Latina capitales extranjeros que se volcaron hacia obras de infraestructura y servicios urbanos, proyectos regionales de transporte y comunicaciones o en prestamos a los gobiernos. El sistema parlamentario adquirió mayor fuerza, las universidades atrajeron a un número creciente de profesionales y se valorizó la educación como un medio de ascenso social y también para integrar a la ciudad al gran número de inmigrantes extranjeros y a un número creciente de migrantes rurales. No todo resultó como se esperaba.

1. Las ideas de Ildefonso Cerdá, el principal urbanista teórico de mediados del siglo XIX en Europa, no tuvieron influencia en América Latina «Cerdá, como su contemporáneo Haussmann, ve la ciudad como una totalidad y propuso descentralizar el antiguo centro de Barcelona mediante una equilibrada distribución de los servicios y funciones urbanas en el área entera de la ciudad en forma tal que fuesen accesibles a toda la población»; Jorge Enrique Hardoy, «Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. Su traslado a América Latina», Hardoy, Jorge E. y Richard M. Morse (comp.), *R, Pensando la ciudad de América Latina*, IIED-América Latina y GEL, Buenos Aires, 1988.

En esos países vacíos, de población y de obras, comenzó a consolidarse el poder económico, político y cultural de las capitales nacionales. Allí, y en unas pocas ciudades de provincia, se afianzaron las elites económicas apoyadas en la minería en Bolivia, Chile y Perú; en el latifundio ganadero en la Argentina, Ecuador, México y Uruguay; en las plantaciones en Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Honduras. En las capitales nacionales estaban las sedes de las empresas extranjeras, que controlaban la comercialización de las exportaciones a través de sus personeros elegidos entre las elites económicas y sociales de cada país.

No todos los países de América Latina avanzaron con igual rapidez hacia una etapa predominantemente urbana en la distribución espacial de su población. Primero lo hicieron los países de la costa atlántica de América del Sur y Chile, recibieron el influjo mayor de los capitales y de los inmigrantes europeos; luego en Cuba, después de su independencia, de los capitales de los Estados Unidos. La mayoría de los países, en cambio, recién comenzaron a convertirse en sociedades predominantemente urbanas después de la Segunda Guerra Mundial. En poco más de una generación, entre 1880 y 1910, se pasó en Brasil, Argentina y Chile de la gran ciudad a la metrópoli, y de esta a incipientes conurbaciones, en una realidad que escapó a la intervención de los gobiernos y no fue claramente comprendida por los arquitectos y urbanistas.

Junto a las ideas del urbanismo tradicional comenzaron a analizarse las de Le Corbusier, Loos y los CIAM, que vinculaban a la ciudad con una revolución tecnológica que transformaría el paisaje urbano y mejoraría la calidad del hábitat, frente a la nostalgia de la ciudad preindustrial. Ninguno de ellos

entendió a las ciudades del Tercer Mundo. Muy pocos se dieron cuenta que la ciudad no tiene nunca una forma final, definitiva. Aun menos comprendieron que la pobreza y la marginalidad era ya una limitante fundamental al desarrollo de sociedades que no alcanzaban a transformar a masas de pobladores en verdaderos ciudadanos. La ciudad, cuando se la estudiaba con una gran dosis de superficialidad para sustentar un plan regulador, como se lo llamaba en esos años, era analizada con una visión optimista, generalizadora y compacta, que impedía entender las necesidades particulares de cada grupo y en cada espacio social. Inmersos en el sueño de una utopía tecnológica, no aceptaron que el costo de construir y mantener las ciudades, la si-

tuación laboral y la creciente marginalidad de la población trabajadora requería soluciones muy distintas a las que proponían, sin duda, las propuestas de los urbanistas tradicionales, como las de los maestros del racionalismo, no fueron cuestionadas con propuestas alternativas. La perplejidad que producía ciudades que duplicaban o triplicaban su población en menos de una generación, a veces, en quince años o menos, impidió su análisis en función de hechos comprensibles y controlables.

Comenzó a perfilarse lo que ha sido llamada urbanización prematura o ciudad prematura, que actuaba como centro de recepción de inmigrantes que no alcanzaban o no deseaban radicarse en los pueblos y



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

áreas rurales, o huían de ellas ante sistemáticas de tenencia del suelo y explotación laboral injustas. Las ciudades no hacían más que reflejar las dificultades de países pobres, aunque algunos ricos en recursos para desarrollarse, con mercados internos reducidos y con escaso poder adquisitivo, y una distribución del capital y de los ingresos que favorecía cada vez más a las minorías que controlaban la economía y la política de cada país.

Un siglo de urbanización continua

Mucha gente cree que los países de América Latina continúan y continuarán urbanizándose rápidamente. En realidad, todos los países de América Latina continúan urbanizándose. Los más urbanizados, como Argentina, Uruguay y Chile, a tasas inferiores al 7% anual; los menos urbanizados, como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, a tasas superiores al 4% o al 4,5% anual; Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela tienen tasas intermedias. En casi todos los países las tasas anuales de crecimiento de la población urbana serán, en la década de los noventa, inferiores a las de la década de los ochenta y se espera que continúen declinando. La urbanización en los primeros es ya, en gran parte, consecuencia del crecimiento natural de la población urbana; las migraciones rurales juegan un rol declinante ya que esos países pierden población rural en cifras absolutas desde hace años. En los países menos urbanizados, las migraciones rurales son aún importantes. América Latina como conjunto no atrae población de fuera de la región, más bien la expulsa hacia los países desarrollados de América del Norte y Europa Occidental.

A pesar de esto, América Latina en su conjunto agregó 9,5 millones de nuevos habitantes urbanos por año

durante la década de 1980. En la década de 1990 pueden llegar a ser algo más de 10.5 millones por año: 3,3 millones solamente en Brasil, 1,8 millones en México, 6 millones en Colombia, 6 millones en Perú, 0,5 millones en Venezuela y otro tanto en Argentina. La mayoría de los nuevos habitantes de cada país, se piensa, se fijarán en las principales áreas metropolitanas y en la periferia de las grandes aglomeraciones. Tal vez no sea así.

La rápida urbanización del pasado, el rápido aumento en la proporción de la población viviendo en áreas urbanas, fue consecuencia de la concentración de oportunidades en las áreas urbanas. Si una o, a veces, dos o tres ciudades llegaron a dominar el sistema urbano de un país, fue porque las oportunidades de empleo y las posibilidades de sobrevivir eran mejores en ellas. Sao Paulo y Río de Janeiro; Bogotá y Medellín; Quito y Guayaquil; Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara; La Paz y Santa Cruz de la Sierra; Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo, Ciudad de Guatemala, San José, Santo Domingo, Santiago de Chile y Asunción llegaron a dominar los sistemas urbanos de sus respectivos países porque en ellas se concentraron las actividades económicas, las oficinas públicas, los servicios y las inversiones. Es decir, esas aglomeraciones que dominan económica y políticamente a cada país, continuarán urbanizándose rápidamente en las próximas dos o tres décadas solo si siguen concentrándose en ellas las mejores oportunidades de empleo y de sobrevivencia.

Hay varias razones para creer que los factores económicos y políticos que impulsaron esa rápida urbanización están cambiando. El crecimiento sin precedentes de la economía mundial y de la economía de muchos países de la región durante las décadas de 1950, 1960 y los primeros años

de la década de 1970, impulsó la rápida urbanización. Nadie prevé un retorno a un crecimiento económico tan generalizado y rápido.

La historia nos alerta también sobre la irrealidad de creer que las tendencias del pasado determinan el futuro.² El futuro urbano dependerá de los cambios sociales, económicos y políticos en cada país y de los cambios que se están produciendo en el orden económico mundial: el auge del Japón, la declinación relativa de los Estados Unidos; la creación de un nuevo mercado mundial con la OECD, construyendo una gran muralla alrededor de Europa; la carrera de las empresas para localizarse detrás de esa muralla y el auge de la informática, tendrán mucha influencia en la situación laboral de las ciudades de América Latina. Los últimos 30 años son, por lo tanto, sobre lo que ocurrirá en los próximos 30 años, sin duda. Los gobiernos pueden estimular la urbanización, especialmente si asocian el buscado dinamismo de la economía nacional con la vitalidad potencial de las economías urbanas, lo que constituye una opción válida, por lo menos a corto plazo. Pero los datos recogidos de los pocos censos nacionales de población realizados en 1990 y 1991 reflejan una disminución en las tasas nacionales de urbanización, ¿cómo en las tasas anuales de crecimiento de la población de las grandes ciudades?. Seguramente deben vincularse esas tasas de declinación con el estancamiento de las economías y la creciente pobreza urbana, que desalienta las migraciones a las ciudades y, en algunos casos, como en Buenos Aires y Montevideo, impulsan la emigración de parte de sus

2. Si el crecimiento de Sao Paulo entre 1886 y 1916 hubiese sido extrapolado al año 1990, esta ciudad tendría hoy 110 millones de habitantes y no alrededor de 20 millones.

habitantes hacia otros puntos del interior.

Con todo, estas últimas tendencias no son motivo para alegrarse. Muchas aglomeraciones de América Latina agregan por año 50, 100 millones más de habitantes por lo menos y entre ellas, cuatro o cinco agregaran 200 millones más por año durante la década de 1990. Nadie sabe cómo servir las demandas de empleo, ingresos, servicios, viviendas e infraestructura urbana de crecimientos demográficos tan importantes. En cierto modo, áreas metropolitanas como Santo Domingo, Managua, Ciudad de Guatemala, Puebla, Ciudad Juárez, Curitiba, Manaus, Barranquilla, Guayaquil, Quito, Lima, Callao, Arequipa, Valencia, Asunción y muchas más, que duplicaron su población en veinte o quince años o menos, son ciudades nuevas. Como las zonas periurbanas de las áreas metropolitanas de mayor tamaño, donde aparecen, alrededor de Ciudad de México, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires y Caracas, municipios que también duplican su población cada diez, quince o veinte años.

La construcción, mantenimiento y administración de aglomeraciones que crecen con esa intensidad en tan pocos años, en países cuyo futuro desarrollo es incierto, plantean interrogantes de casi imposible respuesta. Goiania, en el Brasil, que tenía 131 mil habitantes en 1960 y se piensa tendrá más de 2.500.000 en el año 2000, no es una aglomeración veinte veces mayor en cuanto a población y muchas más veces mayor en cuanto a extensión, sino algo cultural e institucionalmente tan distinto

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta



y con tan rápido cambio, que cuesta entender de qué manera puede guiarse su desarrollo. Hay muchas situaciones parecidas.

Cuando se analiza la ciudad contemporánea de América Latina con frecuencia se recurre a comparaciones con las ciudades del mundo desarrollado. No solo las diferencias de sus tasas anuales de crecimiento de población son enormes, sino aun mayores las diferencias entre la capacidad de inversión en proyectos urbanos que existe entre los países industrializados y los que no lo son.

La población urbana que accede a ingresos informales en los países industrializados del Norte es, en muchos casos, numéricamente importan-

te, pero en ningún caso llega a representar el 50% o más de los ingresos, como en una ciudad latinoamericana. Los pobres en Latinoamérica no tienen cobertura social ni subsidios por desempleo. La educación no les garantiza empleo. Jubilarse significa aceptar un estado de indigencia. Las diferencias son, entonces, cualitativas y cuantitativas. Aun dentro de América Latina las diferencias culturales y su desarrollo institucional deben hacernos reflexionar en que no existe una ciudad latinoamericana sino varias ciudades latinoamericanas con algunos aspectos comunes: la proliferación de la pobreza, servicios que funcionan mal o casi no existen, gobiernos locales débiles y un deterioro creciente del medio ambiente, especialmente de los múltiples microambientes donde viven los pobres. Son ciudades descapitalizadas que funcionan muy mal y cuyo futuro es incierto, porque no existe una reacción colectiva ni el liderazgo político, empresarial, profesional y sindical necesario para construir las y administrarlas mejor.

La pobreza es la causa y también la consecuencia de lo que Gunnar Myrdal llamó «el Estado blando». Para los políticos es más fácil definir políticas para Estados prósperos o que se creen llegarán a ser prósperos a corto plazo, que políticas para eliminar la pobreza o para aliviar sus peores efectos. Creo que, en buena medida, se debe a la escasa capacidad colectiva de los pobres para sostener sus derechos. Para los pobres sobrevivir es obviamente más urgente, y su escasa preparación y la fragmentación y discontinuidad de mu-

chos de los esfuerzos populares limitan sus acciones. Los ricos, en cambio, tienen los recursos y los medios para hacerse oír y cambiar las políticas que rechazan.

Un continente en continua transición que no llega a encontrar su rumbo

Hace algunos meses conversaba con un grupo de amigos, todos ellos representativos del pensamiento más avanzado sobre la ciudad, y coincidíamos en que los países de América Latina vivían una etapa de transiciones múltiples y encadenadas en varios aspectos esenciales para comprender su futuro. Reflexionaba después, que si por transición entendemos el paso de un modo de ser o de estar a otro distinto, la década de 1980 fue una década —no una época— de transición, con avances y también con retrocesos. Tal vez haya sido, más bien, el inicio de una nueva época de transición, pero para que ello sea así, es necesario tener pautas claras que nos permitan comprender el mundo que queremos dejar y el mundo al que aspiramos. Reflexionar sobre el futuro de nuestros países y de sus ciudades es un ejercicio que no hemos iniciado.

Lo más importante que ocurrió durante la década que acaba de terminar es un cambio en el clima político. Un aumento de los procesos de democratización en muchos de los países de la región y en sus instituciones, parecería haber debilitado las fuerzas de civiles y militares inclinados a los regímenes dictatoriales. Sin embargo, estamos lejos de alcanzar una mayor fusión entre múltiples intereses encontrados. La transición política no se está produciendo en un clima de ideas y está siendo conducida por grupos minoritarios que excluyen a los pueblos urbanos y rurales.

Para enfrentar la llamada crisis de la deuda externa y la caída de los precios de los productos básicos de la región, los gobiernos lanzaron sucesivos planes, programas y políticas recesivas y con un consenso muy frágil. Ante las situaciones económicas que prevalecen, la democracia política encuentra dificultades para consolidarse.

Lo más grave es que lo social es un tema postergado, si no abandonado. Me pregunto si es posible construir naciones cuando la gran mayoría de la población no llega a convertirse en ciudadanos con sus derechos respetados. El desarrollo es para todos. La ciudad es para todos sus habitantes y el equilibrio de oportunidades debería ser una meta de las políticas nacionales de educación, salud y vivienda y la base de sistemas comprensivos de apoyo a quienes más lo necesitan para integrarlos a la vida de sus países. Como decía Gregorio Weinberg en un seminario reciente, el peligro de esta transición, como se está conduciendo, es convertir al pueblo en público, al trabajador en un instrumento y a la cultura en un término sin sentido, adulterado por un sistema de educación en crisis y por medios masivos de comunicación que falsifican los valores.³

Sin duda los nuevos espacios de libertad que se han ganado facilitan la sobrevivencia de las mayorías. Pero, ¿qué pretenden las elites económicas y políticas, crear naciones y ciudades de sobrevivientes? Presionado por las políticas de reajuste económico que los gobiernos se sienten obligados a aceptar al actuar de manera individual, el Estado se retira cada vez más del financiamiento e implementación de políticas sociales. La descentralización de los programas de educación, salud y vivienda crean incertidumbres y una disminución de su calidad.

En América Latina se vive también otro tipo de transición, de características y proporciones dramáticas. La pobreza no es ya un problema exclusivamente rural, como solía creerse. Las concentraciones de pobreza están hoy en las grandes áreas metropolitanas, pero afectan igualmente a las ciudades grandes e intermedias. Nadie sabe el número de pobres e indigentes que existen en América Latina. El Banco Mundial informaba en 1985 que el 19% de la población total (70 millones) estaba por debajo de la línea de pobreza y el 12% (50 millones) por debajo de la línea extrema de pobreza. Creo que las cifras son más altas. Si ser pobre significa tener una mala nutrición, estar mal vestidos, tener un bajo nivel de alfabetización y con frecuencia una mala salud y habitar viviendas precarias, en terrenos con tenencia ilegal o cuestionada y sin los servicios básicos, el número de pobres es bastante más alto. Seguramente el número de pobres urbanos solamente, cabezas de familia y sus dependientes, con ingresos que no les alcanzan para cubrir los gastos que demanda la canasta familiar, debe llegar a 140 millones de personas. A ellos se agrega la mayor parte de la población rural.

¿Quiénes son los pobres urbanos? En muchas ciudades de América Latina ha nacido la cuarta generación de villeros, o sea, de habitantes de villas miseria o favelas o callampas.

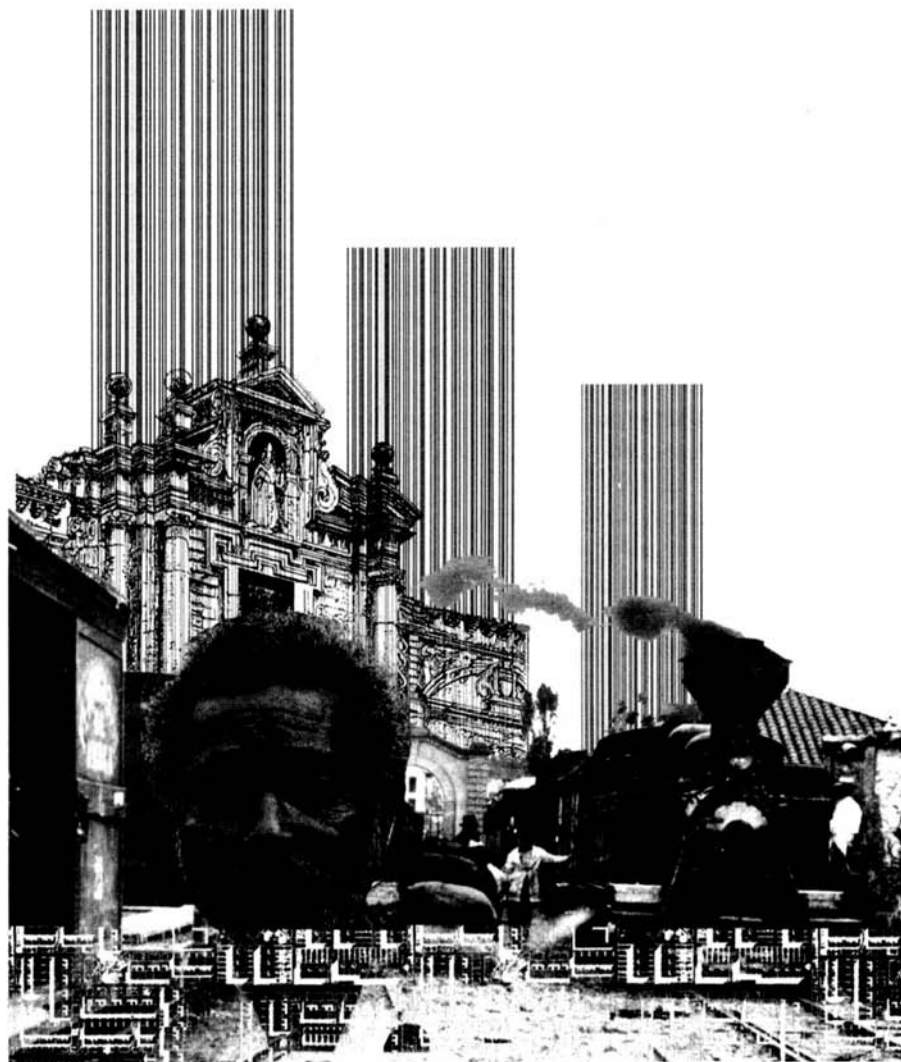
3. En octubre de 1990 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina, organizó un seminario sobre el tema «El futuro de la ciudad de América Latina». Participaron Gregorio Weinberg, Richard Morse, Paul Singer, Susan Eckstein, Joseph Tulchin, Luis Coraggio, Luis Alberto Romero, Augusto Ortiz de Zevallos, Néstor García Canclini, Patricio Gross, Margarita Guzmán, Pedro Pérez, Alfredo Stein, Amílcar Herrera, Óscar Moreno, Rosario Aguirre, Cuauhtémoc Cárdenas y Jorge E. Hardoy.

Son inmigrantes rurales y otros nacidos en las ciudades y sus descendientes, a los que se han unido los «nuevos pobres», familias que han visto declinar sus niveles de vida rápidamente porque se han jubilado, están enfermos o no pueden enfrentar los gastos esenciales de comida, alquiler, transporte y salud. De esos 140 millones de pobres urbanos, tal vez la mitad sean niños y adolescentes menores de 14 años.

Todos coincidimos en el diagnóstico y en las causas de la pobreza: desempleo o ingresos muy reducidos y necesidades básicas insatisfechas. Todos coincidimos en que son rasgos comunes a las ciudades de América Latina. Pero hasta ahora nos hemos concentrado en el diagnóstico de lo que ha pasado y no en el futuro. Caemos en generalizaciones, pero para actuar sobre la pobreza no es lo mismo pensar en programas para una familia numerosa, con ambos padres, que para una familia encabezada por una mujer sola, o para una pareja de ancianos, o una familia con el padre enfermo, o desvalido, o para niños o adolescentes.

Las masas pobres urbanas de América Latina constituyen el mayor desafío a la legitimidad de los gobiernos democráticos. Ya son un desafío al poder económico. Ni los gobiernos electos en la última década ni el poder económico se deciden a actuar. Tampoco los investigadores, los colegios profesionales, los sindicatos y la Iglesia se han lanzado a buscar soluciones de fondo, porque las soluciones de fondo afectan sus intereses. Nadie está dispuesto a ceder nada. En este contexto, los pobres buscan sobrevivir dentro o fuera de la ley y no esperan planes, en los que ya nadie cree, y presionan al Estado para que ajusten sus políticas a la situación real.

Es alarmante que en las elecciones a gobernador de la provin-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

cia de Buenos Aires realizadas en octubre de 1991, el candidato de la extrema derecha, un militar forzosamente retirado por intentar varias veces golpes contra un gobierno recientemente electo, recogiese más del 8% de los votos, especialmente entre la gente humilde de las villas miseria. Igualmente alarmante es que el gobierno de Venezuela, ante un golpe militar anunciado con mucha anticipación, intentase hacer desaparecer formas abiertas de expresión e instituciones democráticas una vez controlada la situación; una encuesta publicada por el diario *El Nacional* de Caracas el 15 de marzo de 1992, señalaba que un 61% de los entrevistados calificó a los militares sublevados como «unos idealistas que buscaban el

bienestar del pueblo» y sólo un 17% los definió como «ambiciosos que buscaban el poder». La población comprende que los partidos políticos no son entidades democráticas y los cuerpos legislativos que se eligen: concejos deliberantes, congresos nacionales y provinciales, no son representativos de la población, sino opciones cerradas y preparadas por los partidos para cada elección.

El crecimiento de la pobreza urbana y la falta de respuesta a sus necesidades básicas han tenido una gran influencia en los procesos de urbanización más recientes. Estamos en medio de una acelerada transición en la distribución espacial de la población en cada país de América Latina.

En la década de 1990 y principios de la década siguiente, América Latina como conjunto comenzará a perder población rural en cifras absolutas. El número de habitantes rurales comenzó a declinar en Argentina y Chile en la década de 1950, en Uruguay en la década de 1960, en Brasil, Cuba y Venezuela en la de 1970; en otros países latinoamericanos la población rural ha dejado de crecer. Aun así, la tasa anual de crecimiento de la población urbana que se espera para América Latina como conjunto, durante la década de 1990, será superior al 2,5%.⁴ El crecimiento de la población urbana es ya el resultado del crecimiento natural de las ciudades. Crecen, a veces muy rápidamente, los suburbios más alejados y se detiene el crecimiento de las ciudades centrales y de muchos de los municipios que forman el primer anillo alrededor de ellas. Crecen más rápidamente muchas áreas metropolitanas de tamaño medio que las grandes áreas metropolitanas de cada país: Curitiba y Goiânia crecen más rápido que São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre y Recife, las cinco áreas metropolitanas más pobladas del Brasil en 1980; Mendoza, Jujuy, Tucumán y Neuquén que Buenos Aires, Córdoba y Rosario; Ciudad Juárez y Tijuana que Ciudad de México; Arequipa y Trujillo, que Lima. En todos los países hay ciudades de tamaño medio que presentan tasas aun más altas que las áreas metropolitanas de segundo rango, como las mencionadas. A pesar de ello, es tal el peso demográfico, económico, político y cultural de la principal aglomeración de cada país, que esa espontánea descentralización es más aparente que real.

Desde la década de 1950 o 1960 comenzó la ocupación de espacios de muy baja densidad en cada territorio nacional. La urbanización ha llegado hasta ecosistemas desocupados o

poco ocupados durante el período colonial y el primer siglo y medio de vida independiente, a la Amazonia brasileña, colombiana y peruana, a la Guayana venezolana; a la Patagonia argentina y chilena; a la región oriente de Bolivia y nororiente de Paraguay, y a la costa del Caribe en los países de América Central y a los estados del norte de México. Ciudades con unas decenas de miles de habitantes en 1950 o 1960 tienen hoy cerca de un millón de habitantes; pueblos con unos pocos miles de habitantes en esos años tienen hoy cien o doscientos mil habitantes. La ciudad, en estas fronteras internas, presenta problemas muy distintos de sustentabilidad, pero aún no los discutimos.

Estamos demasiado acostumbrados a vivir en espacios territoriales conocidos y no nos planteamos los problemas de construir y mantener ciudades en ecosistemas recientemente ocupados, a pesar de que en esos ecosistemas se están produciendo las más altas tasas de crecimiento de la población y de la población urbana. Estos cambios en la distribución espacial de la población en cada país no están realmente orientados por los gobiernos. Creo que debemos buscar en las múltiples y diferentes situaciones de pobreza rural y urbana una explicación. Montevideo pierde población; el distrito federal de Caracas se ha estancado; por primera vez en su historia la tasa anual de crecimiento demográfico del área metropolitana de Buenos Aires está por debajo de su tasa anual de crecimiento natural. Cuando conozcamos los resultados de los censos de población de la década de 1990, ¿sabremos si es esta una tendencia más general, o si es solo una situación propia de los países más urbanizados?

Lo que sí es cierto, es que cada vez es más difícil vivir en las grandes ciudades. La población no viene o va

porque son más caras, la calidad de los servicios sociales no son ya una atracción, y porque cada vez es más difícil encontrar los ingresos y, desde hace tiempo empleos estables. Además, son ambientes cada vez más peligrosos para vivir. Hasta hace unas décadas esas ciudades eran espacios más o menos coherentes. La ciudad compacta ya no existe.

Algunos se preguntan: ¿cómo haremos para vivir en aglomeraciones despedazadas, de 25 o 30 millones de personas? Nadie sabe cómo construir y administrar ciudades que agreguen centenares de miles de habitantes cada año. Los gobiernos no saben, no pueden, o no quieren, mantener ciudad que año tras año pierden buena parte del capital instalado en obras públicas, en fábricas y en edificios construidos con fines sociales. Son cada vez más aglomeraciones con culturas discontinuas, donde basta las sólidas sociedades barriales parecen debilitarse.

Las aún débiles democracias políticas tratan de consolidarse en medio de una crisis económica, cuyo importe se hará sentir en las sociedades latinoamericanas y en sus ciudades por muchos años y, especialmente, entre los grupos pobres. Vivir en democracia sigue siendo la aspiración de mayoría de la población.

Un país moderno es el que se preocupa por su población. Y es en las ciudades, que han sido siempre el motor del desarrollo de la región, donde se decidirá el futuro económico y político de la región. Pero América Latina no está aislada del

4. En contraste, la que se espera para Europa Occidental como conjunto y para la misma es de 10,24%, sometidas a presiones internas y externas que recargan su recuperación en los grupos más pobres.

mundo. Su impredecible futuro está condicionado por las estructuras políticas, económicas y tecnológicas internacionales. Su impacto en el medio ambiente, en el sobreconsumo de unos y en la pobreza actual de muchos, ha erosionado a la ciudad. Los gobiernos y las elites dirigentes no tratan problemas para los que no están dispuestos a encontrar respuestas. Tampoco los centros de enseñanza universitaria y de investigación parecen interesados en integrarse y definir la factibilidad del desarrollo de cada país y del conjunto de la región, considerando sus oportunidades y limitaciones. El desarrollo es impensable si se mantienen las actuales desigualdades socioeconómicas con los modelos de crecimiento que conducen a un aumento de la pobreza, del atraso y de las desigualdades y a la degradación ambiental,⁵ pero no tenemos modelos alternos que puedan negociarse con los centros mundiales del poder. Es este un debate necesario y urgente.

Comenzando a pensar la ciudad del futuro

La ciudad del futuro como proyección de la ciudad actual

Podemos pensar en la ciudad del futuro como una proyección de las tendencias y características más salientes de la ciudad que se construyó durante las últimas décadas. Esa visión tendencial se basa en la aceptación de que los países de América Latina mantendrán los estilos de desarrollo actuales. El cuadro que se presenta es tan inhumano, ambientalmente tan insostenible, económicamente tan ineficiente y políticamente tan vulnerable, que cuesta creer que las sociedades de la región no tengan capacidad para reaccionar. De seguir así, existirán en esas ciudades decenas de millones de



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

niños y adolescentes viviendo en las calles; centenares de millones de pobres viviendo hacinados en villas miseria sin acceso al agua potable, a los servicios primarios de salud y a otros servicios básicos para mejorar la calidad de sus vidas; millones y millones de desocupados y de enfermos, con una educación precaria, y un número cada vez mayor de madres totalmente desprotegidas como cabezas de familias. En todos los países de América Latina de los que tengo información, el porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia al promediar la década de 1980, era superior que en 1970.⁶

Nuestra manera de pensar la ciudad del presente está influenciada por nuestras formas de pensar la ciudad

del pasado. Los gobiernos anuncian periódicamente soluciones parciales, muchas de las cuales nunca llegan a ponerse en práctica. La idea oficial de la ciudad refleja una grave inercia ante los problemas que plantea la ciudad contemporánea y la incapacidad para reemplazar una aparente visión totalizadora, por otra que descubra y rescate los múltiples matices que tiene. En esa ciudad, la pobreza es pre-

5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Nueva York, 1990.

6. Centro Económico para América Latina y el Caribe, Informe presentado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL a la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guadalajara, México, junio 1819. 1991.

sentada como una situación uniforme cuando en todas hay pobreza, no una pobreza. La pobreza es presentada como la falta de los pobres y rara vez introducida como una condición impuesta por los modelos económicos de las elites dirigentes. La crisis urbana es, por una parte, una crisis de operatividad, pero la ciudad es también una incógnita en la que los problemas para los que no hay respuesta no se tratan.

Nunca en los países de América Latina existió una desigualdad material tan grande entre ricos y pobres. Nunca fue tan grande la desigualdad entre países ricos y pobres en el mundo. Países con los niveles de pobreza y los niveles de vivienda, servicios y salud que existen en las ciudades de América Latina no pueden progresar. La pobreza es el primer enemigo del progreso, del mismo modo que una población sin salud y sin educación, no puede desarrollarse.

Resulta muy difícil visualizar cómo pueden sobrevivir países cuyas ciudades están cayéndose a pedazos por falta de mantenimiento y en las cuales nadie sabe dónde se instalarán y de que vivirán los centenares de miles o decenas de miles de personas que se agregan a muchas de ellas todos los años; 350 personas llegan diariamente a Lima. Lima, decía Ortiz de Zevallos, es invadida por el país pagando el precio del centralismo: la mitad de los limeños no son limeños. Lo mismo puede decirse de otras ciudades. Siempre puede esperarse que encontrarán ingresos en una economía informal que con sus características actuales ya tiende a saturarse, pero esa espera no tiene fundamentos sólidos.

Mediante el urbanismo y la arquitectura oficial, y el intencionado control que tratan de ejercer los partidos políticos y las instituciones oficiales sobre las iniciativas de base, no hay

solución para la ciudad. Todavía muchos creen que grupos de personas con buenas intenciones, llamados planificadores, pueden introducir cambios, hacer cosas, pero no quieren comprender que una ciudad permanentemente informal y crecientemente pobre no puede planificarse con conceptos extraños a ella.

No es necesario emprender investigaciones detalladas para darse cuenta de que existe una inmensa brecha entre el crecimiento de la población urbana de América Latina y el de sus necesidades básicas insatisfechas, y los proyectos e inversiones emprendidos por los gobiernos y el sector privado para satisfacerlas y para apoyar el crecimiento de las economías urbanas. El deterioro es visible y tiene un impacto negativo en casi todos los habitantes pero, esencialmente, en las condiciones de vida de los pobres, incluyendo a decenas de millones de niños y adolescentes, y en el funcionamiento de las ciudades. El deterioro es visible en: 1) la decadencia de la infraestructura urbana, de las calles, accesos, servicios públicos y de la vivienda; 2) en los procesos sin control, mediante los cuales se expanden las áreas urbanas, especialmente a través de ocupaciones ilegales de terrenos, de la ocupación de tierras inconvenientes y hasta peligrosas para la población que las ocupa, y de urbanizaciones ilegales; 3) el rápido crecimiento de las villas miseria y de formas ilegales de ocupación y su hacinamiento cada vez mayor en las diversas formas de viviendas baratas alquiladas, como son los conventillos y las pensiones; 4) una constante y creciente competencia entre los grupos de bajos ingresos por conseguir un lugar en un bus o en un tren subterráneo; en la proliferación de las actividades informales, que, con frecuencia, proveen a más de la mitad de la población de una ciudad, con algunos y muy diferentes ingresos; en

la competencia por un terreno cercano a una línea de transporte público que pueda ser invadido o de un lugar en una vereda o en una plaza para vender algunos productos. Si profundizamos nuestro análisis encontraremos que la competencia es enorme por acceder al agua potable, a un sitio dónde arrojar la basura, por una cama en un hospital y por un banco en una escuela; que el deterioro de la calidad ambiental general y en especial de los barrios pobres es ya enorme, y que las diferencias son cada vez mayores entre la ciudad de los ricos y la de los pobres, entre la de los pobres y la de los más pobres. En otras palabras, entre la ciudad legal, construida de acuerdo a las normas oficiales, y la ciudad ilegal, levantada por la población misma, fuera de toda norma oficial.

Nada, en la suma de los programas y proyectos oficiales, con o sin préstamos multilaterales y bilaterales, permite suponer que esta situación pueda ser revertida en las próximas décadas. Es posible que en algunos países se fortalezcan los gobiernos locales, que comience a ensayarse con créditos directos a las comunidades y sus organizaciones, que comience a controlarse mejor los aspectos más visibles del deterioro ambiental y se apliquen normas y legislación que ya existen y que pocos respetan. Aun reunidos estos programas y proyectos tendrán, en el mejor de los casos, efectos superficiales.

Nada permite suponer que alcanzaremos pronto ciudades participativas, más democráticas, más igualitarias, compatibles con el medio ambiente y que incluyan estrategias generosas y amplias que respondan a las demandas sociales. Sugerir propuestas diferentes es muy difícil en países que nunca tuvieron políticas científicas, económicas, sociales y ambientales a largo plazo.

Cada país debe encontrar sus propias soluciones urbanas utilizando mejor lo que tiene. No pueden basarse en una supuesta ayuda internacional. Sirva como ejemplo que la suma de los préstamos multilaterales y bilaterales para proyectos de desarrollo urbano y para satisfacer las necesidades básicas de la población representaron, para la totalidad de América Latina, tres dólares por año y por habitante para el periodo 1980-1989 a valores constantes del dólar en 1985. Además, una estimación de los costos que ocasionaría dotar a una familia pobre con vivienda y servicios básicos sugieren que no existe posibilidad alguna de cambios durante la década presente, pero también sugieren que es posible comenzar a revertir algunas tendencias negativas y mejorar las características más degradantes, con un adecuado liderazgo político y utilizando mejor los recursos de cada país y de cada ciudad.

La pobreza es el problema más serio de América Latina. Su futuro depende de la solución de esta situación ancestral. En las ciudades de América Latina viven millones de pobres e indigentes. En muchas, los pobres e indigentes constituyen el 50% o más de la población de la ciudad. Una familia pobre es aquella que con sus ingresos no puede adquirir la canasta básica de alimentos que necesita para subsistir; es decir, una familia que carece de ingresos adecuados y también de bienes muebles y de capital.

Contrariamente a lo que se cree, los pobres contribuyen muy poco a la degradación del ambiente urbano y de los suelos y fuentes de aguas de una región. En primer lugar, consumen muy poca agua. Una familia pobre que vive en una villa miseria puede utilizar entre 100 y 200 veces menos agua que una familia rica del mismo tamaño. En segundo lugar, por lo general, los pobres ocupan tierras de muy poco



valor, con frecuencia terrenos que se inundan periódicamente o las laderas de colinas que son arrasadas por deslizamientos o terrenos degradados por residuos industriales; además, en relación a su número, ocupan un porcentaje reducido de un área metropolitana o de una gran ciudad, ya que suelen vivir hacinados en conventillos ubicados en los distritos centrales o en villas miseria de alta densidad que ocupan terrenos invadidos. En tercer lugar, utilizan muy poca energía eléctrica y casi no contribuyen con sus actividades a la contaminación del aire, que proviene esencialmente de las industrias, los escapes de los automóviles y de usinas termoeléctricas. En relación con su número, tampoco contribuyen proporcionalmente a la congestión del tráfico y al ruido que causa, ya que se movilizan mediante el transporte

público o en bicicleta y caminan largas distancias para ahorrarse el transporte. Los hijos de los pobres ocupan superficies reducidas en los edificios escolares y las familias pobres son atendidas en hospitales con frecuencia anticuados, mal equipados y con un elevado hacinamiento. Una familia pobre produce mucho menos basura que una de ingresos medios o una familia rica, y la basura que produce es en proporción alta biodegradable. Es cierto que en algunas ciudades medianas consumen leña como combustible, contribuyendo a la degradación de los nodos y arroyos que cruzan una ciudad al arrojar en ellos sus residuos.

En otras palabras, los pobres casi no contribuyen en relación con su número a la degradación ambiental, sino que son los más afectados por ella. Esto se nota en la salud de los pobres, afectada por la presencia de

patógenos y poluciones en los lugares de trabajo y en sus viviendas que constituyen una amenaza a su salud y a sus vidas. Es natural esperar que la degradación ambiental contribuya a exacerbar la pobreza. Es difícil combatir ciertas enfermedades sin agua para higienizarse y es difícil superar la desazón que produce vivir en barrios sin agua y con poca luz, donde la basura no es recolectada y los pozos ciegos se rebasan. Para los pobres, movilizarse a los lugares de empleo o de ingresos informales demanda cuatro o más horas diarias hacinados en autobuses y a un precio que muchas veces no pueden pagar.

Es importante comprender estas diferencias entre la ciudad de los ricos y la de los pobres, entre la ciudad legal y la predominantemente ilegal, entre la ciudad del alto consumo y la ciudad de quienes tratan de sobrevivir, para delinear la futura ciudad. No hay una pobreza urbana generalizable, hay distintos tipos de pobreza interactuando y compitiendo por espacios y servicios cada vez más alejados.

Comenzando a construir la ciudad deseable

¿Cómo pasar de un manejo destructivo de la ciudad, a un manejo conservativo, y a una manera constructiva y sustentable? ¿Cómo pasar de un manejo, que por falta de mantenimiento y por falta de inversiones biológicas, contribuye al estancamiento de las economías urbanas y a la descapitalización de la ciudad, a otro manejo que comience por estabilizar lo que existe, frente a las necesidades básicas insatisfechas, para pasar luego a un manejo constructivo y sustentable que maximice los recursos de la ciudad, de la región y del país?

En un seminario organizado por la institución que presido y en el que participaron directores de planificación de dos áreas metropolitanas de gran tamaño, investigadores y políticos latinoamericanos, llegamos a la conclusión de que la clave está en maximizar el uso, en cada ciudad y en cada país, de lo que existe. Pero, ¿qué existe en cada ciudad y en sus barrios, que pueda utilizarse de forma inmediata, iniciando así una alternativa a la ciudad que se autodestruye al descapitalizarse continuamente?

No son iguales los recursos, la demanda y el potencial de Sao Paulo, la única ciudad de América Latina que se está adaptando a la modernidad en los medios de transporte, en las comunicaciones y hasta en los empleos industriales, que Lima, cuya población crece rápidamente pero que declina económicamente, o que Port-au-Prince, uno de los resultados más patéticos en la región de la anarquía política, la ineficacia administrativa y la represión. No son iguales las urgencias de México metropolitano, declarada el 17 de marzo pasado por tercera vez en pocos meses en situación de emergencia ambiental debido a índices de ozono que alcanzaron la cifra de 398 puntos, provocando la suspensión de las clases en todas las escuelas del Estado de México, la supresión del 50% de las actividades de industrias con chimeneas y el retiro de la circulación de más de un millón de vehículos, que las urgencias del área metropolitana de Buenos Aires: una región abierta y con vientos suaves continuos, donde las urgencias mayores residen en los bajos niveles de servicios públicos que afectan a casi el 50% de su población. Tanto Buenos Aires como México enfrentan serias situaciones de subempleo e ingresos reales declinantes.

La ciudad no es en América Latina un tema de discusión. Su futuro no figura en las agendas de los congresos deliberantes y de los congresos

nacionales. Su elaboración tampoco forma parte de los temas de las direcciones de planeamiento urbano, presionados por encontrar soluciones a problemas que se presentan diariamente, y de los políticos y sus partidos, sumergidos en los tiempos electorales y sin interés en preparar una agenda urbana con una visión de largo plazo.

Esta es una era de grandes contrastes. Es una era de cambios. Pero los cambios deben ser conducidos con una visión correcta de lo que necesitamos y deseamos y de lo que podemos alcanzar. Deberíamos preguntarnos continuamente, especialmente en una era de cambios, qué clase de naciones deseamos y en qué tipo de sociedad aspiramos vivir. Presionados por la recesión, déficits en las balanzas comerciales, deudas crecientes, presiones inflacionarias y economías que crecen lentamente o se han estancado. La mayoría de los gobiernos, de los grupos empresarios y de los líderes sindicales parecen incapaces de ponerse de acuerdo y formular las propuestas correctas. Todos buscan solucionar a corto plazo sus problemas. La situación económica refuerza el individualismo. Nadie discute el futuro. El resultado está a la vista: el 30% o el 40% de una ciudad la construyen los ricos, pero también la construyen como pueden los pobres, porque también ellos tienen que vivir en algún lugar.

¿Es posible discutir la futura ciudad de América Latina en este contexto? Creo que es imperativo. Tal vez es la necesidad más urgente, porque la ciudad del futuro ya comenzó a construirse y afectar directamente las vidas de tres de cada cuatro latinoamericanos nacidos en este año, porque de la evolución de las economías urbanas depende en gran parte la reactivación económica de cada país y porque de los servicios que incluyan dependerá la salud y los niveles

de educación de sus habitantes. Creo que podemos influenciar muy poco los aspectos cuantitativos de la urbanización, pero estoy convencido de que deberíamos concentrar nuestros esfuerzos en influenciar sus aspectos cualitativos.

Debemos comenzar a pensar en la ciudad deseable, aunque a muchos les cueste visualizarla. Es una ciudad donde los derechos humanos deberían ser aceptados como un aspecto fundamental de nuestra civilización, donde la ley sea aplicada sin diferencias de clase, y donde el concepto de equidad intergeneracional adquiera tal fuerza que nuestras decisiones contemplen una visión del futuro legado que recibirán nuestros hijos. En otras palabras, o aprendemos a vivir y a pensar inteligentemente, o la vida seguirá aplastándonos con un ritmo que ya no seremos capaces de detener.

Las ciudades de América Latina están ubicadas en ecosistemas distintos. En cada uno de ellos las economías urbanas son ya los motores del desarrollo regional. Todas están ubicadas en ecosistemas que han sido modificados por el hombre a lo largo del tiempo. Las de mayor tamaño han alterado profundamente el ecosistema original porque, gradualmente al principio pero muy rápidamente en las últimas décadas, han extraído, cada vez a un costo mayor y en áreas cada vez más extendidas, sus recursos de agua, tierras, bosques, canteras y otros recursos renovables y no renovables. La



ciudad le devuelve al ecosistema sus desechos industriales y domiciliarios, los modifica o destruye con su expansión sin control, transformando áreas a veces muy productivas en paisajes erosionados, moribundos.

Si el objetivo de la ciudad es incorporar dignidad a la vida de sus habitantes y su meta inmediata es salvar vidas humanas, eso significa, ante todo, satisfacer sus necesidades básicas. El efecto m

Esas elites apoyan la idea de que mercados autorregulados solucionarán los problemas de los precios de los alimentos, de los salarios mínimos y del acceso a la tierra, la vivienda y los servicios urbanos. No existen precedentes en América Latina de que esto haya ocurrido alguna vez,

aun en los largos períodos de rápido crecimiento económico de la década de los 60 y comienzos de los años 70. Por el contrario, se produjo una mayor concentración del capital y de los ingresos en el 5% o en el 10% con los ingresos más altos en cada país.

Ciudades como las que he descrito sólo pueden construirse bajo gobiernos democráticos y representativos. Una herencia de los gobiernos dictatoriales y de los gobiernos elegidos pero no representativos, ha sido la disminución en los roles que cumplen las organizaciones comunitarias y un aumento de la inestabilidad social. Ciudades que se gobiernan verticalmente, con las mayorías segregadas en barrios sin servicios o deteriorados, son cada vez más violentas e inestables. Casi ninguna ciudad de América Latina escapa a estas características.

Si no tenemos capitales para construir las ciudades que imaginan los políticos y los tecnócratas, parecería lógico dedicar los recursos que existen y no utilizamos, y los que puedan atraerse, para apoyar, por un lado, una multiplicidad de proyectos de escala mediana y pequeña con base co-

7. Jorge E. Hardoy, "Building and managing cities in a state of permanent crisis", en *Working Paper* No.187, Wilson Center, Latin American Program, Smithsonian Institution, Washington, D.C., 1990.

munitaria, y por el otro, inversiones en proyectos y programas que actualicen y modernicen el equipamiento de la ciudad, siguiendo una estrategia que responda a las demandas sociales y a sus más urgentes necesidades de funcionamiento.

Reforzar los procesos democráticos es fundamental, y los proyectos con base comunitaria pueden convertirse en escuelas de democracia a nivel comunitario y local. Es decir, reunir a la gente de diferentes grupos sociales a conversar para comprender sus mutuos problemas, para organizarse y participar, para desarrollar juntos su capacidad para reforzar los gobiernos locales. Creo que es la única forma de rechazar las actitudes paternalistas, clientelistas y asistencialistas favorecidas por los partidos políticos y los gobiernos.

La construcción de las ciudades es responsabilidad de todos, pero las mayorías rara vez comprenden cómo su participación puede ayudar. Simplemente no se las deja realmente participar. Hace más de cuarenta años el urbanista norteamericano Henry Churchill tituló uno de sus libros *La ciudad es su población*. En su país como en los nuestros, eso no es aún así. Por eso hay que pelear sin pausas por espacios de libertad, por espacios que nos permitan pensar y reflexionar sobre lo que es necesario hacer.

Pueblos con confianza en sí mismos deberán detener en las calles a los intendentes, a los concejales y a los miembros del Congreso e interrogarlos sobre sus promesas incumplidas, cuestionar sus decisiones cuando lastiman sus intereses y no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas. Uno de los personajes de una obra de Brecht, decía: «*El pueblo está contra el gobierno*» y el burócrata le respondía: «*Hay que cambiar al pueblo*». Los gobiernos no son las únicas fuentes de sabiduría.

Crear que un país puede desarrollarse impulsado desde arriba es un concepto falso. Esperar que la salud, la educación, la vivienda y los programas sociales sean incorporados para todos, una vez que los países de América Latina crezcan económicamente, no tiene en América Latina precedentes históricos.

Las elites económicas dicen que las democracias de América Latina son lentas y los gobiernos electos son ineficientes. Los pobres tienen una visión distinta. Se mueven en un mundo de escasas posibilidades. Son realistas y persistentes, y son astutos en la elección de los caminos que pueden seguir para lograr sus objetivos. No son conservadores, sino pragmáticos. Están muy conscientes del contraste que existe entre gobiernos que reciben grandes sumas para emprender proyectos sin tener planes, y su falta de acceso al crédito para sus comunidades a pesar de tener proyectos y planes.

Pensar la ciudad del futuro significa discutir el tipo de profesionales y técnicos que ayudarán a construirla y administrarla. Latinoamérica necesita profesionales y técnicos distintos, no los planificadores, arquitectos, urbanistas, científicos sociales, médicos y abogados que estamos produciendo, menos aun necesita los cuerpos de tecnócratas tradicionales. Necesitamos gente de esas y otras profesiones que se conviertan en reales gestores sociales, que trabajen con las comunidad y sus organizaciones, que sepan administrar programas y proyectos basados en el mejor uso posible del conocimiento, las habilidades y el entusiasmo de la población organizada, dependiendo poco o nada de conocimiento de equipos y asesores importados. Poco a poco, de esa visión actualmente inventada, ira surgiendo una nueva practica del urbanismo, de la arquitectura, de la educación, de la unidad, de la economía y de la ley.

Las herramientas que desarrollamos en el pasado para planificar ciudad son estáticas. No nos sirven para conducir el crecimiento de ciudades tan dinámicas y empobrecidas. Tampoco nos sirven para renovar plantas urbanas que se utilizan cada vez más intensamente, que no se renuevan. Aumenta el divorcio entre los optimistas objetivos de un plan y la realidad. Jose Luis Romero llamó *ciudad aluvion* al Buenos Aires de fines del siglo XI, principios del XX, cuando la inmigración europea duplicaba su población cada diez o quince años, transformándola totalmente. Montevideo, Sao Paulo y Río de Janeiro, entre otras, eran también ciudades aluvionales en esos años. Lima, Manaos, Curitiba, Ciudad de México, Ciudad Juárez, y muchas otras, incluso Sao Paulo y Caracas, son hoy ciudades aluvionales. Lo han sido durante las últimas décadas. ¿Cómo se planifica una ciudad aluvional? Ciertamente no se gobierna con normas, reglamentos y planes recibidos que tratan de guiar un futuro como modelos funcionalistas sin replantearse los hechos.

Conclusiones

El problema que primero deberíamos analizar es el de definir la problemática de la urbanización de América Latina y de cada ciudad. Creo que el problema esencial no es un crecimiento urbano rápido, sino el crecimiento y el cambio de la población urbana en cada país y en sociedades que están mal preparadas y pobremente equipadas para enfrentar las situaciones que acompañan rápidos cambios urbanos. Dicho en otras palabras, son los cambios demográficos, económicos, políticos y sociales los que exceden a la capacidad actual de las sociedades latinoamericanas para hacer frente a las consecuencias que tales cambios tienen en las economías,

Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta



las sociedades y el medio ambiente de las ciudades y especialmente en su población de bajos ingresos.

El tema del desempleo y de los bajos ingresos, por lo general declinantes, es prioritario. Quienes conducen las economías de nuestros países se aferran a indicadores macroeconómicos para evaluar su performance y se despreocupan de las economías informales, que tienen una incidencia cada vez mayor, aunque difícil de precisar, en la formación del producto bruto de cada país y de cada ciudad y en aliviar situaciones de pobreza. En las economías urbanas que se expanden, el sector informal recibe estímulos directos e indirectos. Entre estos últimos, aumenta la demanda de servicios personales y de una variedad de otros servicios alimenticios, de abastecimiento general, de transporte de pasajeros y cargas livianas, de construcción, entre muchos otros. Entre los primeros, aumenta la demanda de la producción de pequeños talleres, muchos de ellos trabajando para pequeñas y medianas industrias. La demanda aumenta y se expande físicamente sobre la ciudad. Pero en economías urbanas estancadas o en declinación, con ingresos familiares decrecientes, la vulnerabilidad del sis-

tema capitalista se agudiza y muchas actividades informales alcanzan distintos grados de saturación. Esta última es la situación que parece predominar.

Es previsible que las empresas privadas convencionales jueguen un rol declinante en el futuro y que los Estados se desprendan de sus empresas y de un importante número de funcionarios, pero poco o nada se ha hecho para remover las barreras legales e institucionales que inhiben a los grupos pobres de conseguir ingresos, adquirir o construir una vivienda y tener acceso a la infraestructura y servicios básicos. Las ciudades de América Latina necesitan la mano de obra, los bienes y servicios que proveen los grupos de bajos ingresos, pero la legislación laboral y la legislación sobre la propiedad les niega sistemáticamente el acceso a la tierra en la cual ya viven y a organizar mejor sus empresas informales. Es

como si quienes dirigen la economía y la política en cada país negase la existencia de esas situaciones.

La ciudad que ocupan los ricos puede construirse y renovarse utilizando mejor sus impuestos y evitando el despilfarro, con normas y planes convencionales. La ciudad que autoconstruyen los pobres ocupa municipios periféricos, que son los más débiles económica, política y técnicamente. Son estos municipios los que crecen más rápidamente. Si no se crean mecanismos redistributivos de los ingresos de los municipios ricos a los pobres, o si no se los apoya desde los niveles más altos de gobierno, la situación de los municipios y de la población pobre seguirá deteriorándose.

Ante esta situación han surgido nuevos actores. La ciudad futura será en gran parte planificada, financiada, construida y administrada por gente con bajos ingresos. La expansión fu-

tura de la ciudad será influenciada por los lugares donde los pobres puedan obtener tierra y desarrollar sus actividades, legal o ilegalmente. En cualquier ciudad de América Latina las pequeñas inversiones de muchos residentes pobres, incluido su propio esfuerzo, representan sumas muy superiores a las que invierten en ellas los municipios, los gobiernos centrales y hasta el sector privado reconocido. Respetar y alentar esos esfuerzos sería una estrategia sabia y realista para los gobiernos, sin tratar de cooperar con sus organizaciones. En la ciudad del futuro de América Latina, las organizaciones comunitarias, formadas por grupos de bajos ingresos, estarán entre los agentes que le darán forma y una gran dinámica si no son debilitados por los gobiernos y los partidos políticos.

¿Cuáles son los roles de los gobiernos? La ciudad de América Latina mantendrá sus contradicciones y sus redes de interrelación y de diferencias. Si los políticos, los tecnócratas y los empresarios sólo se preocupan de ampliar la infraestructura, regular la construcción en una fracción porcentualmente cada vez menor e iniciar programas y proyectos de renovación urbanas para los distritos consolidados, se olvidarán de la gente y de los ambientes de vida y trabajo, que mal o bien, crean por fuera de los planes y normas oficiales. Si no integran a los pobres, sus barrios y sus actividades, estarán olvidándose de aspectos esenciales de la vida de una ciudad. La integración de la ciudad legal e ilegal, de las formas capitalistas y precapitalistas de producción es esencial, pero requiere un respeto muy grande para no romper redes de cooperación esenciales entre los grupos de bajos ingresos. Requiere una actitud diferente de los gobiernos. Es un enfoque distinto de la planificación, basado en una hon-



da preocupación humana y en una mayor reciprocidad. Las estrategias que se elijan deben, ante todo, reflejar la variedad de puntos de vista que existen dentro y entre los grupos que forman sociedades tan ricas y heterogéneas. Pero me temo que durante la década de 1990, los gobiernos y las elites dirigentes estarán más interesados en discutir los aspectos más inmediatos de la economía y del ambiente, que en reflexionar sobre el futuro de nuestros países y de sus ciudades y en crear las precondiciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El futuro de la ciudad de América Latina está comenzando a discutirse, pero de manera tan difusa que por ahora no constituye un aporte real. En cierto modo y a una escala de reflexión y acciones muy reducida, la discuten algunas organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y centros de investigaciones con contac-

tos discontinuos o escasos, con pocos contactos con los gobiernos, las agencias internacionales y los medios de difusión. Si no somos capaces de ampliar la discusión a la gente y analizar la ciudad con ella, podemos pasar otra generación construyendo y administrando ciudades como en el pasado: los gobiernos anunciando proyectos grandiosos, un mejoramiento de sus ineficiencias burocracias; los pobres, tratando de subsistir mejor, y en el medio, la minoría sacando todas las ventajas económicas que permitan la especulación y no la producción. También existirán millones de vidas grises anónimas, aceptando pasivamente empleos, viviendas y servicios que ofrecen. El único problema es que en una generación muchas ciudades habrán duplicado su población y sus problemas serán tan distintos, que no alcanzamos a pensar cómo podrán ser.

Herbert de Souza

Director Instituto Brasileiro de Analises Sociais Econômicas,
IBASE, Río de Janeiro.

Fotomontaje: Mauricio Suárez Acosta

Capitalismo y Democracia

Herbert de Souza

[Revista Foro No. 3, Julio de 1987]

Los análisis sobre la realidad internacional y nacional utilizan frecuentemente una serie de categorías con un aparente poder explicativo. Tales categorías tienen una gran capacidad para sobrevivir por largos periodos.

Norte/sur, centro/periferia, desarrollados y subdesarrollados: ¿estas categorías sirven para algo más que para una simple descripción tautológica? ¿No sería mejor hablar de las variadas formas del capital, de su metamorfosis como un fenómeno en expansión a escala mundial? ¿Será posible pensar el capital como algo espacial (Norte/Sur, centro/periferia), como organismo «vivo», de la especie natural, que se reproduce de acuerdo con escalas biológicas (desarrollado/subdesarrollado o en proceso de desarrollo)?

¿O como una entidad intrínsecamente determinada/relacionada a la nación? ¿La nación es la que produce el capital? Creo que estas formas de pensar el capital, o de utilizar el concepto de capital para analizar la realidad de nuestros países y de nuestro tiempo, contribuyen más a ocultar que a revelar la realidad. La "teoría" del desarrollo, de los llamados Primer y TercerMundos intenta vender la idea de que el capital tiene apéndices necesarios y que, desde que quede dentro del círculo del capital y no se pierda en la tentación de la revolución, el Tercer Mundo un día será el primero y basta democrático.



El capital es una relación social de producción

El capital es una relación social de producción que se articula y se realiza a escala mundial, dentro o por fuera de los Estados, él determina el desarrollo de las naciones sin ser determinado por ellas, las naciones las trasciende. Es determinante y no determinado, a pesar de que puede, como relación, ser

negado o impedido de realizarse en el espacio y en el tiempo de países determinados.

Cuando se dice que el capital es una relación social se está afirmando que no es una cosa. Por lo tanto, nadie puede individualmente producir capital, ni decir que juntó al capital que produjo y por eso puede disponer de él como bien quiera. Como relación social, el capital es producido por la relación, nace de la relación y se reproduce en la relación. El autor del capital es la relación social.

Pero la relación social de producción, el capital, pertenece al reino de la complejidad y no de la simplicidad; no se reduce a esquemas sino que muestra señales de inmensa fertilidad en la producción de nuevas formas y de una gran capacidad de componer y utilizar combinaciones que, en última instancia, revierten en beneficio de su propio desarrollo. Él nace y vive de sujetos y no de cosas, a pesar de usar las personas para producir cosas y de cosificar a las personas. De ahí que el concepto sirve tanto para conocer la realidad como para ocultarla, porque él es mucho de lo que no es y no es mucho de lo que pretende parece ser. O, en otras palabras, incluye en su relación muchos elementos existentes en una sociedad determinada, que no pertenecen naturalmente al mundo del capital y no incluyen dejar al margen muchos elementos que aparentemente hacen parte de su resultado.

En ese sentido, afirmar que una sociedad es capitalista es expresar todo y nada, es asegurar todo o nada. Pero convengamos en que decir que una sociedad es periférica es concluir mucho menos que nada. Si el capital no tiene centro no puede tener periferia; si no tiene cuerpo no crece; si no tiene patria no puede ser extranjero; si no vive en el espacio no puede venir de fuera; si vive de la contradicción no puede pretender compilar el orden y el equilibrio; si se realiza como relación social de producción, hablándose de la economía, debe ser considerado en el reino de la política.

Pensar la sociedad más allá del capitalismo

A partir del momento en que pensamos la sociedad solo a partir del capital, quedamos prisioneros de su propia lógica y de un círculo vicioso: conocer la sociedad capitalista es conocer la lógica del capital. La lógica del capital es idéntica al proceso de desarrollo del capital, luego, conocer una sociedad capitalista específica a partir de la lógica del capital es conocer el desarrollo del capital en esa sociedad. Es el capital conociéndose a sí mismo como desarrollo. Todo lo que no es desarrollo del capital es no desarrollo alternativo que escapa a la lógica del conocimiento capitalista dominante. El alcance de la dominación de esa lógica es inmenso, teniendo en cuenta que pensar así es impedirse pensar su ne, y si la negación no es pensada ella no es viable en cuanto realidad histórica. Es fundamental recuperar el papel de la conciencia en la producción de la historia a pesar de que la historia no se halla solamente en la conciencia. Aquellos que niegan ese papel, en el fondo están intentando someter la realidad y el destino de los otros a un tipo de proyecto de sociedad producido por una única conciencia que se oculta para no ser obligada a reconocer a los otros. Por lo tanto, aquí lo fundamental es asumir la tarea primera de pensar y de inventar la negación al nivel de la conciencia para que ella sea posible al nivel de lo real.

Dentro de esa lógica, si el capital abarca la sociedad, la sociedad está incluida totalmente en el capital, pierde su identidad y queda imposibilitada para hablar de sí misma, para definirse, para cuestionarse como presente y futuro. En este sentido, el conocimiento de la sociedad a partir del punto de vista del capital, se pretende atemporal y por eso mismo, eterno. Toda proyección a partir del capital es una reflexión sobre su propio desarrollo; toda reflexión sobre lo alternativo es una propuesta absurda que solo ocurre en razón de desastre, destrucción y de lo imponderable e irracional. La evolución del capital es la racionalidad, la ruptura es la irracionalidad. La evolución es la lógica, la re-

volución es el caos, y de esa forma el capital produce la ideología de su orden.

Como el capital pretende contener y aprehender toda la realidad, la única forma de pensar posible es la de concebir el desarrollo del propio capital en las formas que el pensamiento dominante del capital define para cada época, en donde todo el desarrollo (aspiración máxima de toda sociedad) se dé como desarrollo del capital y donde todo no pertenece al mundo de lo real por no pertenecer al mundo del capital. El capital es lo real. El orden del capital es lo real. El desorden (contra el capital) es la destrucción de lo real.

El siguiente ejemplo es real, a pesar de lo simple. Si cincuenta millones de brasileños no están integrados al mercado, al sistema productivo del capital (al mundo del capital), este no es un problema del capitalismo en el Brasil, ni un problema del desarrollo del capitalismo en el Brasil, simplemente es un problema para cada uno de los cincuenta millones de personas, externo al sistema económico, problema social de asistentes sociales o políticos interesados en la manutención del orden. Por otro lado, intentar incorporar esos cincuenta millones en el orden del capital, es provocar el desorden para el capital de ahí que todo discurso distributivo sea visto como subversivo o utópico.

Algunos de los conceptos fundamentales acuñados por el capitalismo

La definición de lo real, de la realidad, se da a partir del capital. La exclusión del capital es también la exclusión de lo real, y la capacidad de definir lo real es fundamental. Quien define, nombra y domina. El capital define al individuo como un absoluto abstracto. Absolutizar el individuo abstracto es una forma de poder negar la realidad de los individuos concretos.

Existir es existir para el capital, existir como capital. Este carácter dominante del pensamiento a partir del capital captura también los corazones y las mentes de los cien-



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

tíficos y particularmente de los economistas, ya que pensar en el reino del capital es pensar los problemas, las angustias, las crisis, las venturas y desventuras del propio capital. Círculo vicioso, círculo de hierro, círculo del capital que solo es roto cuando se rompe el pensamiento: lo real como idéntico al capital.

Los países del sur (esa región donde el norte se internacionalizó para demostrar que la geografía no cuenta en el reino del capital) solo pueden ser pensados de forma alternativa (como negación de ser el sur del norte) si son pensados fuera de la lógica del capital. Pero pensar fuera de la lógica del capital no significa pensarlos como simple negación del capital. ¿Qué significa no ser capital? ¿Qué significa ser lo contrario del capital? Existen infinitas formas de no ser capital. La cuestión es que la negación siempre parte de lo que está siendo, ahí reside la

fuerza del capital. La negación del capital, por lo tanto, parte del capital, pero existen mil formas de no ser a partir de lo que es, pero el no ser capital puede ser todo o nada. Pensar fuera de la lógica del capital significa pensar positivamente una sociedad erigida en otra forma de relación social de producción. Significa extraer la sociedad del mundo de las relaciones sociales capitalistas y transportarla como proyecto, como proceso y como utopía para un mundo de relaciones sociales positivamente definidas y no negativamente definidas (no capitalistas). Esta extracción es un acto político, al mismo tiempo abstracto y concreto, presente y futuro, actual y potencial. Para ser positivo no puede limitarse a ser una simple negación de la relación social capitalista, aunque la negación parte de ella, se hace a partir de ella.

Una sociedad democrática: negación del capitalismo

En el horizonte visible de la sociedad humana la única negación global, positiva, de la relación social de producción capitalista, es la que propone una sociedad fundada en relaciones sociales igualitarias y participativas dado que el capital industrializa la dominación a través de la exclusión: el capital excluye, incluyendo los trabajadores y el trabajo vivo en su propio mundo como elemento objetivo del propio capital. El capital sólo admite como legítima la relación consigo mismo, en ese sentido el capital es totalitario.

Esos dos principios (igualdad, participación) niegan el capital en la medida en que el capital se fundamenta en una relación que niega la igualdad y la participación a través de la apropiación privada de los medios de producción, de la exclusión de los no propietarios del mundo de los que deciden sobre el qué y cómo producir para la sociedad, y principalmente a través de la expropiación del trabajo del trabajador y de la subordinación concreta del trabajador a las condiciones impuestas por el capital. En el mundo del capital la igualdad sólo existe entre aquellos que detentan el capital con igual poder. Todos

los demás sólo son iguales en la medida que son igualmente dominados por el capital.

La democracia (no el liberalismo) es la negación positiva de la relación social, de la sociedad capitalista. Ahí reside su fuerza y su debilidad. Su fuerza está en su radicalidad: la sociedad democrática extrae su fuerza del carácter radical de su propuesta igualitaria y participativa imposible de realizarse en el capitalismo. Entre más se afirma el carácter universal de estos dos principios y el valor transformador de la práctica de esos principios, más se niega el fundamento de la sociedad capitalista y la aparente «necesidad histórica» de sus efectos presentados como «externos» al sistema. Mientras que la propuesta capitalista no tiene a la sociedad (todos los seres humanos) como su mundo, pero su mundo es definido a partir de su realización como capital, la propuesta democrática tiene a la sociedad (todos los seres humanos) como su mundo y en eso reside la radicalidad de su negación del capital y la positividad de su propuesta.

Proponer la democracia como negación del capitalismo también puede ser todo o nada. Como propuesta de sociedad igualitaria y participativa, donde todos constituyen el sujeto de su propia construcción como sociedad, es todo. Como proyecto de una utopía que nunca se completa por más que se realice, es nada. Y entre tanto, el capital es y pretende ser todo para el mundo del capital, mientras que la democracia es y pretende ser todo para el mundo que surge de la negación del capital.

Para pensar la democracia como alternativa es necesario romper el círculo vicioso del mundo del capital, romper la lógica del pensamiento a partir del capital. En ese sentido es preciso señalar que no existe futuro para la periferia del capital, para el desarrollo del subdesarrollo del capital, para el sur del norte. El futuro de la periferia es no tener futuro. En el capitalismo el futuro de la periferia es ser periferia. El futuro del subdesarrollo es ser cada vez más subdesarrollo, dado que quien lo produce (el capital) solo dejaría de producirlo si dejase de ser capital. Cuanto más se desarrolló el capital a escala

mundial, más desigual será el mundo del capital, más desarrollados serán algunos sectores, áreas, regiones del mundo, clases y categorías sociales en relación con un conjunto cada vez más grande del mundo que no sea incluido en el centro de la relación capital. Porque el desarrollo total del capital no implica el desarrollo total de la sociedad donde se realiza el capital. El capital se desarrolla en la sociedad pero no es el desarrollo de la sociedad. El capital se desarrolla en el mundo pero no es el desarrollo del mundo, aunque sí de sí mismo.

Romper el círculo vicioso es desistir de hacer ecuaciones y resolver las contradicciones del capital para y por el capital. El propio capital se encarga de resolver sus problemas; el capital, como sabemos, no es una cosa, pero sí una relación social, y como tal realizada por actores sociales, por sujetos individuales y colectivos (conscientes).

El liberalismo y la democracia

En una perspectiva liberal la situación ideal sería aquella en que el capital produjera siempre: actores, acciones, prácticas, propuestas y procesos liberales más congruentes con la lógica de su propio desarrollo. Sin embargo, como el capital no es una relación ideal, sino una relación social concreta, esencialmente contradictoria, la verdad es que no siempre encontramos los liberales que deseamos, y aquellos que existen muchas veces no desempeñan bien sus papeles. Pero este tampoco es nuestro problema. Cada capitalismo tiene los liberales que merece y cada liberal produce el capitalismo que puede.

Dos formas de negar al capitalismo

Negar el capital, romper el círculo vicioso que hemos venido examinando, puede llegar a darse de dos maneras. La primera tiene al capital como punto de referencia fundamental y su negación consiste en una simple inversión de los términos de la relación: si el capitalismo es el régimen de la dominación del proletariado por la burguesía, del trabajo por el capital, la negación del capitalis-

mo consistirá en la dominación de la burguesía por parte del proletariado, del capital por el trabajo. Este proceso puede darse a través de rupturas revolucionarias (toma del poder, revolución) o del desarrollo endógeno de las contradicciones del propio capitalismo que producirá de dentro para fuera su propia negación. De todos modos el final será el mismo: un elemento de la relación será negado por el otro y mantenido en la relación por un cierto tiempo, el capital, la burguesía, el Estado, hasta que el elemento victorioso complete la negación absoluta y se disuelva en una sociedad sin contradicciones y sin clases.

La segunda forma de romper el círculo, parte también del capital. No propone su negación a través de la inversión de los términos de la relación, sino de la negación de la propia relación. El proyecto democrático de sociedad no propone que la dictadura de la burguesía sea sustituida por la dictadura del proletariado, sino que propone la supresión de las dictaduras, la burguesa y la proletaria.



No propone que sea suprimida la forma privada de producción de mercancías, como objetivo fundamental de la relación capitalista, por la forma colectiva de producción de mercancías, como objetivo fundamental de la relación democrática, sino que sea suprimida la producción de mercancías como objetivo fundamental de cualquier sociedad. No propone que el Estado de la burguesía sea sustituido por el Estado del proletariado, sino que sea sustituido simplemente el Estado como forma de dominación de cualquier minoría sobre la mayoría. En la sociedad capitalista el proletariado es criatura del capital. La propuesta democrática propone la supresión del creador y de la criatura, del señor y del esclavo. La radicalidad de esa supresión parte de la evidencia de que si colocamos una cebrá al revés no tendremos la negación de la cebrá sino una cebrá al revés.

Liberalismo y capitalismo

El capitalismo y los liberales, pese a sus declaraciones de mejorar el mundo, nos ha producido como somos: pobres, miserables, excluidos, marginados, desinformados, sobreviviendo al lado y sin la abundancia de la sociedad rica. Y esta alternativa no se pretende injusta con el mundo que nos produjo como "periféricos" subdesarrollados, Sur, atrasados o lo que sea. Pretende ser alternativa también para este mundo, pretende suprimir este mundo como productor de otros mundos como los nuestros.

Toda la discusión sobre el llamado "orden económico internacional", además monótona e inocua por darse siempre dentro del círculo de las que no la quieren nueva ni económica ni mucho menos internacional, sufre del mal de no ser capaz de formular una propuesta nueva porque no es capaz de escapar de la lógica del capital mundial y encontrarse con la propuesta de una democracia mundial. La única alternativa al capitalismo mundial es la democracia mundial, por ser la única que niega positivamente el capital a escala mundial. Este tema no ha conseguido todavía nacer, inmerso está en las eternas y casi siempre inútiles discusiones sobre el nuevo orden (capitalista) económico internacional.

La democracia como alternativa

Tanto en el Norte como en el Sur el asunto democracia cuestiona al capital y propone sustitución por un nuevo mundo. En los países del norte la propuesta democrática comienza por luchar el derecho a la supervivencia de la humanidad, amenazada por la guerra nuclear, cuestiona el propio sentido de la sociedad-Estado creada por el capital. La cuestión central es la de recuperar, en una perspectiva de crítica, el concepto de ciudadanía debilitado por el individualismo del proyecto liberal; recuperar también el sentido de la vida, del futuro desarrollo del mundo. Recuperar el mundo de los sujetos del mundo de las cosas, y el mundo de la vida del mundo de la muerte.

Las grandes cuestiones que animan a los países capitalistas «desarrollados» están inspiradas en las grandes cuestiones de la democracia y en las aspiraciones de las mayorías en el sentido de transformar sus sociedades y dar sentido a sus existencias y garantizar sus vidas. En esas sociedades «desarrolladas» preguntarse sobre el sentido del desarrollo es una forma de expresar el cuestionamiento que la democracia hace al orden establecido por el capital.

El impulso que anima las nuevas fronteras del desarrollo tecnológico, la informática y la biotecnología (apropiadas obviamente por el capital) encuentra su sustento exactamente en la dimensión de universalidad, de perspectivas de democratización y universalización de los bienes producidos a partir del desarrollo de esos campos. Una sociedad pensada a partir de esos nuevos horizontes despierta una esperanza que seguramente tiene más que ver con la democracia que con el *ghetto*.

En el Norte el capital dio más cosas a los hombres y deja menos hombres sin cosas. Ahora se trata de preguntar a esos hombres si ellos quieren más cosas o si pretenden ir más allá de aquello que hicieron de sí mismos o para sí mismos.

Entre nosotros el capital deja muchos hombres sin cosas. Produjo un mundo pequeño para abarcar muchos millones y con

Toda la discusión sobre el llamado "orden económico internacional", además monótona e inocua por darse siempre dentro del círculo de las que no la quieren nueva ni económica ni mucho menos internacional, sufre del mal de no ser capaz de formular una propuesta nueva porque no es capaz de escapar de la lógica del capital mundial y encontrarse con la propuesta de una democracia mundial. La única alternativa al capitalismo mundial es la democracia mundial, por ser la única que niega positivamente el capital a escala mundial. Este tema no ha conseguido todavía nacer, inmerso está en las eternas y casi siempre inútiles discusiones sobre el nuevo orden (capitalista) económico internacional.

eso radicalizó la cuestión de la democracia. Aquí sobra gente para el capitalismo que tenemos y para el liberalismo que no sabe qué hacer con el pueblo y que por eso le teme. Aquí el capitalismo es menor que la sociedad. Sobra sociedad, falta capitalismo y se intenta mantener el capitalismo y contener el exceso de pueblo a través del Estado. Es por eso que en el capitalismo brasileiro el Estado se volcó contra el pueblo o tiene al pueblo como su problema.

Tenemos más Estado que espacio para la sociedad entre nosotros, el gran problema de los liberales y no solo de los liberales, es el miedo al pueblo. El gran problema de la democracia es qué hacer con tanto pueblo. Pueblo que no tiene qué hacer en el capitalismo de aquí. Aquí, inventar la democracia es también inventar, producir una sociedad donde quepa todo el pueblo, y no es fácil. O en términos de «periferia», aquí el pueblo es el que es periférico a nuestra sociedad y para el pueblo la sociedad no reservó ningún papel, a no ser de rebaño que no provoca miedo cuando duerme.

Introducir millones en la vida, en las relaciones, en la sociedad brasileña, es la cuestión central de la democracia. No hay cómo hacer democracia solo para algunos, como una acción entre amigos. No hay cómo escapar de ese desafío.

El reformismo posible

Para ir directo al asunto lo máximo que el capitalismo puede hacer es abrirse un poco para incluir en su "pacto" a algunos sectores de asalariados y de pequeños productores rurales que no encuentran espacio en ese capitalismo altamente tecnificado y centralizado del Norte que se instaló en el Sur. Por más que quiera, el capitalismo no tiene lugar para el resto a no ser en el discurso. Y no tiene lugar porque el capitalismo no tiene como objetivo resolver los problemas de las personas sino los de sí mismo, esto nunca lo mantuvo como secreto para ninguno. La "economía" para el capitalismo es un mundo



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

autolimitado a su propio universo de realización como capital, el resto no existe. El capitalismo en este lugar, Brasil, llamado como periferia por el norte, no tiene cómo incluir a más del 50% de la población brasileña en un subproyecto. Por eso, el discurso liberal reduce la sociedad a aquella que pueda entrar en el proyecto liberal. Entre tanto demuestra gran inquietud y temor en relación con todas las manifestaciones concretas del movimiento popular en la escena política, y tiene razón, cuando esa emergencia se da, el proyecto de hegemonía liberal vuela por los aires.

El proyecto liberal en el Brasil

La Nueva República prometió, estando Tancredo Neves todavía vivo, que el combate a la pobreza absoluta del Brasil sería prioridad, y ahora con Sarney vivo, que: "En cuatro años eliminaremos la pobreza absoluta que afecta el 40% de la población

Proponer la democracia como negación del capitalismo también puede ser todo o nada. Como propuesta de sociedad igualitaria y participativa, donde todos constituyen el sujeto de su propia construcción como sociedad, es todo. Como proyecto de una utopía que nunca se completa por más que se realice, es nada. Y entre tanto, el capital es y pretende ser todo para el mundo del capital, mientras que la democracia es y pretende ser todo para el mundo que surge de la negación del capital.

brasileña". El IPND afirma que la estrategia básica será la de combinar el auge del crecimiento económico con la recuperación del salario real, en particular, de los sectores más pobres de la población. Y también dice que es posible revertir las condiciones de subdesarrollo del nordeste en un plazo de quince años erradicando la pobreza absoluta en el medio rural, garantizándose el acceso a la tierra, al agua, a la tecnología de la producción y a los mercados. Para combatir la pobreza, el Estado, gastando 24 trillones de cruzeiros en 1986, dará de comer a los hambrientos, salud a los enfermos, casa a los destechados y tierra a los sin tierra. Los niños comerán por lo menos 180 días por año hasta 1989, si consiguieran llegar hasta esa fecha, y aguantarán hambre en los otros 180 días (ver metas del IPND). La Nueva República se propone por lo tanto combinar el capital con la miseria producida por él. El capital promete hacer, en últimas, el verdadero milagro brasileño, tomar la opción preferencial por los pobres, acabando a la vez con ellos. La paradoja de esa promesa es que ello no es imposible a pesar de que probablemente no será cumplida. Es difícil de creer que en pleno capitalismo llamado tardío o periférico, transnacionalizado, modernizado o como se quiera, en pleno 1986, se defina un nuevo tipo de Estado del bienestar social que transforme la Presidencia de la República en una grande y eficiente legión brasileña de asistencia para atender a los 52 millones de miserables absolutos.

Pero este aspecto, que no es el principal para los liberales, es central para la democracia. Lo que estamos intentando decir desde el inicio es que el capitalismo no tiene condiciones de hacer esa incorporación ni en el plano económico ni en el político. El capitalismo puede prometer pero no tiene condición para cumplir, ni en el norte (donde existen millones de pobres) ni en el sur (donde ayuda a producir millones de pobres) y pobre en el capitalismo quiere decir: aquél que no tiene lugar en el sistema, que está excluido, no cuenta, no tiene sentido, no tendría por qué existir.

El pueblo y la democracia

Para pensar este aspecto a partir de la democracia, como aspecto central de la democracia, es necesario exorcizar primero el miedo del pueblo, de la manifestación popular en la política. En principio un demócrata no debería tener miedo del pueblo. Pero en el Brasil lo tiene. La manifestación popular hace estremecer al orden liberal y también a sus aliados y a nosotros; verdad, ni ese orden liberal poseemos aún. Estamos transitando del autoritarismo (producido por y para el capital) hacia el liberalismo, le servirá de forma todavía más eficiente al capital. Pero en este camino la manifestación del pueblo provoca tumulto, barrera, cuestiona la estabilidad del proceso, provoca la furia de los propietarios. El pueblo no tiene la cultura del capital, entendiéndolos sus mecanismos, enredan el proceso los liberales. Es difícil no aunar el orden, es fácil tener miedo de todo lo que amenaza el orden aunque sea impuesto. Cuando los excluidos son pocos y viven lejos, en otros países es más fácil ser liberal, pero cuando los excluidos son millones y viven a nuestro lado, es difícil no percibir que para ellos cualquier nada puede ser todo; para la mayoría la lucha por la vida es una cuestión de todo o nada, aquí y ahora, sin discurso. También es importante afirmar que así con el obrero puede ser el esclavo o la criatura del capital (y no su negación), la manifestación del pueblo en la política puede no significar el desarrollo de la democracia. Que lo digan Mussolini y Hitler. Pero la verdad es que ninguna sociedad será democrática si no cuestiona la incorporación del pueblo a su proceso.

Ahora: si el capital no tiene lugar para esa masa, ¿por qué insistir en el discurso del desarrollo, del nuevo orden económico internacional, en el diálogo Norte/Sur, en la evolución (capitalista) de la humanidad? ¿Por qué elaborar todos los años los planes, los programas de salvación que tranquilizan la conciencia del Estado y se deshacen en el discurso inútil de la buena voluntad? Más consecuente sería comportarse como los antiguos ministros de Hacienda y de Planeación, que decían no tener nada que ver con eso.

Negar el capital, romper el círculo vicioso que hemos venido examinando, puede llegar a darse de dos maneras. La primera tiene al capital como punto de referencia fundamental y su negación consiste en una simple inversión de los términos de la relación: si el capitalismo es el régimen de la dominación del proletariado por la burguesía, del trabajo por el capital, la negación del capitalismo consistirá en la dominación de la burguesía por parte del proletariado, del capital por el trabajo. Este proceso puede darse a través de rupturas revolucionarias (toma del poder, revolución) o del desarrollo endógeno de las contradicciones del propio capitalismo que producirá de dentro para fuera su propia negación. De todos modos el final será el mismo: un elemento de la relación será negado por el otro y mantenido en la relación por un cierto tiempo, el capital, la burguesía, el Estado, hasta que el elemento victorioso complete la negación absoluta y se disuelva en una sociedad sin contradicciones y sin clases

Sociedad, democracia y capitalismo

La radicalidad de la propuesta democrática está en cuestionar ese discurso, contraponer el capital a la sociedad excluida y tomar partido por la sociedad contra el capital. La sociedad en este caso es toda la humanidad, con todos los hombres, con todos los ciudadanos de un país. La radicalidad no está en la minoría pero sí en la mayoría, no en la particularidad sino en la universalidad, no en la exclusión sino en la inclusión, y es por ese camino que la estrategia democrática propone la supresión del modo capitalista de producir y existir: a través de la incorporación de todos a la realidad, desde el principio y no solo al final. ¿De qué me sirve el pastel que no como?, todo lo que incorpora, alarga e incluye, amplía la participación y promueve la igualdad (con la diversidad), produce la democracia y cuestiona al capitalismo.

Para finalizar, el capital no resiste la participación, la parte y el todo igualmente desarrollados. Para producir la democracia como alternativa es necesario cuestionar el capital en todas sus dimensiones y a toda hora. Este, es verdad, no es el papel de los liberales, sino de los que luchan por producir la democracia como alternativa al capitalismo y no como coronamiento de un rey que todo el mundo sabe que está desnudo. La producción de la democracia como negación del capital es una obra que estará siempre inacabada, aun cuando haya superado el capital, porque su límite no es el capital pero sí su propia utopía. En este sentido el demócrata está siempre condenado a ser oposición y de buen gusto hasta el fin. La democracia, como utopía, puede ser comparada con una luz que ilumina un camino cuya función es permitir el andar, por el hecho de iluminar y anunciar siempre el espacio no recorrido.

Lo popular y lo democrático

Para producir la negación del capital es necesario distinguir lo popular de lo democrático, porque sólo la democracia niega el capital. Lo popular puede vivir del capital o de sus obras. Lo popular es un adjetivo y puede ser fruto y aliado del propio capital.



Fotomontaje Mauricio Suárez Acosta

El pensamiento de izquierda normalmente asocia lo popular y lo democrático y atribuye a los dos la cualidad de transformación revolucionaria de la sociedad. Los movimientos populares, el pensamiento popular, la política popular, el pueblo, las luchas populares, constituyen un punto de referencia indiscutible frente a los cuales todos deben inclinarse sin cuestionamientos. Buena parte de este pensamiento mágico se deriva de una lectura automática de lo popular como opuesto al capital, así como proletario se opone a burguesía y trabajo se opone a capital. Como la razón del intelectual orgánico determinó que existen contradicciones de clase antagónicas en el capitalismo, de ahí se concluye que las clases se comportan en la vida real obedeciendo a normas dictadas por la realidad de la razón. Como lo popular es el polo dominado por el capital, el pueblo es objeto de dominación por parte de la burguesía. Las luchas en la sociedad capitalista constituyen expresión de contradicción y de antagonismos, luego todo lo que no es capital ni burguesía se opone al capital y constituye el concepto y la realidad de la transformación revolucionaria. Es claro que el pensamiento marxista clásico siempre denunció el populismo.

El mundo especial como un desvío de lo popular, como una forma de dominación ideológica y política del proletariado por la burguesía, pero la cuestión del populismo nunca consiguió liberarse totalmente de la ambigüedad y de las dificultades en el tratamiento de estas categorías.

Ahora: lo popular, lo asalariado, el pueblo, los movimientos populares, pueden perfectamente luchar dentro del mundo del capital, ateniéndose a su lógica del capital, constituyéndose inclusive en elementos de su desarrollo. Pueden actuar dentro de la lógica del capital sin negar el mundo del capital. La historia del capitalismo y del sindicalismo está llena de estos ejemplos.

Para negar el mundo del capital no basta estar dominado por él y tener conciencia de esa dominación, es necesario pensar y proponer otro mundo. Quien no sea capaz de realizar esa proeza no será capaz de negar el capital por más que sea dominado por él. Pensar otro mundo, como ya vimos, no significa invertir lo viejo. Es necesario proponer uno nuevo. Por lo tanto, la condición de popular, por sí misma no es suficiente para negar el capital. El dominado puede no ser capaz de invertir su mundo sin dominación. Lo popular puede no ser capaz de proponer la democracia, porque la democracia no es una invención de la dominación sino de la libertad.

Los tres mundos de un mismo orden

El capital estableció su orden procediendo a hacer tres separaciones que deben ser deshechas: separó la economía de la política y la política de la ética. Tres mundos distintos y autónomos, cada uno rigiéndose por su cuenta y riesgo. En estos mundos separados el capital toma cuenta de la economía, los partidos toman cuenta del Estado y la Iglesia se queda con la ética. En el mundo del capital la reproducción del capital (economía capitalista) determina la política y esta subordina o ignora a la ética.

Para enfrentar a los mundos separados por el capital y construir el mundo de la democracia, es fundamental afirmar la supremacía de

la ética sobre la política y de la política sobre la economía. En términos muy concretos y directos: debemos afirmar en el mundo de la bolsa, del *open*, del dólar, del PIB y del PND, del cargo, del poder, del ganar y vencer, que lo importante es la igualdad, participación, libertad, creación, autonomía, yo, nosotros, usted, sueño, esperanza, futuro, utopía, otro discurso, otra práctica, otra razón, otro mundo que a pesar de dominado existe, de subordinado emerge.

El mundo separado del capital es parte de su estrategia de supervivencia como capital. La economía sin política deja en libertad la economía para desarrollar su política e impotente a la política para cambiar la economía. La política sin ética deja a las dos sin piso y sin destino en el mundo del capital al dejarlo libre de la intervención de la voluntad y de la conciencia. En el fondo el capital pretende presentarse como el único elemento unificador y creador de lo real, aunque para eso tenga que dividir su mundo en esferas que no se tocan.

Pero esa separación existe y no existe. Existe en la medida de su producción ideológica, en la conciencia producida por el capital. Si yo internacionalizo la división actúo como si existiese. En esa medida existe la separación. No existe en la medida en que descifro la producción ideológica del capital sobre la separación de la economía, la política y la ideología. El capital como relación social de producción es relación de poder entre actores sociales (política) y se funda en valores y principios que organizan y legitiman el mundo del capital, es ética. Descifrando la separación hago desaparecer el argumento que produce la separación.

En el mundo de la democracia la separación entre las tres esferas desaparece, la dimensión política iluminada por principios éticos universales (igualdad y participación) funda todas las relaciones y todas las actividades. Si el capital divide los hombres entre sí y los torna extraños y agresivos en relación con el propio mundo en que viven, la democracia reconcilia los hombres entre sí y con el mundo donde viven.

Para negar el mundo del capital no basta estar dominado por él y tener conciencia de esa dominación, es necesario pensar y proponer otro mundo. Quien no sea capaz de realizar esa proeza no será capaz de negar el capital por más que sea dominado por él. Pensar otro mundo, como ya vimos, no significa invertir lo viejo. Es necesario proponer uno nuevo. Por lo tanto, la condición de popular, por sí misma no es suficiente para negar el capital. El dominado puede no ser capaz de invertir su mundo sin dominación. Lo popular puede no ser capaz de proponer la democracia, porque la democracia no es una invención de la dominación sino de la libertad.

Osvaldo Sunkel. Economista chileno
Investigador de la Cepal

Auge, crisis y renovación del Estado: *una perspectiva de largo plazo*

Osvaldo Sunkel

[Revista Foro No.20, Mayo de 1993]

Deseo comenzar esta presentación apelando a la necesidad imprescindible de levantar la vista de los problemas y tareas de corto plazo, por muy graves y urgentes que estos sean, para volver a mirar a Chile y a América Latina desde una perspectiva histórica de largo plazo y en un contexto mundial amplio. Es absolutamente esencial recuperar esta visión, propia del pensamiento económico y social latinoamericano. Este se desdibujó, tergiversó y aplastó en los últimos quince o veinte años como consecuencia de la poderosa irrupción ideológica del neoliberalismo en lo económico y el neoconservatismo en lo político, y por el predominio creciente del enfoque metodológico de la economía convencional neoclásica, que tiende a privilegiar en forma excluyente los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y el funcionamiento de los mercados. Considero estos equilibrios ciertamente indispensables, y concuerdo con la revalorización del mercado y los agentes económicos privados, pero ello no agota la temática socioeconómica del desarrollo; se requiere recuperar una visión de las tendencias estructurales macrosociales de largo plazo.¹

El crecimiento y el desarrollo de largo plazos

Es altamente significativo que no solamente aquí sino también en muchas otras partes de América Latina se comience a buscar una aproximación de conjunto y con perspectiva histórica e internacional. Sergio Bagú, el destacado historiador argentino, perfilaba hace ya muchos años que es precisamente en medio de las crisis cuando las sociedades comienzan a mirarse críticamente a sí mismas, en su conjunto, en su contexto internacional y en su trayectoria histórica de largo plazo. Esto es lo que nos está pasando ahora y es el tipo de reflexiones que pretendo motivar con mi exposición.

1. Las reflexiones que siguen tienen -entre otras- la limitación de provenir de un economista. Espero, sin embargo, que no caigan en el economicismo puesto que se inspiran en un enfoque de economía política del desarrollo.

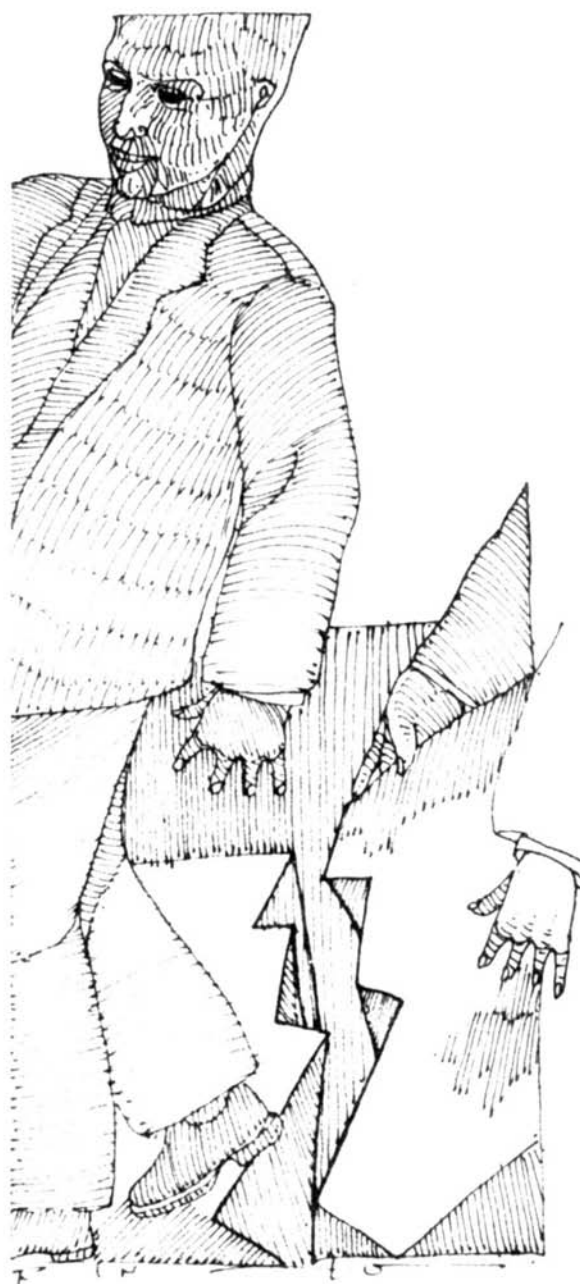


Ilustración de Marco Pinto

Para ello quisiera apoyarme en las cifras de producción, acumulación y comercio mundial del Cuadro No. 1 y del gráfico respectivo, remontarme por un momento al desarrollo del capitalismo en una perspectiva de largo alcance.

Tomando un horizonte de tiempo que abarca desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días, se percibe con mucha claridad una primera etapa de gran dinamismo en la economía capitalista mundial que llega a su máximo en el periodo que comienza en 1870 y culmina en 1913 con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Luego, como lo reflejan las cifras, sobreviene una etapa de estancamiento y crisis muy profunda que incluye los dos conflictos bélicos mundiales, la turbulenta década de 1920, la Gran Depresión de los años 30, y que solo termina hacia 1950. Posteriormente, el periodo de postguerra —desde fines de la década de 1940 hasta los años 70— constituye una nueva etapa de crecimiento y sin precedentes en dos siglos de historia económica.

Pero esta favorable tendencia comenzó a revertirse con la llegada de los setenta, al pasar de nuevo a una etapa de crecimiento mucho más lento y acompañada de una gran inestabilidad, la que se agudizó con la crisis de la deuda externa desde 1982.

Respecto de esta trayectoria cíclica me interesa en especial recordar la profunda crisis que sacudió al mundo capitalista en el periodo interbélico, aproximadamente entre 1913 y 1945, y los extraordinarios cambios de todo tipo: económicos, sociales, institucionales, culturales y políticos que se produjeron durante esas tres décadas: el Imperio británico dio lugar a la hegemonía estadounidense; el socialismo hizo su aparición como una poderosa y amenazante realidad histórica que se presentaba como una alternativa radical al capitalismo; se produjo el colapso de los

Cuadro No. 1
Fases de crecimiento de la economía mundial, 1820-1979
(Tasas compuestas de crecimiento promedio anual)

Fases	PIB	PIB per cápita	Capital nacional fijo, tangible no residencia	Volumen de exportaciones
I. 1820-70	2.2a	1.0b	---	4.0a
1870-1913	2.5	1.4	2.9	3.9
II. 1913-50	1.9	1.2	1.7	1.0
III. 1950-73	4.9	3.8	5.5	8.6
IV. 1973-79	2.5	2.0	4.4c	4.8

Fuente: Angus Maddison, *Phases of capitalist development*, Oxford y Nueva York, 1982, p. 91. Tomado del libro de Osvaldo Sunkel y Stephany Griffith-Jones, *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

Notas:

1. promedio aritmético de cifras para los países individuales.

a) Promedio para 13 países

b) Promedio para 10 países.

c) 1973.

Cuadro No. 2
Crecimiento de la economía mundial por áreas de desarrollo
1961-1970 (%)

Grupo de países	Tasa media anual de variación del PIB ^a
Todos los grupos de países	5.1
Economías de mercado desarrolladas ^b	5.0
Economías de planificación centralizada ^{c,b}	6.7
Países en desarrollo ^c	5.5

Fuente: Naciones Unidas, "Estudio económico mundial, 1972"

Notas:

a. Medido a precios de mercado de 1960.

b. América del Norte, Europa septentrional, meridional y occidental, Australia, Japón, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

c. Europa Oriental y la URSS

d. Los datos se refieren al producto material bruto y no son estrictamente comparables a los de los demás grupos de países.

e. América Latina y región del Caribe, África (excepto Sudáfrica) y Asia (excepto China y la República Democrática de Corea, Japón, Mongolia y la República Democrática de Vietnam).

imperios coloniales europeos decimonónicos y el consiguiente proceso de descolonización, que dio lugar a la creación de numerosos nuevos Estados en África, Asia, el Caribe y otros lugares; emergió de ahí como una nueva realidad política internacional el llamado Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado; el Estado desplazó al mercado y la empresa privada y pasó a tener un rol central en lo económico y social, de forma excluyente en el mundo socialista y en posiciones siempre predominantes aunque con modalidades diferentes en los diversos tipos de economías capitalistas; lo mismo ocurrió en la economía internacional con la creación de las instituciones económicas, políticas y militares multilaterales; el mundo se reorganizó en una gran confrontación internacional ideológica, política, militar y económica entre el capitalismo y el socialismo, dando lugar al esquema de la guerra Fría; en el plano de la cultura, de la ciencia y de la tecnología ocurrieron igualmente transformaciones fundamentales: entre ellas nada menos que la inauguración de la era nuclear. En síntesis, una gran transformación, el paso de una época a otra.

Pasado el periodo de auge y relativa estabilidad de posguerra, pienso que debiéramos aproximarnos a la interpretación de nuestro tiempo, de nuestra prolongada crisis actual, con la hipótesis de que se trata de un periodo semejante a aquel, de profundas transformaciones en todo orden de cosas, un nuevo cambio de época, de la que se comenzó a terminar en la década de los años setenta, a otra época que la historia esta partiendo y cuyo perfil aún no conseguimos distinguir.

Los sorprendentes, asombrosos, inauditos y espectaculares acontecimientos que se han producido en el último año y medio en Europa Oriental y la Unión Soviética, y los más

recientes del Oriente Medio, han sido tan dramáticos e impactantes que posiblemente oscurezcan la acción de los factores de cambio más profundos y fundamentales que venía horadando el ordenamiento mundial de la postguerra.

Poco o nada queda de él; los Estados Unidos están perdiendo rápidamente el abrumador predominio que ejercieron durante alrededor de medio siglo, aunque retengan su incomparable poderío militar; Europa, y especialmente Alemania reunificada, junto al Japón, emergen como poderes económicos comparables o aun superiores; se comienza a configurar un nuevo esquema económico-político internacional, formado por tres bloques encabezados por los países dominantes antes mencionados; el socialismo real, tal cual existió en Europa Oriental y la URSS, se ha derrumbado estrepitosamente y ha arrastrado en su caída el sistema bipolar de relaciones internacionales y la guerra Fría; la desaparición de ese Segundo Mundo ha socavado las bases del Tercer Mundo, cuyos miembros, como los remanentes del mundo socialista, buscan o son forzados a acomodarse en el nuevo sistema tripolar en formación, o simplemente quedan en el limbo internacional; el rol predominante que asumió el Estado durante la mayor parte del siglo XX en los diversos tipos de países y sistemas sociopolíticos está dando lugar al predominio del mercado y la empresa privada en lo económico y a las nuevas formas de organización de la sociedad civil en lo sociopolítico y cultural; hay profundas transformaciones en las concepciones filosóficas, las expresiones artísticas, las formas de comportamiento social, las concepciones científicas, los paradigmas tecnológicos, incluyendo entre los cambios más trascendentales el definitivo comienzo de la Era Ecológica.

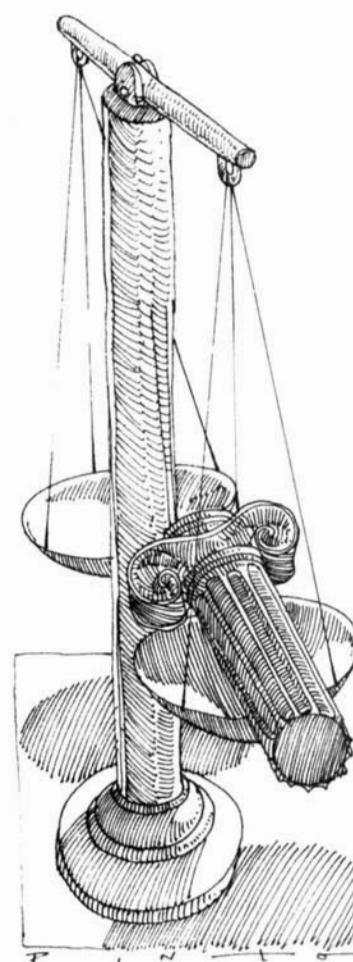


Ilustración de Marco Pinto

Filósofos, pensadores, intelectuales y ensayistas de los más variados pelajes buscan a tientas en la penumbra intelectual contemporánea, sin guía seguro ni medios de acierto, los signos que puedan dar pistas sobre la nueva época en ciernes. No hay más que ver con qué frecuencia utilizan los prefijos "pos" y "neo" en sus escritos sobre el poscapitalismo, el postindustrialismo, el postmodernismo, el neoliberalismo, el neconservatismo. Hasta tenemos la música *new Age*, y hay incluso quien pronostica "el fin de la historia" o recurriendo a una metáfora que me parece sugerente, imagino este proceso cíclico como una especie de carrera de postas, una sucesión de periodos

históricos más o menos asentados, organizados y relativamente estables (los que prevalecieron desde mediados del siglo pasado hasta la Primera Guerra Mundial y después de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta) seguidos de periodos de transformaciones profundas y generalizadas, un verdadero cambio de época (el periodo interbélico y el que estamos viviendo en este comienzo de siglo). Durante la mayor parte de cada trayecto de crecimiento relativamente estable las reglas están claras. Se sabe cuál es la pista por la que hay que correr, el objetivo que se debe alcanzar y los medios que se pueden emplear. Lo importante es avanzar a la mayor velocidad posible y el camino está definido y despejado.

Pero viene luego el trecho crítico en que el bastón debe ser entregado del corredor que finaliza su recorrido al que inicia el suyo. Aquí puede pasar cualquier cosa: una transición perfecta en la que el bastón se entrega antes de que el primero disminuya su velocidad, mientras el segundo ya ha alcanzado la que le corresponde; una transición imperfecta, en que no se logra esa sincronización y se producen desajustes, tropiezos y rezagos; y el caso catastrófico en que los corredores no se entienden y no se logra pasar el bastón a tiempo o este se cae al suelo y el equipo pierde o abandona la carrera.

Ahora bien: si concentramos por un momento la atención en la primera fase de crisis del capitalismo, comprendida por el periodo interbélico, es interesante recordar que durante su vigencia tuvieron lugar diferentes procesos de profundas reformas económicas, sociales y políticas que buscaban enfrentar y revertir la crisis y sus consecuencias.

El primero fue de naturaleza revolucionaria y dio lugar a un nuevo sistema social, radicalmente opuesto

al régimen capitalista: la revolución de octubre de 1917 que estableció el socialismo en Rusia. Lo que interesa destacar aquí es que en la transformación económica posterior de la Unión Soviética, y de las restantes naciones de Europa Oriental que fueron incorporadas al área socialista después de la segunda Guerra Mundial, el Estado asumió el control total de la economía y con base en una planificación centralizada del desarrollo realizó profundas transformaciones estructurales e impuso un proceso de modernización a marcha forzada.

Los restantes procesos de reacción a la crisis fueron llevados a cabo dentro de los márgenes establecidos por el capitalismo en una suerte de reacomodo del sistema para enfrentar sus propias dificultades y atenuar los ímpetus revolucionarios desperatados por la experiencia soviética.

Así, en los años veinte y treinta se establecen regímenes corporativos fascistas y nazistas en gran parte de Europa (Alemania, Italia, España, Portugal, entre otros), configurando una respuesta autoritaria y militarizada a la crisis. Lo que de nuevo me interesa destacar es la asociación muy directa que se establece en estos casos entre el gran capital privado y el poder del Estado y su utilización como instrumento para reorganizar y poner en marcha la economía y reformar la sociedad y la política.

Otra opción de cambio surge en los países escandinavos y anglosajones. Luego de una huelga general indefinida y de carácter revolucionario en la Inglaterra semiparalizada de los años veinte, seguida de la Gran Depresión de los años treinta y la segunda Guerra Mundial durante la primera mitad de los cuarenta, abrieron espacios a las propuestas keynesianas concretadas en las políticas del *Welfare State* del primer gobierno laborista de postguerra.

Estas propuestas reclamaban la intervención del Estado en la economía por la vía del aumento del gasto público tanto en los sectores sociales como productivos, con el fin de asegurar la demanda efectiva, el pleno empleo, la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, como formas de superar la crisis y remediar la inestabilidad cíclica del capitalismo. Similar es el caso de los países escandinavos, así como la experiencia del *New Deal*, la planificación de la economía de guerra y el *Full Employment Act* de 1946 en Estados Unidos.

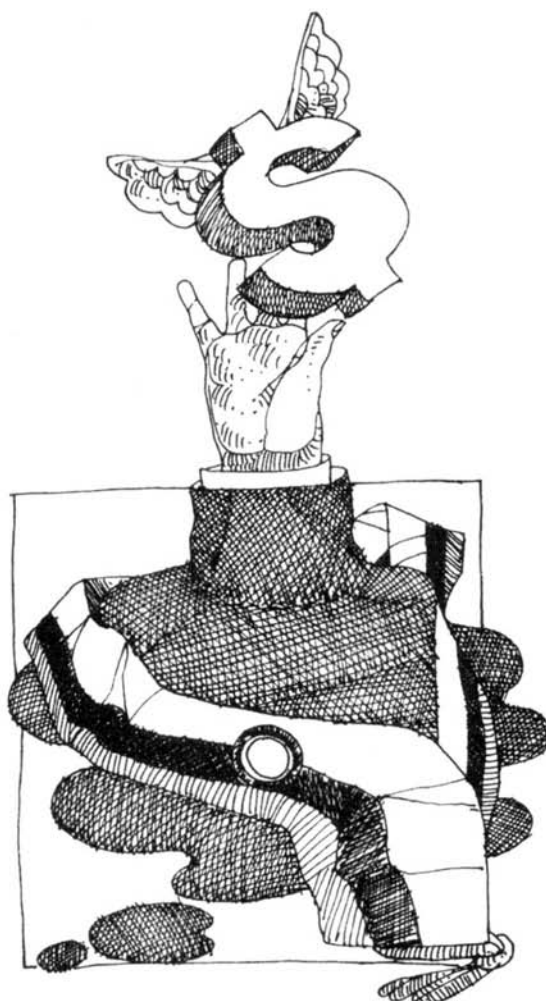
Por último, en el caso de los países atrasados, coloniales y subdesarrollados de América Latina, África y Asia, el Estado no solo debió asumir de alguna forma el manejo de la crisis sino establecer también un "Estado Desarrollista". Esto constituyó la única alternativa viable para llevar a cabo la transformación modernizadora de estas atrasadas sociedades periféricas; se trataba especialmente de promover la industrialización, el sector más rezagado, y la modernización en general, para lo cual el Estado debía apoyar al sector privado de múltiples maneras en vista del subdesarrollo generalizado de la economía: integrar el mercado interno mediante la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones; facilitar la formación de recursos humanos calificados a nivel básico, especializado y superior; establecer instituciones de crédito de fomento productivo de mediano y largo plazos; facilitar y dar prioridad al acceso a los insumos, bienes de capital y tecnología importados; establecer empresas públicas para producir insumos esenciales como energía, acero, productos químicos básicos y otros que la empresa privada no estaba en condiciones de asumir. Además, el Estado debía responder mediante la amplia-

ción y diferenciación de los servicios públicos correspondientes a las necesidades crecientes de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, previsión social y justicia, especialmente para la población urbana, en rápido crecimiento.

En síntesis, como se deriva de la somera descripción anterior, se podría postular que las cuatro formas distintas de reaccionar a la crisis —el socialismo, el corporativismo fascista, el Welfare State y el "Desarrollismo"— fueron, en definitiva, cuatro diferentes respuestas, todas de tipo estatista, a la crisis del capitalismo. En términos de nuestra metáfora, cumplida la etapa dinámica decimonónica de un capitalismo caracterizado por la acción relativamente irrestricta del capital privado y el mercado, se pasó a una fase de transición, en que el bastón de la responsabilidad por el dinamismo económico pasó en mayor o menor medida al Estado mediante procesos que abarcaron desde distintas formas de reformismo hasta la revolución.

Adicionalmente, basándome en las propias cifras presentadas en el Cuadro No. 1, así como en las del Cuadro No. 2, que discriminan entre países capitalistas desarrollados y subdesarrollados y países socialistas (afortunadamente la otra categoría se ha ido extinguiendo), es posible afirmar que el protagonismo y activismo estatal fue en general bastante exitoso, logrando desde fines de los cincuenta hasta mediados de los setenta, tasas de crecimiento económico y mejoramiento de bienestar material promedio sin precedentes históricos.

Se trata, entonces, de un periodo en el cual cada uno de los distintos tipos de sociedades encontraron, de



acuerdo con su carácter céntrico o periférico, con sus propias tradiciones culturales, sus propios regímenes políticos y otras características diferenciales, una respuesta estatista más o menos exitosa a la crisis del capitalismo interbélico. Quiero destacar estos hechos, que son históricos y objetivos, porque corrigen la equivocada visión que entrega la ideología neoliberal y neoconservadora de tan amplia difusión y popularidad actual, según la cual el intervencionismo estatal habría sido un gran fracaso y sería poco menos que el origen de todos los males que nuestras sociedades experimentan en esta década de crisis.

Es empíricamente comprobable, por el contrario, que hasta comienzos

de la década pasada la acción del Estado tuvo un considerable éxito en la mayoría de los casos y prácticamente todos los indicadores convencionales que se quieran tomar así lo demuestran: el crecimiento de la producción y los ingresos; el mejoramiento de las condiciones generales de vida; la atenuación de muchos problemas básicos de salud, de educación y de vivienda; la reducción de la pobreza extrema, no obstante la persistencia de la desigualdad y la injusticia. Como característica sobresaliente del significativo desarrollo social alcanzado, gran parte de la población mundial tiene educación fundamental y una fracción importante accede a la educación secundaria y superior, a la información y las comunicaciones, y a la participación política.

En el caso particular de América Latina, más allá de los ideologismos extremos y pese a los persistentes y profundos desequilibrios sociales, que se venían atenuando pero que se han vuelto a exacerbar por la crisis actual y las políticas de ajuste, no se puede dejar de reconocer la transformación socioeconómica impulsada por la gestión estatal. Dicho reconocimiento resulta incuestionable una vez que se asume un enfoque conceptual apropiado que distinga entre flujos económicos de corto plazo y los correspondientes desequilibrios macroeconómicos, fiscales, monetarios, externos, entre otros, que representan la gran preocupación actual, y las dotaciones o acervos de recursos humanos, naturales y de activos productivos que se han venido adquiriendo.

Desde esta óptica, y a modo de dimensionar la considerable distancia que nos separa del pasado, basta con recordar que Latinoamérica en su

conjunto creció a tasas promedio del 5 al 6% anual durante treinta años y que, en consecuencia, durante ese mismo periodo ha multiplicado varias veces su ingreso per cápita y su dotación de recursos productivos, de donde fluye ese ingreso anual. De tal manera que hay un avance notable en materia de patrimonio sociocultural (la población y sus características demográficas, sus tradiciones y valores, sus niveles educativos y de conocimientos, la capacidad científico-tecnológica y la organización institucional), de patrimonio natural (el conocimiento del territorio, de sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables, así como de su deterioro) y de patrimonio de capital fijo, o sea, de capacidad productiva y de infraestructura acumuladas. Algunas cifras representativas de estos avances se resumen en los cuadros Nos. 3 a 5.

Sin embargo, el neoclasicismo imperante en estos últimos años, y también el keynesianismo, la llamada síntesis neoclásica convencional en definitiva, han concentrado la atención en los desequilibrios en los flujos económicos de corto plazo, olvidando el plano de la acumulación de capacidades productivas fundamentales para el desarrollo futuro. Resulta evidente que en el transcurso de las décadas de posguerra nuestras sociedades se reorganizaron, se modernizaron, adquirieron nuevas capacidades intelectuales, humanas, institucionales, políticas, sociales, productivas y tecnológicas. A la luz de esta innegable realidad es imperativo entonces que revaloricemos el pasado al mirar nuestras posibilidades futuras de desarrollo y abandonemos el pesimismo flagelante de la última década y media respecto a que todo lo que se hizo en el pasado estuvo mal. Hacerlo significa dar el primer paso hacia un camino de superación del difícil trance en que nos ha puesto la historia,

Cuadro No. 3.
Producción de acero, cemento, energía eléctrica y vehículos
(1950 – 1974)

	1950	1960	1970	1974
Producción de lingotes de acero (Miles de toneladas)	1.366	4.750	1.3133	2.1180
Producción de cemento (Miles de toneladas)	7.254	16.928	32.730	46.127
Producción de energía eléctrica (Millones de kilovatios / hora)	27.000	67.130	149.074	212.583
Producción de vehículos (miles de unidades)	---	188	936	1630

Fuente: Cuaderno de la CEPAL No. 13, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 977.

pues junto a las deficiencias y dificultades nos permite apreciar las nuevas y ampliadas fundaciones sobre las que hay que construir el futuro.

No obstante, en una reevaluación de nuestro pasado no debe estar ausente una revisión crítica que sitúe el problema del Estado dentro de su contexto histórico. La constitución de un Estado muy amplio y actuante, como parte del signo de esos tiempos, cumplió múltiples funciones básicas durante el periodo de 1930 hasta el presente. Apoyándose en forma considerable de los recursos financieros de la actividad exportadora, que era el único sector de la economía donde, en virtud de su elevada productividad, se generaba un excedente de recursos abundantes, el Estado pasó a desempeñar cuatro nuevas funciones principales: de mecanismo financiero, para trasladar recursos financieros y subsidiar el desarrollo de la actividad industrial privada, generalmente a través de instituciones de fomento; de mecanismo de redistribución de ingresos, mediante la destinación de recursos para el desarrollo de la política social a través de la

seguridad y previsión social y de la ampliación de los sectores de la educación, la vivienda y la salud; de mecanismo de inversión estatal, a fin de adecuar y ampliar la infraestructura económica de los transportes, de las comunicaciones y la energía; e incluso de mecanismo de creación de empresas productivas estatales en la siderurgia, la metalmecánica, la petroquímica, la química básica, y otras, así como en algunos de los servicios públicos. Como puede apreciarse, el proceso de industrialización y desarrollo iniciado en la década de 1930 en los países más industrializados de América Latina y en los otros en la postguerra se apoyó en un pilar fundamental: el sector público.

En esta nueva función el Estado fue enfrentando posteriormente dos tendencias contrarias que se agudizaban cada vez más. Por un lado, una sed insaciable de captación de recursos a fin de usarlos en los programas de industrialización, de infraestructura y en el área de los servicios sociales. Por el otro lado, la gallina de los huevos de oro, el sector externo, se quedaba relativamente estancado. Inicialmente la razón fundamen-

tal de esta situación se explica por las políticas proteccionistas y las tendencias de sustitución tecnológica que prevalecían en las economías industriales, a las que se agregaron posteriormente políticas excesivamente proteccionistas de los propios países latinoamericanos.

En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos, una vez alcanzados ciertos límites, dejó de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del gasto público. Cabe recordar además que el aporte de financiamiento e inversiones extranjeras privadas era nulo y el público sumamente escaso en las primeras décadas de posguerra. Del mismo modo, se presentaban fuertes resistencias políticas y dificultades administrativas para extender eficazmente el sistema tributario nacional, en buena parte derivados de la propia estructura económica, con su amplia base rural.

Estas orientaciones contradictorias en materia de gastos e ingresos del Estado determinaron una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público. Dada además, la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se agudizaba cuando los mercados externos se deprimían, y se atenuaban cuando se encontraban en situación boyante, en tanto que las nuevas funciones que el Estado iba adquiriendo significaban compromisos financieros adicionales permanentes y con una dinámica propia. En estas condiciones, no es de extrañar que posteriormente el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal adquiriera un creciente predominio. Más tarde, durante la década de 1970, esta situación potencialmente explosiva se pudo solventar debido a que fue posible recurrir abundantemente al endeudamiento externo, alternativa que

Cuadro No. 4.
Latinoamérica, esperanza de vida al nacer (años)

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975
Argentina	62.7	64.7	66.0	67.4	68.4
Bolivia	40.4	41.9	43.5	45.1	46.7
Brasil	51.0	53.4	55.9	58.0	59.8
Colombia	48.4	52.2	56.2	58.4	60.4
Costa Rica	57.3	60.2	63.0	65.6	68.1
Chile	54.1	56.1	57.6	60.6	64.2
Ecuador	46.9	49.6	51.9	54.6	57.1
El Salvador	45.3	48.6	52.3	55.9	59.1
Guatemala	42.7	45.4	48.2	51.2	54.6
Haití	37.6	40.7	43.6	46.3	48.5
Honduras	42.2	45.0	47.9	50.9	54.1
México	51.6	56.3	59.2	60.8	62.7
Nicaragua	43.0	45.5	47.9	50.4	52.9
Panamá	58.8	61.2	63.2	64.9	67.4
Paraguay	51.9	54.5	56.6	59.6	63.1
Perú	43.7	46.2	48.8	51.3	55.0
Rep. Dominicana	45.1	49.1	52.6	55.4	57.9
Uruguay	66.3	67.2	68.3	68.5	68.6
Venezuela	54.2	57.2	58.9	61.9	64.5

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980 y 1987.

incluso permitió ampliar aún más la brecha fiscal.²

Las debilidades del modelo cepalino

Por otra parte, la estrategia de sustitución de importaciones, de la que era parte esencial el rol del Estado descrito anteriormente, había completado su ciclo expansivo y mostraba ya una evidente pérdida de dinamismo hacia fines de la década de 1990, por lo que también en esa materia era urgente una reorientación productiva y de las propias funciones estatales. Al respecto, conviene recordar que la Cepal advirtió tempranamente sobre las fallas del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

"El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel

2. Estoy convencido de que una parte fundamental de la crisis del Estado es una crisis financiera de carácter estructural. Pero la problemática del Estado excede con mucho este aspecto, pues involucra las cuestiones centrales de la legitimidad política, los temas de la flexibilidad y de la eficacia, de la modernización administrativa, de la representatividad y de la descentralización, de las formas nuevas que exigen su incorporación dinámica en un contexto internacional en avanzado estado de transnacionalización, así como sus nuevas formas de relacionamiento con una sociedad civil fortalecida y diversificada. Estos temas se desarrollan en el documento base de Jahuel y en otras contribuciones a este documento de trabajo, por lo que circunscribiré aquí a los aspectos más relacionales con lo económico.

Cuadro No. 5
Niveles de instrucción formal de la población latinoamericana (%)

	Alrededor de 1960			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina ^b	12.5	72.1	12.5	2.5
Bolivia ^b	-	-	-	-
Brasil ^b	-	-	-	-
Colombia ^b	35.8	54.3	9.2	0.7
Costa Rica ^c	19.0	70.9	8.0	2.0
Chile ^b	25.5	53.6	17.6	1.3
Ecuador ^d	34.7	56.8	7.6	0.8
El Salvador ^d	57.2	37.2	4.5	0.3
Guatemala ^e	66.9 ^f	29.2	3.4	0.5
Haití	-	-	-	-
Honduras ^j	52.7	41.1	3.6	0.4
México ^d	43.7	50.7	4.1	0.9
Nicaragua	49.4 ^{f,j}	45.6 ^j	4.4 ^j	0.6 ^j
Panamá	25.8 ^e	58.2 ^e	14.1 ^e	1.6 ^e
Paraguay	-	-	-	-
Perú ^b	43.6	44.7	8.7	1.0
R Dominicana	43.7	49.3	6.6	0.5
Uruguay ⁿ	10.1	70.6	16.4	1.0
Venezuela ^j	32.8	46.2	5.6	1.0

	Alrededor de 1970			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina ^b	8.2	70.0	15.9	3.4
Bolivia ^b	34.9	37.5	19.9	3.3
Brasil ^b	43.5	44.7	10.5	1.2
Colombia ^b	24.8	53.1	15.2	1.7
Costa Rica ^c	13.6	69.0	13.7	3.7
Chile ^b	16.1	61.4	16.6	2.5
Ecuador ^d	10.5	66.1	18.5	3.4
El Salvador ^d	48.5	43.9	6.9	0.6
Guatemala ^e	63.1 ^g	30.4 ^g	4.4 ^g	1.0 ^g
Haití	83.5 ⁱ	12.5 ⁱ	3.8 ⁱ	0.3 ⁱ
Honduras ^j	41.0	51.6	6.4	0.7
México ^d	34.8	56.0	7.5	1.6
Nicaragua	50.4 ^d	22.0 ^{d,k}	21.4 ^{d,l}	3.4 ^{d,m}
Panamá	20.0 ^h	54.3 ^h	22.1 ^h	13.5 ^h
Paraguay	15.2	72.5	10.4	1.3
Perú ^b	30.2	51.2	14.8	2.5
Rep. Dominicana ^b	-	-	-	-
Uruguay ⁿ	7.5 ^j	60.3 ^j	22.3 ^j	8.9 ^j
Venezuela ^j	37.0 ^{e,f}	47.8 ^e	13.4 ^e	1.7 ^e

de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y, c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos... La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado mediante aranceles u otras restricciones la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos... se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos".³

3. Cepal, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de las Naciones Unidas, junio, 1961.

En lo personal, mientras preparaba estas notas recordé un artículo escrito en 1966 con ocasión de las conferencias inaugurales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y publicado poco después en el cual advertía que *"persistir en la experiencia de desarrollo de las últimas décadas, cuando su etapa positiva parece ya haberse cumplido, conducirá a la frustración"*.⁴ Además, en una sección titulada "Exportar o morir", señalaba la necesidad imprescindible de desarrollar y diversificar las exportaciones como requisito básico para superar el límite físico a la capacidad de acumulación que establecía un bajo y decreciente coeficiente de importaciones y una estructura de las mismas en que habían llegado a predominar abrumadoramente los bienes de producción, de tal modo que el incremento de la inversión dependía enteramente de las exportaciones primarias y de la inversión y endeudamiento externos.

Al tenor de estos antecipos de crisis, entre los que apuntaba también a la crisis fiscal recién reseñada, no cabe duda de que era urgente lograr cambios en la estructura productiva interna y en la naturaleza de las vinculaciones externas para promover el aumento y diversificación de las exportaciones. En mi artículo recién citado incluso proponía, con esa finalidad, formas de asociación denominadas "coproducción" con las empresas transnacionales.

Sin embargo, como el éxito anterior de la estrategia seguida había creado poderosos intereses que se resistían a los cambios, fue muy difícil reestructurarse y reorientarse porque más que una simple liberalización de los mercados había, nada menos, que emprender una reformulación muy profunda hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con



todas las complejas implicaciones que esto tenía para nuestros países. En lo interno, con consecuencias muy serias en materia de reorientación de las políticas económicas del Estado, de reestructuración de los patrones de producción y productividad; de cambios en el consumo, el empleo y los salarios; de reasignación de las inversiones; de creación de capacidad de innovación y adaptación tecnológica; de reorientación del crédito desde el fomento del consumo al fomento de las exportaciones, además de los aspectos más obvios y elementales relacionados con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política.

Más aún, cuando la pérdida de dinamismo industrial y los desbordes inflacionarios demandaban correcciones en la estrategia desarrollista, sobrevino el renacimiento y auge del mercado financiero privado interna-

cional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. La permisibilidad financiera internacional que comenzó a prevalecer a fines de los sesenta y se acentuó en la década de 1970, permitió olvidarse de los desequilibrios macroeconómicos y estructurales antes citados al disponer de financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Dado que el crecimiento parecía asegurado, las economías habían crecido en la posguerra y durante la década de los setenta continuaron creciendo, cobró fuerza la ortodoxia neoclásica liberalizante, aperturista y antiestatista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo orientada a la corrección de dichos desequilibrios por la vía de aprovechar, precisamente, la disponibilidad de financiamiento externo. En lugar de iniciar de inmediato un proceso de reestructuración productiva, y de proceder a los ajustes macro-económicos internos y externos que se venían agudizando, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron irresponsablemente en un proceso de endeudamiento que llegó al paroxismo hacia fines de la década de los setenta.

Fue posible así mantener la ilusión de que las economías podían continuar expandiéndose, sobre la base del abundante financiamiento externo disponible. Pero, súbita e inesperadamente, la base de sustentación de este crecimiento "artificial" se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no solo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo, sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior.

Ante la necesidad de revertir una situación externa que se había carac-

4. «Política nacional de desarrollo y dependencia externa», publicado en la revista *Estudios Internacionales*, Santiago, abril de 1967.

terizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir violentamente las importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Obviamente dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida lógica interna, el logro de superávit en las cuentas de ahorro domésticas, en especial del Estado, que tuvo que hacerse de la deuda externa privada.

Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional se aplicó un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica, las que orientaron su accionar fundamentalmente en dos ámbitos. Por una parte, se obligó al sector privado a reducir su consumo e inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos; por la otra, se impuso una estricta condicionalidad a la gestión del sector público, el que por haber sido forzado a garantizar los compromisos externos debió soportar el gran costo del ajuste.

Es así como se ha procedido a "jibarizar" el Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, disminuyendo las inversiones públicas, liberalizando y desregulando los mercados, privatizando actividades y empresas estatales, eliminando subsidios y recortando fuertemente los gastos en los servicios sociales.

Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo violentamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración en los sectores medios y las clases populares, que han visto aumentado el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y salarios; incrementada su car-

ga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social.

Sin perjuicio de las "fallas del Estado", que sin duda se fueron acumulando en sus décadas de acción más positiva, la eclosión de la crisis funcional y financiera del Estado es en buena medida producto de las propias políticas neoliberales implementadas desde la década pasada y reforzadas con motivo de la crisis de la deuda. No es extraño, entonces, ante los desaciertos del neoliberalismo promotor del endeudamiento de fines de la década pasada y de los programas de ajuste y reestructuración actual, que el Estado se encuentre en casi todos los países postrado en una crisis muy profunda, reforzada al nivel ideológico por el virulento discurso antiestatista neoconservador.

Estos factores constituyen un poderoso pretexto para imponer un profundo y extenso programa de ajuste y reforma aperturista, privatizador y liberalizador, el que, pese a sus bien conocidas limitaciones dinámicas y distributivas, está siendo fuertemente impulsado por los organismos internacionales encargados de implementar las políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas.

Una vez más: neoestructuralismo vs. neoliberalismo

Estoy convencido, como quedó registrado hace más de dos décadas en mi artículo recientemente citado, que varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incues-

tionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y manutención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos básicos y la ampliación del rol del mercado y los agentes económicos privados; sin embargo, el grado de acuerdo con estas orientaciones de carácter general contenidas en la agenda neoliberal en su mayoría impuestas por el proceso de transformación de la economía mundial, la transnacionalización y los efectos negativos de los errores del pasado, no significa, en absoluto, que se compartan los criterios estáticos, la falta de equidad y la ausencia de orientaciones estratégicas observada en su modalidad de política económica.

En muchos casos, más allá de las diferencias en los enfoques y diagnósticos, lo que en definitiva separa a las propuestas neoliberales de sus actuales contrapartes neoestructuralistas son justamente los criterios y orientaciones necesarios para llevar a la práctica el programa de reformas económicas. A mi juicio, dichas diferencias pueden sintetizarse a grandes rasgos en cuatro áreas representativas, según los distintos énfasis que ambas corrientes de pensamiento colocan en el mercado, la empresa privada, la apertura externa y el horizonte de tiempo.⁵

5. Cepal, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1996, Sunkel, O. (editor); *El desarrollo desde adentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991; y Sunkel, O. y Zuleta, G., "Neoliberalismo versus neoestructuralismo: la política de desarrollo en la encrucijada de los noventa", en revista de la Cepal, No.42, diciembre de 1996.

Un primer ámbito de desencuentro entre la postura neoliberal y neoestructuralista se produce alrededor del rol del mercado y el Estado en la economía. El neoliberalismo establece el mercado como sistema de información y orientación dominante en la asignación de recursos de la economía, correspondiéndole al Estado solo un rol complementario o subsidiario. Para el neoestructuralismo, en cambio, el Estado debe asumir un rol orientador, apoyando pero también corrigiendo el mercado para permitir que desempeñe un mayor y mejor papel en la asignación de los recursos.

En materia de empresa privada, el neoliberalismo y su lógica dominante del libre mercado tienden a fortalecer la gran empresa, la estructura monopólica y oligopólica, en gran parte debido a los procesos de concentración y segmentación a que da origen la excesiva confianza en las fuerzas del mercado en un contexto de alta heterogeneidad productiva y fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso. Por su parte, la posición neoestructuralista en esta materia también sostiene la importancia de fortalecer la gran empresa como factor de dinamización tecnológica y capacidad competitiva, pero sugiere estrecha vigilancia sobre su acción, y destaca la necesidad ineludible de apoyar el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa por razones económicas (productividad sistémica) y sociales (capacidad de concertación democrática).

Con relación al tema de la apertura comercial, cabe destacar que la posición neoliberal de eliminar restricciones e intervenciones tiende naturalmente a favorecer ventajas comparativas estáticas y por consiguiente la especialización en recursos naturales. En su lugar, la opción neoestructuralista promueve un proceso de reestructuración productiva que mediante una política de intervención

selectiva, en un contexto de aranceles moderados y tipo de cambio real alto, busca crear y aprovechar ventajas comparativas dinámicas con miras a la producción eficiente tanto de bienes exportables, especialmente manufacturas industriales, como de bienes que sustituyan importaciones.

Por último, como ya lo hemos señalado anteriormente, la concepción analítica detrás de las propuestas neoliberales ponen el acento en los equilibrios de corto plazo: mercados y precios, agentes económicos optimizadores y equilibrios macro y microeconómicos. En tanto, la postura neoestructuralista coincide en la importancia de estos equilibrios para la estabilidad económica de corto plazo, pero considera que son insuficien-

tes frente a la necesidad de recuperar una trayectoria de crecimiento y desarrollo de largo plazos. En consecuencia, de aquí surgen los planteamientos neoestructuralistas destinados a resucitar el debate sobre las perspectivas de mediano y largo plazos, sobre la elección de estrategias deliberadas de industrialización, de mejoramiento de la distribución del ingreso y de nuevas formas de inserción en el mercado mundial. No obstante, más allá de las diferencias conceptuales que separan a ambos enfoques debe destacarse que todo proceso de reforma enfrenta el enorme y concreto desafío de conciliar sus propuestas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas recientes. Abordar este desafío,

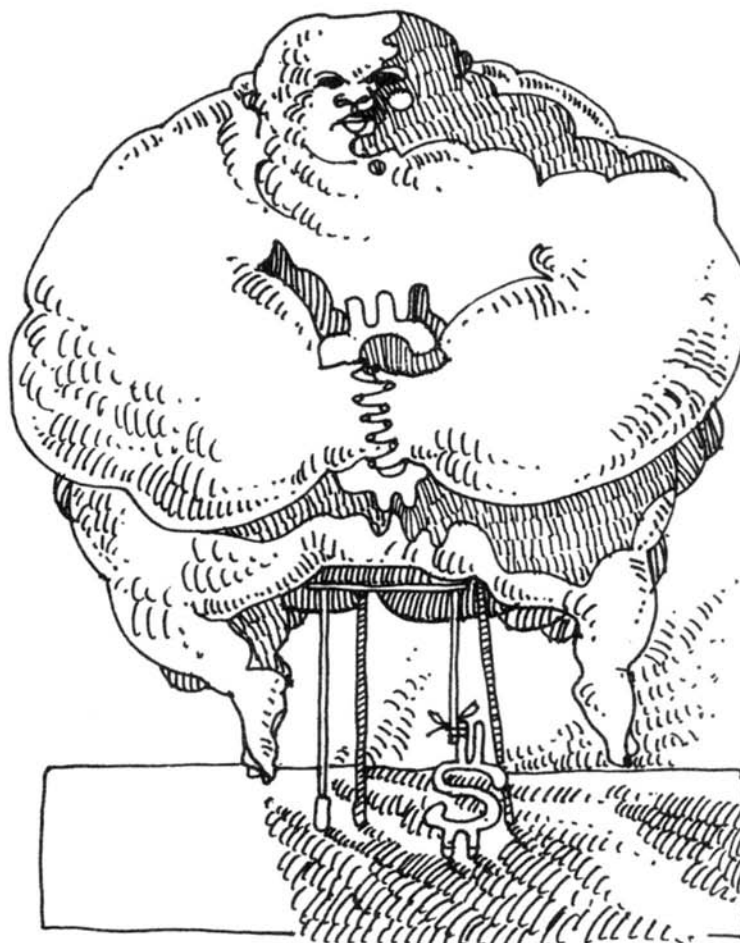


Ilustración de Marco Pinto

en el marco de las restricciones que la economía impone a la política, exige entonces respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico. Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los creadores intelectuales y técnicos logren articular, concertar y conducir el proceso de desarrollo. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para encontrar la senda de una nueva etapa de desarrollo estable y consolidado.

Esto es particularmente relevante en la actualidad, pues no solo han cambiado las condiciones internas, sino porque, como ya lo señalaba, al comenzar estas reflexiones, la década de los setenta marca el fin de una época o ciclo de notable auge de la economía internacional. Si se observa el Cuadro No. 6, sobre tendencias de largo plazo de la economía internacional en la posguerra, puede concluirse que el contexto internacional en el que tendrá que insertarse dinámicamente América Latina en el futuro tiene características muy diferentes y nada auspiciosas. El comportamiento previsible de variables claves del entorno internacional, tales como el crecimiento de la economía y el comercio mundial, la evolución del financiamiento privado y de la inversión extranjera directa, así como de las políticas que afectan más directamente las relaciones económicas internacionales, auguran un panorama nada alentador, en fuerte y negativo contraste con el periodo anterior.

En definitiva, un verdadero desarrollo nacional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de

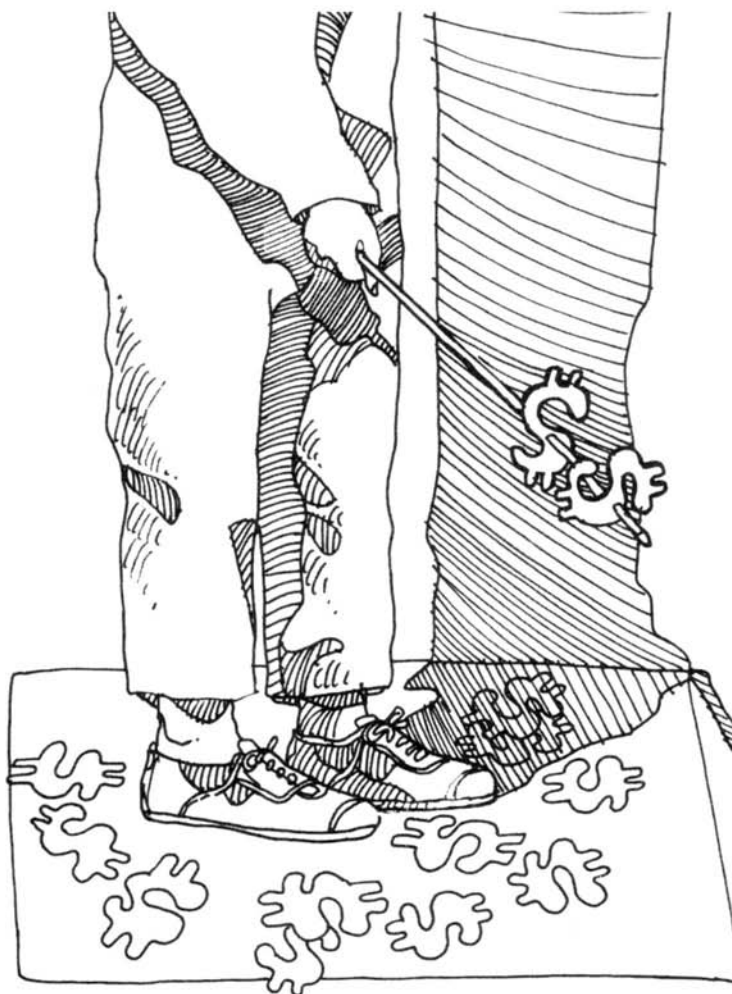


Ilustración de Marco Pinto

los recursos naturales que Chile posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento medurado y eficiente de la importante base de infraestructura, capital y experiencia empresarial acumulados, en la incorporación del esfuerzo y creatividad de toda su población, tanto de aquella que está relativamente marginada como la de los importantes contingentes de recursos humanos calificados de que ya dispone, y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano y a las nuevas circunstancias internas y del contexto internacional.

Finalmente, quiero destacar brevemente que una profundización en los alcances del nuevo marco estratégico requiere, como elemento central e

impostergable, abordar la reforma del Estado. Sin embargo, no se trata evidentemente de la fórmula simplista que lo limita todo a reducir su tamaño, privatizar, desregular y liberalizar. Sin perjuicio de aceptar dichas tendencias generales, que parecen ser los signos de estos tiempos, es esencial que todo programa de reformas garantice, a través de nuevas modalidades que generen eficacia, flexibilidad, responsabilidad y participación, que prevalezcan las funciones clásicas, básicas y auxiliares del Estado que se requieren en el actual cambio de época. Existe un rol innegable para su acción, que debe ser mejorado, en áreas tales como la ayuda prioritaria a los sectores más pobres, la administración de justicia y las funciones de seguridad pública, en materia de apoyo estratégico a la ini-

ciativa privada y en el campo científico, y de la creación y transferencia tecnológica, teniendo siempre presente la creciente presencia y trascendencia del rápidamente cambiante contexto internacional y la importancia que ha adquirido el tema de la sustentabilidad ecológica.

Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazos. Debe asegurar al mismo tiempo que la descentralización, liberalización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política, y a la modernización y consolidación de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa. Es preciso evitar que estas reformas sirvan simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa. Por último, asegurar la estabilidad económica y política que todo proceso de desarrollo necesita, exige evitar el financiamiento inflacionario de los déficit públicos y el fortalecimiento de su capacidad de concertación para la promoción de consensos sociales básicos.

Creo entonces, en síntesis, que se vivió una etapa en la cual la expansión del Estado fue un factor muy positivo del desarrollo, pues cumplió necesarias funciones de transformación estructural, de estimulación económica y de incorporación social. Pero aun así, llegó un momento en que esa expansión sobrepasó los límites de la legitimidad y representatividad sociopolítica, de la eficacia socioeconómica y de la

Cuadro No. 6
Tendencias de largo plazo para la economía internacional
antes y después de la década 1970-1980

	Entre 1950 y 1970	Después de 1980
Economía mundial	Expansión rápida y sostenida	Expansión lenta e inestable
Comercio internacional	Gran expansión, profundos cambios estructurales	Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica
Términos de intercambio	Relativamente bajos y estables (en relación comienzos 50s)	Agudo deterioro (en relación con 1980)
Financiamiento público	Expansión rápida y sostenida	Expansión limitada
Inversión privada directa	Expansión rápida y sostenida	Escasa
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los 60	Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (servicio deuda)
Tasa de interés	Muy bajas	Muy altas
Proteccionismo	En disminución	Fuerte aumento
Cooperación. Internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa en materia de política económica	Corto plazo, FMI	Corto plazo: FMI, Banca transaccional, gobierno de EE.UU. Largo plazo: Banco Mundial, gobierno de EE.UU.

Fuente: Osvaldo Sunkel: "El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión". Publicado en "Neoliberalismo y políticas económicas alternativas", Cordes, Quito, Ecuador, 1987.

sustentabilidad fiscal, en que las circunstancias económicas y doctrinarias así como sus funciones internas e internacionales cambiaron, y en que por consiguiente se requieren profundas reformas para evitar que se transforme en un obstáculo para enfrentar la crisis y recuperar la senda del progreso.

Sospecho que este ciclo de evolución del Estado explica en alguna medida no solo para nuestra propia realidad sino también, en concordancia con mi postulado inicial, la ruptura con el sistema estalinista centralizado y totalitario en los países del bloque socialista, así como

la insatisfacción generalizada con muchos de los aspectos del Estado de bienestar. Esta es, tal vez, una de las fuentes de carácter universal alcanzado por los procesos tendientes a la privatización, descentralización, desburocratización regionalización, y la notable valorización de una gran variedad de organizaciones ciudadanas. Estos hechos plantean la necesidad de una profunda revisión en las modalidades de acción e interacción del Estado con la sociedad civil, pero en ningún caso niegan el importante rol que le cabe desempeñar a cada uno en una futura estrategia de desarrollo.

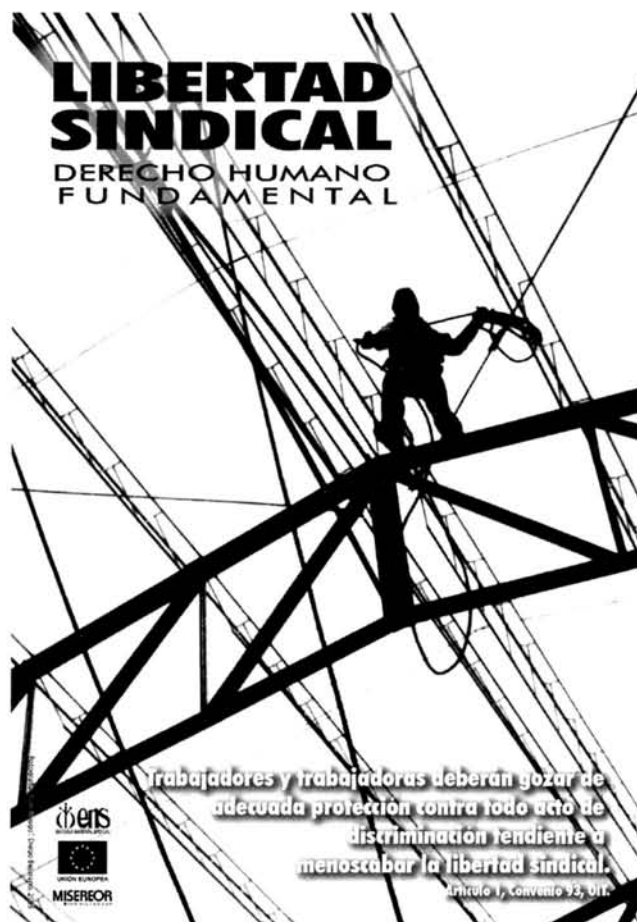
Visite en Internet

www.foro.org.co

y entérese de nuestras actividades,
proyectos, procesos de formación,
investigaciones, documentos y
otras publicaciones de interés.


LIBERTAD SINDICAL

DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL



Trabajadores y trabajadoras deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical.

Artículo 1, Convenio 93, OIT.

 MISEREOR

Libertad Sindical

DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL



La tejedora de...
Viejos
Poes...
El animal que duerme e...
El secre...

Trabajadores y trabajadoras, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir los sindicatos que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellos.

Artículo 2, Convenio 87, OIT.

 MISEREOR

Revista Foro

**Un proyecto editorial al servicio de
nuestra común empresa:
pensar y construir la democracia**



***Fundación
Foro Nacional por Colombia***

Fundación Foro Nacional por Colombia

Esperanza González Rodríguez - Presidenta - Bogotá D.C.
Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos: 2838548 - 2835982
Fax: 2861299
Correo electrónico: foro@etb.net.co

Foro Costa Atlántica

Diógenes Rosero Durango - Director - Barranquilla
Calle 76 No. 47-36 Piso 2
Teléfonos: 3603301 - 3602969 foro@metrotel.net.co

Foro Valle del Cauca

Maria Fernanda Quintana - Directora - Cali
Carrera 36A No. 6 - 36 Teléfonos: 5141141 - 5581354
forovalle@emcali.net.co

Con el apoyo de:





PLAN TRIENAL 2007-2009

Democracia, Ciudadanía e Inclusión Social:
Retos del nuevo milenio

Fase II

Programas institucionales:

Defensa de la Institucionalidad Política Democrática

Ciudadanía e Inclusión Social

Cultura Democrática, Paz y Convivencia



Fundación

Foro Nacional por Colombia

www.foro.org.co