

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia No. 66 Diciembre de 2008 Valor \$10.000



El consenso de Washington en bancarrota



El Estado moderno como relación social
Economía social y solidaria
La violencia sexual contra niños y niñas
Desplazamiento interno forzado en el Tolima
Las estrategias comunicativas en la gestión escolar



9770121255009

Foro Debates

Número 7. Noviembre de 2008 - Bogotá D.C.



Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia: Una mirada desde lo local



RINDE
Red de iniciativas
para la gobernabilidad,
la democracia y el
desarrollo territorial



gtz



por encargo de
Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

En la publicación Foro Debates No. 7 encontrará los primeros resultados de la investigación “Territorio, conflicto y gestión pública”, desarrollada por Foro Nacional y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ.

Acceda a este documento y más información sobre la investigación en:
<http://www.foro.org.co/textocompnot.shtml?x=87>

Publicado con el apoyo de:





**Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia**

No. 66 \$ 10.000 Noviembre de 2008

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Fabio Velásquez Carrillo

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 Miembros:

Humberto Arboleda, Pedro Santana, Francisco

Mejía, Eduardo Pizarro, Fabio Velásquez, En-

rique Vera Durán, Esperanza González, Adolfo

Álvarez, Diógenes Rosero Durango.

Diseño original

Hernán Suárez - Mauricio Suárez

Carátula y diagramación

Edgar Duarte Forero

El material fotográfico de esta revista está cubierto por licencias Creative Commons que permiten su uso para objetivos no comerciales.

Impresión

Panamericana S.A.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

info@foro.org.co

Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

2 Editorial

El consenso de Washington en bancarota

6 El Estado moderno como relación social: la recuperación de un concepto politológico del Estado

Juan Carlos Monedero

27 La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana

José Luis Coraggio

La cuestión social

35 El Informe de Desarrollo Humano: hacia un Valle incluyente y pacífico, reto al compromiso y la movilización colectiva

Adolfo Álvarez

46 La violencia sexual contra niños y niñas como violación de derechos humanos

Álvaro F. Córdoba Caviedes

67 Desplazamiento interno forzado en el Tolima y derechos humanos

Agustín Ricardo Angarita Lezama

Rafael Andrés Prieto Trujillo

Liliana del Pilar Jiménez Rivas

Comunicación

79 Las estrategias comunicativas como factor de calidad en la gestión escolar

Juan Camilo Jaramillo López

87 Narco.tv / risas, tetas y moral Colombia

Omar Rincón

Reforma Judicial

93 Consideraciones sobre el proyecto de reforma judicial: fortalecimiento o aislamiento de la rama judicial

Henrik López Sterup

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

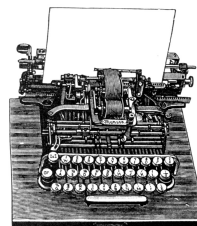




Editorial

Las Pirámides, la división de poderes y la cultura mafiosa

Cada día se conocen nuevas cifras sobre el tamaño de la defraudación a cientos de miles de colombianos por la irresponsabilidad de las entidades públicas encargadas de la vigilancia y la regulación de las entidades captadoras de dineros del público. Esta defraudación es una responsabilidad del gobierno, del Ministerio de Hacienda, de las superintendencias encargadas de regular a las entidades captadoras de recursos del público y también de la fiscalía general de la Nación y de los organismos de control. Estas entidades estando facultadas legal y constitucionalmente para intervenir no lo hicieron. Todo indica que no querían afectar lo que se ha llamado eufemísticamente “la confianza inversionista” lenguaje que se refiere a todas las ventajas que este gobierno ha dado a los capitales internacionales incluidos los llamados capitales “golondrina” que merodean por todo el mundo en la búsqueda de ganancias extraordinarias mediante la práctica de la especulación. Pero al mismo tiempo es una consecuencia directa de la seria lesión, causada por este gobierno con el establecimiento de la reelección inmediata, a la división de poderes. El Fiscal General de la Nación fue viceministro de justicia del presidente Uribe y ha mostrado en sus ya tres largos años al frente del organismo investigador del Estado que no actúa con diligencia cuando de por medio se encuentran funcionarios del ejecutivo del cual hizo parte. Las investigaciones sobre la Yidispolítica no avanzan en su institución, el primo del presidente de la República, Mario Uribe, está en libertad y el flamante aliado de los paramilitares en la dirección del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, Jorge Noguera Cote, sigue en libertad y seguramente la investigación que se le sigue marcha hacia la impunidad. Por su parte, Uribe volverá a nominar la terna de la cual la Corte Suprema elegirá al sucesor de Iguarán, el nuevo fiscal acompañará a Uribe en el último año largo de su gobierno si no hay nueva reelección.



Según recientes cifras en los departamentos del sur del país los recursos en manos de las pirámides, principalmente de la denominada Dinero Fácil, Rápido y Efectivo, DRFE, y de la comercializadora DMG se acercan a los 2.5 billones de pesos. En Bogotá ya se superó el número de los 100 mil damnificados que ha dejado esta modalidad de captación de recursos públicos. Cálculos conservadores indican que en las pirámides podrían estar involucrados cerca de un millón de colombianos y que los recursos superarían los 5 billones de pesos. En el mundo de tantas pirámides no todas tenían las mismas características. La creada y dirigida por David Murcia Guzmán, DMG, presenta unas características muy específicas que conducen a pensar que de lo que



se trataba era de una gran empresa ligada a las mafias para lavar dinero proveniente del narcotráfico. Fuentes periodísticas indagan por los nexos entre los narcotraficantes Juan Carlos Ramírez Abadía, alias “Chupeta” y Carlos Mario Jiménez, alias “Macaco” y David Murcia. Esta comercializadora hasta el momento de la intervención estatal no había incumplido a sus clientes y venía pagando cumplidamente con los compromisos adquiridos. Decenas de miles de colombianos habían depositado sus recursos y aún se habían endeudado para invertir en esta “empresa” que liquidaba dividendos jugosos de los cuáles vivían regiones enteras del país como el departamento del Putumayo y buena parte de Nariño y el Cauca. La intervención estatal ha levantado una verdadera crisis social que se traduce en levantamientos espontáneos de la población que ha sido enfrentada por el gobierno con medidas como el toque de queda, o el uso de la fuerza pública, para tratar de controlar las protestas.

Las investigaciones judiciales avanzan a paso de tortuga. No se sabe aún cuál fue la ruta para sacar los recursos del país. Lo único claro es que los recursos incautados a las pirámides son infinitamente menores a los recursos reclamados por los clientes timados por los captadores de dinero. Tampoco se sabe de los mecanismos concretos utilizados por las pirámides para lavar dinero ni tampoco se sabe a dónde fueron a parar los importantes recursos de los clientes esquilmados.

Mucho menos se sabe de las redes tejidas entre las pirámides y los poderes políticos y estatales. Hasta el momento se han detectado nexos directos entre DMG y los gobernadores de los departamentos de Bolívar, Joaco Berrio Villareal y del Magdalena, Omar Diazgranados Velásquez y el alcalde de Santa Marta, Juan Pablo Díaz Granados. También de los nexos del magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Pedro Alonso Sanabria con DMG así como de algunos parlamentarios que habrían obtenido recursos a cambio de sus buenos oficios para protegerlos. Dos altos funcionarios de la presidencia de la República, el vocero de prensa del presidente llamado familiarmente como el “curita” por ser miembro destacado del Opus Dei, César Mauricio Velásquez, reconoció haberse reunido con representantes de DMG, y el Asesor presidencial para los municipios Alfázar González, quien dijo haber tramitado una cita de representantes de DMG con el superintendente de Industria y Comercio, Gustavo Valbuena Quiñones; 19 jueces se han declarado impedidos para investigar a DMG de lo cual se deduce nexos con esta organización, mientras el ministro de defensa, Juan Manuel Santos, señala que por lo menos unos dos mil militares y policías estarían implicados como inversionistas en las pirámides. Hasta los militares que tomaron parte en la operación Jaque que condujo a la liberación de Ingrid Betancourt y otros secuestrados, terminaron con sus recursos en las pirámides. Lo único cierto es que la captación de dineros sin controles estatales mínimos fue el hecho regular durante los últimos cuatro años. La intervención del gobierno fue caótica y presionada por los medios de comunicación que no hicieron distinción entre las diversas modalidades de captación con lo cual aumentaron los riesgos de los recursos



que fueron incautados. El director general de la Policía Nacional, el mayor general, Oscar Naranjo, ha señalado que han sido separados del servicio más de una veintena de agentes de policía por irregularidades en las incautaciones y allanamientos practicados en contra de las oficinas de las captadoras de dineros. También ha dicho que había entregado informes previos a la fiscalía general de la Nación. Esta última, ¿por qué no actuó?

Mientras esto sucede con los ahorros y recursos principalmente de los estratos tres y cuatro la banca anuncia que en los primeros diez meses del año obtuvo ganancias por 6.1 billones de pesos. Los establecimientos de crédito obtuvieron \$4.2 billones de utilidades. En cambio los fondos de pensiones y cesantías de los trabajadores registraron una pérdida de \$1.4 billones de pesos a Octubre y en el último año una pérdida de \$3.09 billones de pesos. Con ello la bomba de tiempo de estos fondos es cada vez más evidente.

Las grandes utilidades se dan a costa de los clientes de la banca y del sector financiero. Una banca usurera como la colombiana es la que permite que crezca el mercado no regulado e informal. Las pirámides son apenas una expresión de dicho mercado informal con nexos muy fuertes con la economía ilegal y criminal. El fracaso de la banca privada para atraer a los pequeños ahorradores se debe a los altos costos que tienen los servicios bancarios y a los muy bajos rendimientos para los cuentahabientes y ahorradores. La propia Asociación de Instituciones Financieras, ANIF, calcula que en Colombia están en manos del público, debajo del colchón, cerca de 6 billones de pesos que no ingresan al sistema legal financiero siendo un caldo de cultivo para inversiones riesgosas. Frente a ello el gobierno —que representa estos tiburones financieros— solo atina a señalar que obligará a los bancos a abrir cuentas sin costo alguno para los desplazados y para el estrato uno al cual le darían dos “grandes” estímulos: la exención del pago del cuatro por mil que realizan los particulares por las transacciones bancarias y el derecho a consultar su saldo de manera gratuita por una sola vez al mes. Parece un chiste macabro que ante el fracaso de la banca usurera para cobijar a los sectores de menores ingresos, estas sean las “drásticas” medidas de intervención sobre el sector financiero. En cambio el régimen no habla de aumento de las tasas de interés para los depositantes ni de las tasas de interés de los créditos ni de la rebaja de los costos de administración de las cuentas bancarias. Este es el gobierno que mayoritariamente los colombianos han elegido y que según las firmas encuestadoras siguen respaldando abrumadoramente.

Igualmente interesante resulta el análisis sobre las nuevas modalidades de lavado de dinero por parte de los sectores mafiosos. De comprobarse los nexos entre DMG y los narcotraficantes estaríamos frente a una nueva fase de la mafia que a cambio de introducir sus capitales en los círculos legales o en los sectores formales de la economía, estaría pagando un peaje social que de contera la daría una base social propia. La gran familia DMG se asemeja a lo que el alcalde de Gela, Italia, Rosario Crocetta, planteó en un reciente seminario internacional en Medellín. La mafia se ocupa de prestar servicios,

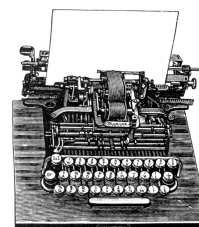


retribuye a sus bases sociales a cambio de respaldo no solo en el encubrimiento de sus actividades sino de respaldo a sus iniciativas políticas. El Estado busca ser puesto al servicio de las empresas ilegales, y la tranquilidad y el orden son parte del discurso mafioso. A cambio, la mafia comparte parte de las utilidades que obtienen tanto en las redes criminales como en sus actividades legales, irriga importantes recursos en la sociedad. En Sicilia los principales ingresos de la mafia no están hoy ligados al tráfico de estupefacientes o a la trata de blancas, el principal ingreso está relacionado con los contratos con el Estado, las “vacunas” que cobran a los empresarios y las empresas que han organizado para la prestación de distinto tipo de servicios. Para ellos estar dentro del Estado ya no solo es una condición para garantizar la impunidad y la penetración de los organismos represores sino para facilitar sus negocios y sus actividades económicas¹.

Las consecuencias sociales ligadas a la caída de las pirámides aún no se pueden medir con precisión. Es obvio que el presidente Uribe sufrirá mella en su teflón y por ende en su popularidad que ya empieza a caer. La reelección tendrá en contra no solo a los parlamentarios que provienen de las regiones más golpeadas sino de sectores que rechazan el estilo mafioso que se ha ido apoderando del país sin ningún castigo. Todos los escándalos tocan el régimen y no puede ser de otra manera. La base social y política del presidente, esta representada en clientelistas nuevos y viejos, una buena parte representantes de los grupos paramilitares que poseen más del 35% del Congreso. Estos clientelistas están en las instituciones y las usan para su beneficio particular. El Estado como patrimonio privado. Cada que se descubren serias irregularidades se encuentran personajes muy cercanos al círculo de la “Casa de Nari”. Abelardo de la Espriella, abogado asesor de DMG es a su vez el abogado de una parte de los parapolíticos, el ex procurador Jaime Bernal Cuellar fue uno de los redactores del proyecto de ley de justicia y paz que garantizaba la impunidad a los paramilitares, el vicefiscal Otálora y un largo etcétera son personajes cercanos al régimen. También los parlamentarios de la coalición están ahora muy cerca de ser nuevamente investigados por sus nexos con DMG como la parlamentaria Zulema Jattin. Es una cultura que se ha ido apoderando del país. Luís Guillermo Giraldo Hurtado, por ejemplo, no le ha dicho al país quien le dio los más de dos mil millones de pesos con los cuales pago la recolección de las firmas que buscan perpetuar a Uribe en poder. Ahora dice que la fundación Colombia Primero que tiene un patrimonio de cinco millones de pesos prestó a la campaña del referendo cerca de dos mil millones de pesos. Giraldo Hurtado, ¿nos cree tarados a todos los colombianos?

Bogotá, diciembre 2 de 2008.

¹ Institucionalidad Pública democrática y poderes ilegales. Medellín 25 de noviembre de 2008, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Región, Conciudadana, CUT Seccional Antioquia, Escuela Nacional Sindical, Fundación Social, Confiar Cooperativa, Alcaldía de Medellín.





Juan Carlos Monedero
Español. Profesor de Ciencia Política de la Universidad
Complutense de Madrid

El Estado moderno como relación social: *la recuperación de un concepto politológico del Estado*¹

Juan Carlos Monedero

1. La quiebra de la hegemonía neoliberal (o “a la fuerza ahorcan”)

Una de las escasas ventajas de las crisis económicas es que clarifican la discusión sobre la sociedad. En verdad, esto, que se constata desde los años treinta del siglo pasado, valdría para toda la ciencia social, permitiéndonos afirmar que el verdadero saber social avanza no tanto “a hombros de gigantes” como “a lomos de crisis”. Más en concreto, estos momentos de “peligro” y “oportunidad” (como rezan los dos ideogramas con que la caligrafía china se refiere a este concepto), tienen la virtud de que los actores, con demasiada frecuencia ocultos en la teoría y la práctica, emerjan con toda su fuerza para aumentar su influencia social y política. Empresarios, grupos de presión, periodistas corporativos, banqueros con sus nombres y apellidos, patronales, foros transnacionales y políticos de todo signo expresan sus opiniones, apremian reuniones

y pretenden forzar la aceptación estatal de sus opciones. También el “gran público”, si bien de manera desagregada, deja caer sus opiniones, al igual que lo hacen los sindicatos –en su pluralidad- y diferentes francotiradores mediáticos que raramente responden sólo a sus análisis. Curiosamente,



¹ Introducción a Bob Jessop, *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Catarata, 2008.



esta reemergencia de los actores, que debilita las explicaciones estructurales o que pone en cuestión el automatismo de las instituciones (especialmente del mercado), tenía como objetivo central “llamar a la prudencia” con el fin de lograr una intervención pública que evitara pérdidas a los muy concretos capitales privados.

Son momentos –y de ahí la luz que desprenden– en que se da la vuelta a mucho de lo dicho y defendido anteriormente, con el objetivo de lograr trenzar la comunión entre los intereses particulares y los intereses generales, de recordar lo “inconveniente” de “confundir” las necesidades “objetivas” del sistema con “demagógicas” exigencias que pretendan cobrar al sector financiero o inmobiliario sus excesos o sus aventuras. Momentos de socializar las pérdidas al tiempo que se olvida que las ganancias se privatizaron. En ese discurso, cargar al erario público los errores o la rapiña del capital financiero durante los últimos veinte años se explica con razones “científicas”, recurriéndose a una profunda lógica económica –con frecuencia incomprensible, quizás por esa profundidad, mientras que denunciar ese quehacer como una forma sutil de robo cae dentro de la demagogia propia de teorías conspirativas poco elegantes y arcaizantes. Llegado el caso, la protesta de los responsables del caos financiero bien podría articular una nueva “revolución de colores”, mientras que las manifestaciones de los trabajadores que vieran perder pensiones o ahorros no pasarían de ser un “problema de gobernabilidad”. Con una celeridad pasmosa, los mismos argumentadores que acusaban al Estado de dirigista, tentacular, hipertrofiado, impotente, parasitario, asfixiante, estrangulador de la iniciativa privada, aniquilador de la competencia, responsable del subdesarrollo, corrupto e ineficiente, pasaron a reclamarle –esto es, al erario público– salidas intervencionistas. Curiosamente no eran neomarxistas los que gritaban *Bringing the State back in*, sino que este

grito de guerra venía de Wall Street y de antiguos teóricos neoliberales. La *retórica de la intransigencia* que acusaba al Estado de fútil –inútil en comparación con la empresa privada–, arriesgado –agravador de problemas– y perverso –generador de nuevos desperfectos– dejaba paso a un armonioso discurso de salvataje².

La crisis económica norteamericana que estalló en septiembre de 2008 marcó un punto de inflexión en la hegemonía de las recetas neoliberales. Desde la crisis del arreglo keynesiano en los años setenta, la frase de Lincoln que afirmaba que “puedes engañar a todo el mundo algún tiempo; puedes engañar a algunos todo el tiempo; pero no puedes engañar a todo el mundo todo el tiempo”, parecía un pío deseo vista la generalización del fraude y el selecto y reducido grupo que había visto multiplicar su fortuna a niveles insospechados en cualquier otro momento de la humanidad³. El *Consenso de Washington* (consenso por su aceptación acrítica por los gobiernos del grueso del orbe), el thatcheriano pensamiento TINA (*There is no alternative*), el fin de las ideologías, el auge de conceptos que cantaban el fin del conflicto social (globalización, gobernabilidad, gobernanza, transparencia) o la aceptación del liberalismo económico por parte de la socialdemocracia y cerrando así el círculo abierto con su asunción del liberalismo político (la llamada *tercera vía*) eran otros tantos hitos en ese paseo triunfal de lo que Susan Strange llamó *capitalismo de casino*.⁴

Una de las victorias del neoliberalismo fue proscribir el pensamiento crítico bajo la acusación de arcaísmo, carecer de fundamento o ser reo de *teorías conspirativas de la historia*. De ahí que no es extraño que el recurso al nóbel de economía y Vicepresi-

2 Véase Albert O. Hirschmann, *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE,

3 Son las conclusiones de Branco Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid, Sistema, 2006.

4 Susan Strange, *Casino Capitalism*, Oxford: Basil Blackwell, 1986.

dente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, se convirtiera en una salida socorrida en el debate mediático. Stiglitz afirmaba en medio del torrente de la crisis inmobiliaria norteamericana y poco antes de que arrastrara también al sector financiero:

“El mundo no ha sido amable con el neoliberalismo, esa caja de sorpresas de las ideas que se basa en la noción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos con eficiencia y sirven bien al interés público. Este fundamentalismo del mercado estuvo detrás del *thatcherismo*, la *reaganomía* y el denominado “consenso de Washington”, todos ellos a favor de la privatización, de la liberalización y de los bancos centrales independientes y preocupados exclusivamente por la inflación (...) El fundamentalismo de mercado neoliberal siempre ha sido una doctrina política que sirve a determinados intereses. Nunca ha estado respaldado por la teoría económica. Y, como debería haber quedado claro, tampoco está respaldado por la experiencia histórica. Aprender esta lección tal vez sea un rayo de luz en medio de la nube que ahora se cierne sobre la economía mundial”.⁵

El neoliberalismo pretendió un nuevo arreglo económico allí donde el acuerdo keynesiano había dado sólidas señales de debilidad a mediados de los setenta. Es importante entender que por lo común, primero vienen los pasos reales de la economía, y luego el acomodo social a la nueva realidad creada (por ejemplo, fue la economía real la que fue internacionalizando su actividad; luego, como un hecho consumado, los Estados debieron buscar un nuevo modo de regulación para esa nueva circunstancia). La debilidad de la clase obrera (en parte vinculada al propio éxito de sus demandas durante el siglo XXI y al mayor nivel de vida alcanzado), la falta de respuesta política de los partidos de la izquierda y la propia impotencia de los Estados nacionales ante

⁵ Joseph Stiglitz, “El fin del neoliberalismo”, en *El país*, 20 de julio de 2008.



una economía que se estaba globalizando dejó el camino abierto para la implantación del nuevo modelo. Pero al igual que ocurrió con la crisis de los años treinta, una pregunta quedaba abierta con los aprietos teóricos y prácticos del keynesianismo: ¿se trataba de una crisis *en* el modelo o una crisis *del* modelo? El neoliberalismo siempre obró como si se tratara de una crisis dentro de un modelo que aún era válido. En otra dirección, Bob Jessop explica en *El futuro del Estado capitalista* que el hecho de que las soluciones dentro del capitalismo cada vez estrechen más su abanico, permite suponer que las contradicciones internas propias del sistema invitan a considerar el segundo escenario.

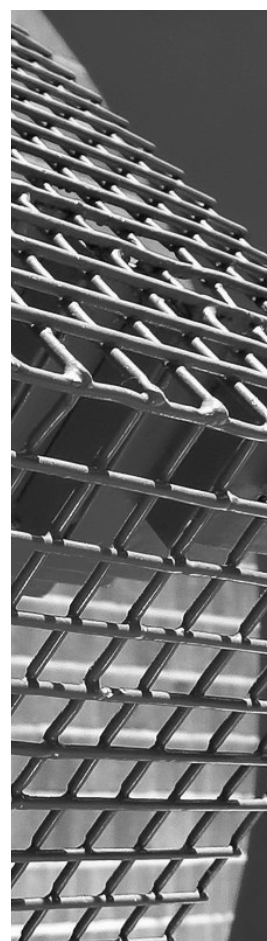
No se trata de la enésima anunciación de la crisis definitiva del capitalismo, sino de la consideración, con rigor científico, de la imposibilidad del capitalismo de desarrollar su lógica sin agotar a las sociedades que lo sostienen. A la carrera de obstáculos que marcó la crisis asiática de 1997 y 1998, siguió la bancarrota rusa, el llamado *efecto tequila* en México, el ajuste en Europa previo a la entrada en vigor del euro, el hundimiento del importante fondo *Long Term Capital Management*, el *default* argentino, el hundimiento de las empresas punto.com, los diferentes rescates bancarios, la quiebra de ENRON y Arthur Andersen, las quiebras de Lehmans Brothers, de Merrill

Lynch, de AIG, el rescate urgente de bancos, la inyección ingente de capitales a grandes empresas automovilísticas, inmobiliarias, etc. A este accidentado viaje hay que sumar el agotamiento de los tres grandes recursos tradicionalmente usados dentro del acuerdo capitalista para salir de la crisis: el endeudamiento público, el endurecimiento de los procesos de obtención de beneficios del Sur y el uso intensivo de la naturaleza.

El neoliberalismo articuló un modo de regulación –un acuerdo de garantía del orden social- y un régimen de acumulación –un sistema de garantía de la reproducción económica. En términos gramscianos, logró articular (1) un bloque histórico que garantizó la cohesión de los grupos dominantes y la confianza social –el ámbito de las ideas y de la conciencia, (2) el poder del Estado y de las instituciones, y (3) la acumulación económica. Devolviendo el marco teórico a la práctica, se vio cómo fue en América Latina donde el esquema neoliberal empezó a hacer agua. El académico y Vicepresidente boliviano Álvaro García Linera, afirmaría que el neoliberalismo perdió en la frontera del cambio de siglo sus tres principales herramientas para construir la hegemonía: el Estado, la calle y la batalla de las ideas⁶. Se había roto con la rutinización del neoliberalismo ese consenso que lo había vuelto intocable durante tres décadas. Al igual que ocurrió en 1917, la acción colectiva no suele esperar a los teóricos. Si, como escribió Gramsci, en Rusia se hizo una revolución “contra el capital” (cuestionando la teoría marxista de la revolución), en América Latina se hizo una revuelta contra el neoliberalismo pese a que todos los marcos

teóricos hablaban de la imposibilidad de tal transformación. La ciudadanía dejó de aceptar como correctas las ideas; se batió en la calle hasta convertirla en su territorio y, finalmente, alcanzó el poder del Estado a través de la vía electoral. Estados Unidos, enredado en la guerra de Irak y dirigido por la doctrina *neocon* (más preocupada por las relaciones con Israel y el mundo árabe que por el mundo latino) perdió su *patio trasero* y abrió una nueva senda hacia un mundo pluripolar. Como demostrarían las quejas europeas o chinas contra los EEUU al calor de la crisis de 2008, cuando se pierde capacidad económica, los argumentos pierden también, cuando no contundencia, al menos sí parte de su *glamour*.

El colapso del neoliberalismo a finales de 2008 fue general: financiero, alimentario, monetario, inmobiliario, energético y laboral. Una sociedad que había hecho de un canibal un símbolo amable (el Hannibal Lecter del *Silencio de los corderos*), parecía ahora devorarse a sí misma. Esto no permite afirmar el fin del capitalismo, pero sí augurar muchas dificultades a la economía de casino, en el momento más bajo de su popularidad en la opinión pública (esto es, con una pérdida de legitimidad que abre perspectivas de desafección). De cualquier forma y como agenda de investigación, siguen quedando abiertas varias preguntas: ¿es posible construir un acuerdo social y económico que garantice la reproducción social en los marcos capitalistas heredados? ¿cuáles son sus condiciones? ¿cuáles sus herramientas? Ese marco de estudio es el que presenta Bob Jessop en *El futuro del Estado capitalista*.



⁶ Jessop insiste en la misma idea al afirmar que el Estado es una relación -no un sujeto- que posee instrumentos que serán usados de una manera u otra en virtud de la correlación social de fuerzas que opera en esos tres ámbitos: (1) en la sociedad (que se hace *calle*, esto es, acción colectiva, en momentos de activación del conflicto); (2) en los aparatos del Estado; (3) en las ideas (la hegemonía, un liderazgo que asegura la reproducción). Cuando estos elementos actúan coordinadamente, el bloque histórico está funcionando. Véase igualmente Álvaro García Linera, “Empate catastrófico y punto de bifurcación”, en *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año I, no. 1.

2. El Estado y su teoría: comportamientos recurrentes⁷

Si en 1985 el Estado se reivindicaba como objeto de estudio con el bien conocido libro de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer

⁷ Parte de estas reflexiones las he podido desarrollar, siguiendo la estela de Jessop, en Juan Carlos Monedero, *Disfraces del Leviatán. El Estado en la globalización neoliberal*, Caracas, Monteávila/Centro Internacional Miranda: 2008

y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*⁸, no es menos cierto que, al tiempo, toda una tradición politológica basada en el marxismo se dejaba de lado con una intencionalidad que hoy podemos definir como alevosa. Esa “amnesia teórica”, como la definió Zizeck, dejaba fuera del análisis los trabajos sobre el Estado de autores de gran relevancia como Poulantzas, Miliband, Offe, Block o Therborn. Las omisiones de determinados autores –una constante en el quehacer académico que termina por forzar una homogeneización del pensamiento– sirvieron para ir vaciando de cuerpo real a ese concepto, de manera que, finalmente, al calor de los cambios imputados a la globalización, terminaría siendo caracterizado como una “categoría zombie”.⁹

Sin embargo, no deja de ser cierto que usar el concepto de Estado sin referencias de tiempo y espacio es igualmente una manera de forzar el análisis. Cuando Maquiavelo tuvo que definir la organización política emergente, necesitó recurrir a una nueva palabra, *stato*, porque las viejas como *regnum*, *res publica* o *polis*, no le servían. Nuevas realidades reclaman nuevos conceptos. De ahí que Jessop, saliéndose de estériles discusiones sobre la ortodoxia, haya enfrentado esa tarea concretando el ámbito de estudio –el Estado capitalista– y asentando su análisis sobre nuevas bases metodológicas. “Lo que pretendo –afirma en este libro– es elaborar los conceptos básicos de un nuevo programa de investigación sobre el capitalismo y el Estado capitalista”. Para ello, sienta los cimientos sobre cuatro perspectivas: (1) la teoría de la regulación (que insisten en la condición social de las relaciones económicas); (2) la economía política del Estado y de la política de Gramsci y Poulantzas (que ya entienden al Estado como un relación social); (3) el análisis crítico del discurso y de las teorías que insisten en la condición discursiva de

las relaciones económicas y políticas, epistemologías todas realistas; (4) los sistemas autopoieticos (desarrollados por Luhmann, pero que también fueron referidos por Marx cuando analizó la autovaloración del capital al reinvertir los beneficios anteriores) y los problemas de gobernanza que genera la pluralidad de sistemas auto-organizativos.

La discusión durante el último tercio del siglo XX no zanjó, ni mucho menos, la comprensión del Estado. Y no deja de ser curioso que a ese debate le siguiera de nuevo un gran vacío teórico, como si el interés al respecto hubiera decaído de nuevo. Entre otras interpretaciones de aquellos años, tenemos las siguientes: el Estado como un reflejo de la correlación de clases (cayéndose en diferentes grados de determinismo económico que supeditaban el Estado al mero interés de clase); como una organización que poseía cierta autonomía relativa respecto de la sociedad (el Estado poseería la capacidad de ir más allá del corto plazo propio de las exigencias de algunos grupos, pudiendo así garantizar el orden social); el Estado visto como un ente con vida e intereses propios al margen de cualquier presión social o función de preservación del orden; también como una desnuda máquina de poder al servicio de quien se hiciera con el control de sus instrumentos ideológicos y del uso de la violencia; otras interpretaciones arrastraban la herencia decimonónica que seguía viendo al Estado bajo un prisma normativo e institucional heredero de la lectura hegeliana del Estado como la *máxima eticidad*; etcétera. Acompañando todas estas escuelas, había un séquito de reinterpretaciones que zanjaban las diferencias añadiendo un prefijo al viejo paradigma, construyendo un abanico de *neoparadigmas* (neomarxismo, neoestatismo, neoinstitucionalismo, neocorporativismo, neopluralismo...).

Seguramente, todas estas teorías aportaban parte de verdad, pero también resultaban insuficientes para dar cuenta de una realidad tan proteica como el Estado, aun más cuando empezaba el proceso de globalización que cuestionaba la validez de las categorías cerradas del espacio, propias del Estado nacional. Quizá por culpa de esa herencia institucionalista y las limitaciones del corporativismo académico, la teoría del Estado no estuvo dispuesta a en-

8 Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York: Cambridge University Press, 1985. Puede consultarse la introducción en: Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación. actual.” *Zona Abierta*, 50, enero-marzo 1989.

9 Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim, *Individualization*, Londres, Sage, 2002.

tender que buena parte de estos problemas se zanjaban con una definición de sociedad que incorporara esa complejidad. No pocos de los problemas desaparecen cuando se termina con el aislamiento estatal respecto de la sociedad o deja de buscarse una explicación externa al hecho social en el que se genera o se ejerce la estatalidad. Esto no significa desconocer que lo nacido en una sociedad puede emanciparse durante un tiempo de la misma (algo que no podríamos explicar con un mero funcionalismo que necesita fijar de una vez para siempre esas relaciones basadas en la función). Pero incluso para afirmar la emancipación temporal del Estado respecto de la sociedad en que nació, se necesita mantener la relación entre el Estado y la sociedad, no condenar al Estado a un frío laboratorio filosófico, una mesa de disección analítica o un conjunto de reglamentos administrativos que quizá ni se cumplan.

Cuando la teoría del Estado insistía en que el Estado no era sino un reflejo de la sociedad, es cierto que infravaloraba la importancia de lo institucional y la capacidad de las instituciones de convertirse en *estatuas* con vida propia que flotan con cierta irrealidad en la sociedad que las contempla¹⁰. De la misma manera, cuando prima lo institucional por encima de lo que ocurra en la sociedad, se está cosificando al Estado, colgándolo de una nube y despojándole de parte de su encarnación social. Otrosí ocurre cuando se desprecia el papel de los funcionarios, pues obrando así se está perdiendo de vista su capacidad para tomar decisiones que afectan profundamente a toda la sociedad presente e, incluso, futura (meter a un país en una guerra, apretar el botón nuclear, apostar por un grupo económico –por ejemplo, el sector financiero de la economía– perjudicando los intereses conjuntos del aparato productivo; etc.). Es cierto que en el largo plazo, todos estos elementos tienen que equilibrarse, pues de lo contrario la desestabilización pondría en cuestión el orden social. Por eso es importante incorporar en el análisis de la sociedad y del Estado la variable tiempo. De ahí que una definición relacional de la sociedad –en consonancia con la definición relacional del Estado con la que trabaja Jessop– permita

un gran avance. La definición relacional de la sociedad entiende a ésta como un conjunto de interacciones económicas, políticas, normativas y culturales, que responden a su propia lógica pero también a las relaciones entre ellas, y que igualmente están sujetas a la tensión entre los individuos y el grupo, a la tensión entre la herencia del pasado y las reformulaciones del presente y a la tensión entre el propio grupo y otros grupos (el ámbito internacional). Una interpretación del Estado acompañada a esta definición de sociedad hubiera permitido una conceptualización más cercana al hecho complejo de lo social en el siglo XX y el siglo XXI.¹¹

De esta manera, ni el Estado se convierte en una variable independiente (como en el trabajo de Skocpol, Evans y Rueschmeyer), ni, como apuntan las teorías pluralistas, el Estado puede ser visto simplemente como un peón de cierta importancia (como sostenía Robert Dahl en *Who Governs?*). Igualmente, la absolutización de lo económico heredera del marxismo habría olvidado que no hay economía sin sociedad (como insistió Polan-

11 Pier Paolo Donati ha desarrollado una teoría relacional de la sociedad sobre las bases del funcionalismo parsoniano pero yendo mucho más allá. Como él mismo afirma, el funcionalismo lleva necesariamente –por sus insuficiencias– al no funcionalismo, pero éste no puede explicarse con aquél. El sentido de la vida, la justicia, la utopía no pueden explicarse funcionalmente, a no ser que las diferentes funciones sociales se miren desde otra óptica más rica. No se niega lo funcional, sino que se incorpora al conjunto de las relaciones sociales. No cuestiona, por ejemplo, la importancia de la reproducción económica, pero la entiende en el conjunto de la reproducción social, asumiendo que los medios de intercambio económico pueden ser más que los que contemplaba el funcionalismo clásico (una meta puede ser buscada por muchos medios diferentes). De esta manera, el análisis relacional rompe con una de las trabas principales del funcionalismo: el determinismo estructural. Con la mirada relacional se sale de perezosas explicaciones que niegan la importancia del pensamiento parsoniano –a menudo sin leerlo y más por el prurito de pertenecer a una cofradía de *puros* que heredan viejas pugnas– y, al tiempo, demuestra sus insuficiencias enriqueciéndolo. Algo similar desarrolla Jessop con la teoría del Estado al incorporar también el análisis de Luhmann a sus explicaciones. Véase Pier Paolo Donati, *Repensar la sociedad*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2006. Por mi parte, la utilidad de este esquema me sirvió en el desarrollo de mi tesis doctoral *El fracaso de la República Democrática Alemana: la quiebra de la legitimidad, 1949-1989*, Madrid, UCM, 1996.

10 Boaventura de Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao: Desclée de Brower, 2003.

nyí en *La gran transformación*). La teoría relacional huye de interpretaciones simplistas. Lo económico, va a plantear Jessop, es dominante sólo en “una compleja situación coevolutiva”. Esto es, no hay última instancia en las relaciones de dominio, sino que se trata de algo histórico y diferencial, relacional y contingente (hay altas probabilidades de que determinados procesos se den, pero no está escrito que terminen dándose). Con contundencia, Jessop afirma que no hay “última instancia” en las relaciones sociales, pues lo social es un hecho contingente. Ahora bien, el capitalismo tiene rasgos para tener “dominio ecológico” (dominio dentro de un ecosistema), gracias a su condición compleja, flexible, descentralizada y anárquica (como el mercado), donde la dualidad de los precios (que actúan como estímulo al aprendizaje y mecanismo flexible para asignar capital a las actividades económicas) ha logrado convertirse en el gran superviviente en una carrera adaptativa donde lo hegemónico no ha terminado coincidiendo con los valores de la emancipación.

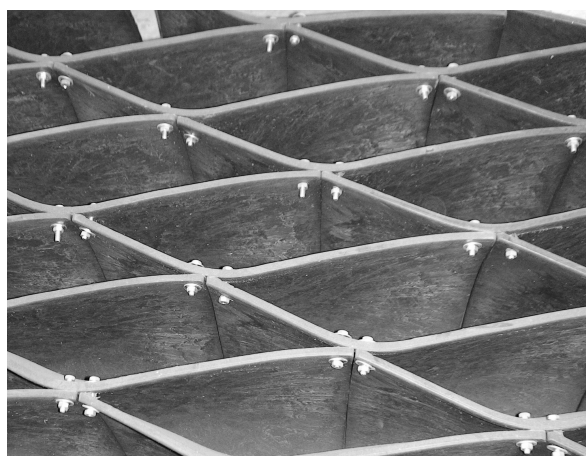
Cierto es que el capitalismo ha mostrado un gran genio a la hora de transformarse, de cobrar nuevos contornos, de disfrazarse con ropajes que lo hacen casi irreconocible. Aún más, como señala Giovanni Arrighi, el capitalismo sólo sobrevive si se transforma. Pero ¿no es gracias a que lo central permanece que podemos seguir hablando de capitalismo? ¿No hay un elemento común en el colonialismo y el imperialismo, en las formas de Welfare y en el desarrollismo, en el militarismo y el neoimperialismo? ¿Por qué varían las formas pero permanece el modo de producción?

El trabajo de Bob Jessop sobre el Estado en los últimos treinta años, que desemboca en este libro cuya versión en castellano ahora presentamos, ha ido a contracorriente. En un momento en el que la caída del Muro de Berlín sepultó bajo sus cascotes la interpretación económica –no economicista– de lo social, Jessop abrazó el marco disciplinar de la economía política internacional, complejizándolo y ayudando a una teorización sobre la relación entre el Estado y el capital desde finales de la Segunda Guerra Mun-

dial. La relevancia que aquí se entrega a lo económico –que en modo alguno se convierte, como decíamos, en una simplificación como las que promovió el marxismo-leninismo o la secuela althusseriana– no hace sino entender la vinculación de lo económico en

lo social. Como insiste Jessop, se trata de entender la imbricación o empotramiento –*embedness*– de lo económico en lo social (en la expresión de Polanyi) y el peso de lo material en la configuración de cualquier orden político. Esa relación va a condicionar (a veces de manera muy fuerte) la forma política, pues el Estado *capitalista* tiene la obligación funcional de garantizar en última instancia el sistema capitalista. De ahí la expresión de Moore que recoge Jessop en la introducción española: “cuando la explotación adopta la forma de intercambio –es decir, es pacífica y aparece como una relación libre y voluntaria–, la dictadura tiende a tomar la forma de democracia” (en otras palabras, la explotación se oculta enmascarada en la democracia electoral).

La discusión sobre el Estado ha ido deshaciéndose en pedazos, ocupando el grueso del trabajo académico la discusión acerca de las políticas públicas y la conceptualización de lo que llegue a ser la *gobernanza*, con frecuencia explicadas al margen de una correcta conceptualización del Estado que pueda dar cuanta real de cómo y por qué se está operando sobre la realidad social o cómo se explica que la sociedad civil hegeliana (las empresas y el ámbito del interés privado) se sientan en la misma mesa y en igualdad de condiciones con el que hasta entonces era la máxima representación de la suprema eticidad, esto es, el Estado. Si Martin Shaw afirmó que teorizar sobre la globalización sin el Estado era como representar a Hamlet sin el príncipe, podríamos igualmente afirmar que teorizar sobre



la gobernanza o sobre las políticas públicas sin el Estado es como explicar a Robinson Crusoe sin la isla, a Fausto sin el diablo o al Buscón sin el hambre acumulada desde su infancia¹².

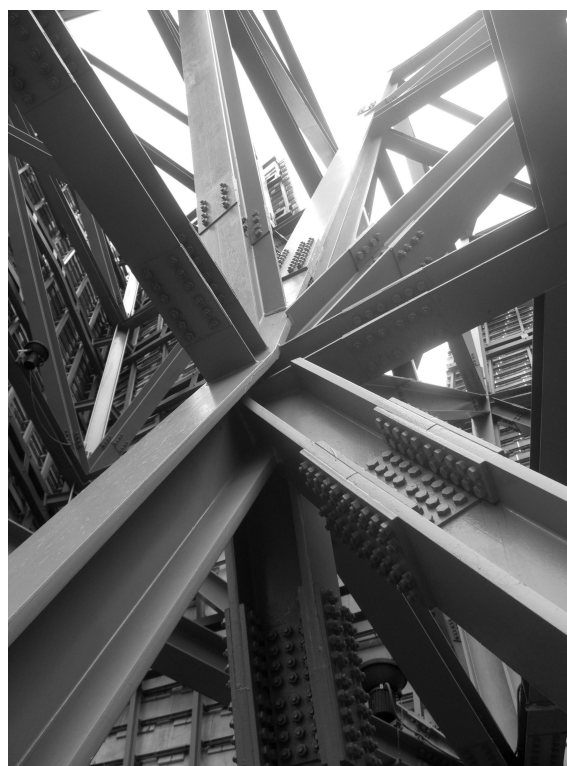
En la academia, Leo Panitch sostenía que la popularidad y el declive de la teoría de Estado, relegada en esa “venganza de la economía” al rincón de los viejos conceptos, estaba relacionada directamente con las vicisitudes de la lucha de clases y de las condiciones políticas. La hegemonía en el neoliberalismo había pasado, por la derrota del pensamiento y la práctica críticos, al mercado.¹³ Poco ha ayudado a la reconstrucción de la teoría del Estado la biografía sentimental de buena parte de la izquierda académica occidental, enredada en su madurez en una suerte de autojustificación conservadora de sus excesos de juventud. Este peso biográfico –muy alimentado en un discurso mítico con epicentro en un mayo del 68 hipostasiado o, con algún retraso en el caso de España, con una interpretación igualmente mítica de la transición- les ha llevado a un conservadurismo no asumido, donde se niega sucesivamente la importancia de algunos aspectos que, precisamente, forman parte de los nuevos elementos incorporados en el análisis estatal de Jessop. A saber, el papel de la cobertura cultural en los regímenes de acumulación –basado en Gramsci- y la estabilización otorgada por los discursos del pensamiento *unificador*, algo muy relevante en una sociedad basada en la economía el conocimiento –con el papel esencial de los medios de comunicación y el reclamo de un mejor conocimiento de la política a través del análisis semiótico; la relevancia del desastre ecológico –a menudo leído desde esa izquierda como una resurrección del comunismo *polpotiano* que pretendía repetir comportamientos autoritarios, ahora con la excusa ecológica, al tiempo que supuesta-

12 Martin Shaw, *Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press: Cambridge, 2000.

13 Leo Panitch, “The Impoverishment of State Theory”, en Stanley Aronowitz y Meter Bratsis (eds.), *Paradigm Lost. State Theory Reconsidered*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press, 2002, pp.89-104.

mente ignoraba que sería el capitalismo el que se encargaría de solventar los problemas que él mismo crea abriendo una nueva gran oportunidad de negocio; la violencia del neoimperialismo, ahora definitivamente acompañado de contornos bélicos (comprado por esa izquierda como “guerras humanitarias o preventivas”, al tiempo que aplaudía intervenciones imperiales desde la buena conciencia que identifica la maldad de unos sátrapas señalados repetidamente como tales; o las formas de fascismo social –vía economicismo que supedita el mundo de la vida a la tasa de beneficio- que pueblan las formalmente democráticas sociedades occidentales y que eran descalificadas con cinismo o con acusaciones de exageración por la radicalidad del vocablo.

En este contexto no es extraño que la teoría del Estado haya desaparecido de muchos planes de estudio de ciencias políticas y economía, que los libros sobre el tema sean comparativamente inexistentes –con la salvedad de aquellos que anunciaban contundentemente el fin del Estado ajusticiado por una inclemente y bienvenida globalización- y que el interés sobre el *Leviatán* haya declinado con el declinar de los grandes relatos. Del Estado o de la *estatalidad*. De cualquier manera, una sensación de sospecha ante esa eliminación caricaturesca no ha dejado de acompañarnos. El exceso de *sinceridad* por parte del poder en la etapa neoliberal, esa desvergüenza ostentosa –multiplicada por mil con la invasión de Iraq por parte de empresarios que no han tenido reparos en hacer ahí su negocio del siglo- ha dejado la sensación de que también había un hurto en la



discusión intelectual¹⁴. Si en la configuración de lo que Said llamó *orientalismo* los textos de los académicos ayudaron a configurar la manera de entender los países colonizados, ahora, en una suerte de repetición grotesca, parece que son las interpretaciones mediáticas de *buenos y malos* las que marcan las opiniones de los académicos, siendo los excesos de Ruanda, Bosnia o Irak, así como los documentales del *National Geographic* sobre la violencia de la vida natural la coartada de la nueva interpretación. Son precisamente los académicos los que han comprado la burda manipulación que lleva a presentar las protestas de clase media como *revoluciones de colores* y las protestas populares como *problemas de gobernabilidad*¹⁵. Rasgos, por otro lado, de un Estado que de manera creciente renuncia a su lógica como Estado capitalista y se mueve, como plantea Jessop, más por criterios de excepcionalidad.

La concepción del Estado como relación social, núcleo duro de la concepción de Jessop, rompe con la idea de que el Estado es la **variable independiente** del resto del entramado social. No le supone una realidad aparte como si fuera un ente con vida propia y autónoma, pero tampoco lo supedita a la economía, como si lo económico estuviera “colgado del cielo” y no necesitara para existir del resto de articulaciones sociales. Esta mirada integradora ahonda en la idea de que resulta prácticamente imposible entender el Estado al margen de los otros dos grandes procesos en los que se ha desplegado el mundo occidental: el desarrollo del capitalismo y el desarrollo de la modernidad. Tanto la implantación del sistema de Estados nación, como la extensión del capitalismo y del pensamiento moderno que sustituyó a la teocracia medieval, nacen a finales del siglo XV, siguen caminos paralelos aunque diferenciados y, sólo por razones históricas -¡no por ningún tipo de determinismo!- terminan por converger en los dos últimos siglos. El

capitalismo triunfará a la hora de trasladar su lógica a casi todos los rincones de la vida social, haciendo del trabajo una mercancía más y convirtiendo al mercado no en un lugar de intercambio sino en el espacio consagrado al beneficio. El Estado le ayudará, y en su pelea histórica contra el Imperio papal, las ciudades libres y otras formas de organización política, encontrarán sinergias, simbiosis, cuya expresión más obvia quizá sean los procesos de saqueo a otros territorios o países. Igualmente el pensamiento moderno, articulado en torno a la ciencia occidental y abanderado por la Ilustración, prestará sus ideas a ambos desarrollos, transformando la ciencia en una mercancía, haciendo del Estado el garante de su idea de *Progreso* y legitimando la colonización de otros pueblos. Al tiempo, el capitalismo financiará la concepción occidental de la ciencia y el Estado legalizará o ilegalizará un tipo u otro de pensamiento científico. Todos estos complejos procesos sirven para entender que no caben explicaciones simplistas a los procesos sociales. Una vez más repetimos con Lippman que para los problemas complejos siempre hay una explicación simple, pero equivocada.

Una mirada atenta a los principales cambios políticos, en especial a la globalización (y a las formas de integración regional con que se pretende conjurar), se logra a través de una mirada atenta al Estado entendido como el ámbito donde coinciden todos los siguientes elementos: un conjunto de instituciones y personas; un lugar con pretensiones de centralidad; una demarcación territorial -a la que se defiende militarmente pero se está viendo superada en los límites simples de las fronteras-, convertida en identidad cultural y jurídica y que tiene el propósito de representación del conjunto; un ámbito con pretensiones de autoridad y de obediencia, acompañado de la promoción del interés público y del mantenimiento de la cohesión social; en suma, una condensación política de las relaciones sociales nacionales y también

14 Es el caso emblemático de Dick Cheney, Vicepresidente con Bush y antiguo director de Halliburton, la empresa más beneficiada con la invasión de Irak.

15 Para estas referencias en el caso latinoamericano, véase César Rodríguez Garavito, Daniel Chávez, Patrick Garret (eds.), *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid: Catarata, 2008.

internacionales.¹⁶ En la teoría relacional del Estado, el holograma social se recompone y cualquier proceso reconduce a la explicación integral.

3. Del Estado social al Estado de trabajo: la memoria de los pueblos contra la memoria del Estado

“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal. Así, Lutero se disfrazó de apóstol Pablo, la revolución de 1789-1814 se vistió alternativamente con el ropaje de la República Romana y del Imperio Romano, y la revolución de 1848 no supo hacer nada mejor que parodiar aquí al 1789 y allá la tradición revolucionaria de [409] 1793 a 1795. Es como el principiante al aprender un idioma nuevo lo traduce mentalmente a su idioma nativo, pero sólo se asimila el espíritu del nuevo idioma y sólo es capaz de expresarse libremente en él cuando se mueve dentro de él sin reminiscencias y olvida en él su lengua natal”

Karl Marx, *18 de Brumario de Napoleón Bonaparte*

16 Jessop va a coincidir en este abordaje del Estado con autores como Michael Mann, *Las fuentes del poder social I y II*, Madrid, Alianza, 1991 y 1997; y Charles Tilly, *Coerción, capital y los estados europeos* 990-1990. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

Ha sido un lugar común en la reflexión sobre el Estado contemporáneo hablar de crisis *orgánica* o *estructural* del Estado, como si éste fuera un cuerpo capaz de enfermar por sí mismo o un edificio cuyos cimientos se carcomieran por una termita hambrienta. Este modo de razonar, como veíamos, por lo general deja fuera de foco dos asuntos de enorme relevancia: por un lado, el hecho de que el Estado, lejos de ser una *cosa*, es una relación social y que, por tanto, no hace sino reflejar el resultado de los conflictos sociales (o de su ausencia). En segundo lugar, al atribuir una excesiva capacidad de causa a una explicación simplificada de lo económico, ni explica las implicaciones reales de las exigencias de reproducción económica ni acierta a entender en su complejidad el entramado social. Hay que entender que no existe “la economía”, igual que no existe “la política” o “la cultura” fuera de su relación social.

Aún con más frecuencia se cae en el error de atribuir las dificultades de coordinación social de los Estados al proceso de globalización, cuando lo cierto es que los cambios en el tiempo y en el espacio, con su gran importancia, sólo vinieron a añadirse al agotamiento histórico de los modernos Estados nacionales capitalistas para dar respuesta a cambios que tenían lugar en todos los ámbitos de lo social. Es el Estado el que permite la globalización que luego debilita a los Estados. Es el paso, estudiado aquí por Jessop, del Estado de bienestar (welfare) al Estado de trabajo (workfare), donde el aparato organizador, legitimador y coercitivo estatal se pone al servicio ya no de la inclusión social y del aumento de calidad de vida de los ciudadanos sino de la competitividad de las empresas en la arena internacional. Estos desenfoques del análisis no han permitido ver con claridad que lo que se entiende por crisis del Estado a menudo no es sino la crisis del Estado social y democrático de derecho, una forma de organización que, partiendo de la reorganización del capitalismo al final de la Segunda Guerra Mundial –la fase del Fordismo–, había entrado en un callejón sin salida a mediados de los años setenta, buscando entonces superar sus límites hollando otros

caminos menos exigentes con el conjunto de la ciudadanía, con el medio ambiente y con otros pueblos –momento en el que nos encontramos-. Los enemigos políticos del *Estado nacional keynesiano* empezaron a construir un discurso que pretendía ocultar el Estado mientras silenciaban que la *estatalidad* (las funciones que antaño desarrollaba el Estado) iban a reelaborarse o a trasladarse a otros lugares, por ejemplo el ámbito internacional (FMI, OMC, BM, etc.) Como afirma Jessop, lejos de desaparecer, el Estado está siendo “reimaginado, rediseñado y reorientado”.

Esta crisis, que afectaría a la unidad y eficiencia del Estado territorial, se traduciría en incapacidad en tres grandes ámbitos. Por un lado, en incapacidad para conseguir obediencia, esto es, en una *crisis de legitimidad*. Ésta está vinculada a la desorientación del bloque histórico de poder –con sus élites fragmentadas al rearticularse el capitalismo favoreciendo a unos sectores y perjudicando a otros- y a la crisis de representación popular, alejada la ciudadanía de los partidos políticos y con una creciente desconfianza hacia la política institucional. En incapacidad, en segundo lugar, para generar relaciones sociales de reciprocidad. Esto es, una *crisis de confianza*, con el debilitamiento de los lazos sociales y un creciente individualismo que mina la reproducción de los ámbitos colectivos que forman lo social. Por último, la incapacidad de generar relaciones de producción estables y suficientes para la reproducción económica del sistema, tanto en lo que se refiere al capital privado como a la fuerza de trabajo. Es lo que se conoce como *crisis de acumulación* (y que pretende cubrir el esfuerzo estatal como Estado de trabajo y que ha ido minando las bases fiscales del Estado social).

En el tortuoso viaje del siglo XX, el Estado habría perdido la capacidad de coerción centralizada que le había caracterizado desde sus comienzos, de manera que sus posibilidades de garantizar la seguridad –la paz interna y externa- habría descendido enormemente. Cuando pretende recuperar esa capacidad es exponiendo a los ciudadanos al riesgo de perder su libertad en forma de orwellianos *Estados vigilantes*. Como en una relación hidráulica, la mayor seguridad sólo se entendía como una menor capacidad de los



individuos para autodeterminar sus destinos. *Yo te protejo, tú obedeces*. La protección estatal, como en los iniciales momentos de la construcción estatal, se convertía en una suerte de reproducción mafiosa donde las garantías de paz y tranquilidad estaban vinculadas a la pérdida individual de autonomía, libertad y tranquilidad respecto de quien ofrece la protección (profundamente agravada en las llamadas *zonas marrones*, donde la presencia del Estado se hace al margen del Estado de derecho, afectando a sectores marginales, desempleados, inmigrantes no regularizados, etc.)¹⁷.

Por un lado, el Estado habría alcanzado metas audaces impensables cien años antes –por ejemplo, *quitar* los hijos a los padres para obligarlos a ir a la escuela o hacerse cargo de una porción de la riqueza de cada país que va entre el 20 y el 50% del total, principalmente recaudando cantidades que

¹⁷ Los Estados suelen realizar una selección estratégica a la hora de recortar el bienestar. La derecha y la izquierda no compartieron inicialmente los sectores perjudicados, atendiendo a sus graneros electorales (recordemos los conflictos con los mineros del primer gobierno de Margaret Thatcher). Pero poco a poco fueron acompasando esa selección al compartir en las estructuras bipartidistas los electores. Incluso, como ocurrió en España, fue la socialdemocracia la encargada de poner en marcha ese recorte, al resultarle más sencillo frenar las protestas obreras. En la actualidad, tanto la socialdemocracia como la derecha (denomínese liberal, democristiana o *centrista*) coinciden en cargar el peso sobre inmigrantes, obreros poco cualificados, mujeres y jóvenes.

van mucho más allá del *diezmo* medieval. Pero, al mismo tiempo, perdía capacidades que lo habían señalado, en el análisis de Max Weber, como el único con capacidad de reclamar con éxito la violencia física legítima, y lo hacían responsable de la gestión de lo público bajo el paraguas del interés colectivo.

Pero ese Estado, reflejo de posiciones sociales, no es inocente, porque no lo son las personas e intereses que lo han llevado a ese lugar. Es un error atribuir a la globalización la crisis del Estado nacional de bienestar. El modelo de Estado nación, que había ganado el adjetivo de bienestar durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, estaba haciendo aguas por diferentes razones. Por un lado, los Estados nacionales estaban enfrentando la desnacionalización de la *estatalidad* (es decir, las funciones que venía desarrollando el Estado, como explica Jessop en el capítulo 3, ya no se ejercían en exclusiva en los entornos nacionales). Esto era así ya que resultaban demasiado grandes para solventar algunos asuntos –con un apremio fuerte desde abajo hacia la descentralización regional y municipal- y demasiado pequeños para solventar otros relacionados con el proceso de estrechamiento del tiempo y el espacio que hay detrás de la globalización y sus requisitos de competitividad –presionados en este caso desde arriba hacia formas de integración supranacional o la mera supeditación a esas “fuerzas superiores”-.

El éxito que había tenido desde la década de los cincuenta para solventar los fallos del mercado ahora se tornaba en fracaso. Nuevas redes de ciudades o de regiones saltaban fronteras y aduanas con mayor flexibilidad que los paquidermos estatales. La nueva economía del conocimiento y la multiplicación y particularización de la oferta de bienes (frente a la homogeneidad del primer momento del consumo de masas¹⁸) rompía el crecimiento de la productividad, al tiempo que las presiones sindicales empujaban al alza a los salarios. Los mercados de bienes duraderos

18 De alguna manera puede ejemplificarse con la frase, aunque anterior a este periodo, de Henry Ford: “Todo el mundo puede tener un Ford T del color que desee, siempre y cuando sea negro”.

estaban saturados, con la consiguiente caída de la tasa de beneficios, además de que la gestión económica, concebida para economías nacionales, mostraba debilidades con la apertura comercial y financiera. Las políticas de bienestar reclamaban crecientes partidas del gasto público, tanto por la propia presión de los afectados por la crisis como de la ciudadanía en general que asumía el suministro de bienestar como un derecho, sin olvidar la retroalimentación que generaban los mismos servicios públicos –departamentos, oficinas, ministerios, etc.- que reclamaban un crecimiento constante. En no menor grado, estaban las dificultades recaudatorias del Estado, reo de cambios demográficos –envejecimiento de la población, operaciones de contabilidad engañosas por parte de las grandes empresas, de la existencia de paraísos fiscales y del control que ejercen sobre la administración pública los entramados corporativos transnacionales (baste recordar las quiebras de Enron y Arthur Anderson y sus vinculaciones a la campaña de George W. Bush). Estos problemas de ingreso de las haciendas nacionales sobrevenían en forma de crisis fiscales que vaciaban tendencialmente al Estado de su condición redistribuidora. El modelo económico keynesiano no sabía solventar los problemas crecientes de estanflación, al tiempo que tenía dificultades para conservar los empleos en sectores en declive. Como apunta Bob Jessop, “la globalización, incluso en sus propios términos, no es más que un vector entre otros, a través de los cuales se expresan en la actualidad las contradicciones y dilemas inherentes al capital como relación”, es decir, al capital en su inserción social.

Sin embargo, el Estado, como arena en donde convive una lógica estatal propia entrelazada en una relación profunda y compleja con la sociedad sobre la cual ejerce su dominación, lejos de desaparecer *mutaba* su forma para adaptarla a las nuevas exigencias, en este caso internacionales. La arena en donde se están dilucidando buena parte de los conflictos sociales de acumulación económica. En definitiva, “lo seriamente amenazado no parece ser, pues, el Estado soberano, sino el Estado de derecho como

complejo de instituciones orientadas a garantizar que los ciudadanos puedan gozar de los derechos fundamentales”¹⁹. Después de medio siglo en donde el *Manifiesto comunista* parecía haber envejecido mal debido a las políticas del fordismo, la apuesta del Estado por disciplinar al mundo del trabajo a favor del mundo empresarial y financiero, esto es, la recuperación de una condición más evidente de clase por parte del Estado en el proceso de globalización neoliberal, devolvía a la discusión la pertinencia de entender la organización estatal como “la junta que representa los intereses comunes del conjunto de la burguesía”. Pero pese a la dureza de la época –que amerita, como veíamos, atrever categorías como la de *fascismo social*– conviene tener cuidado, pues esa afirmación daría por perdidas batallas que ni siquiera se han dado. Margaret Thatcher, paradigma neoliberal, fue más radical en el discurso que en la práctica a la hora de dismantelar la red social inglesa. Si hubiera podido, quizá habría llegado tan lejos como con frecuencia se le imputa. Pero lo cierto es que no lo hizo porque la presión social también hizo su parte en la dirección contraria²⁰.

La discusión acerca del carácter de clase del Estado ocupó buena parte de la discusión en la ciencia política durante décadas. Visto con distancia, ese debate no siempre estuvo entrado en razón, ocupado tanto por la influencia del pensamiento marxista –en un área donde Marx dejó demasiados cabos sueltos– como por la contaminación de la guerra fría y los intentos constantes de dismantelar cualquier pensamiento que debilitase el *american way of life* y su correlato político de democracias parlamentarias. La variable generacional señalada terminó de contaminar el discurso. La conclusión, por lo general, era algún tipo de reduccionismo que no permitía entender esta forma de organización política, dotada de una extraordinaria capacidad para cambiar, de disfrazarse

en virtud de las relaciones sociales. En otros términos, el análisis del Estado caía en una suerte de *ideología*, en una interpretación subjetiva que satisfacía análisis académicos parciales o intereses concretos de grupos o clases sociales. Esto es comprensible, pues según fuera una u otra la explicación de lo que fuera el Estado, así sería la posición política a la que invitaría cada respectivo análisis. No se trata igual a un héroe que a un villano; no recibe el mismo respeto un santo que un canalla; no genera las mismas simpatías Robin Hood que el sheriff de Sherwood.

Hoy podemos afirmar que si bien es cierto que todos los Estados deben poder compartir algunas características comunes –por eso caen todos bajo esa denominación– el Estado real es un producto histórico, fruto de la relación dialéctica entre la organización que pretende concentrar la violencia física y la sociedad civil a la que reclama obediencia. Son las ventajas de entenderlo como una relación social. Por tanto, lejos de poderse solventar con categorías universales validas *urbi et orbi*, exige explicaciones bajadas a cada espacio y tiempo concretos. Siendo más claros: como no es posible solventar esa relación social condensada en el Estado de manera abstracta, corresponde a la hegemonía que exista en cada sociedad el decidir en qué lugar del continuum “intereses particulares-intereses universales” se decide la organización social. Y es bastante probable que ese resultado, *concreto e histórico*, se presente discursivamente no como algo contingente, sino como *universal y absoluto*. Ya Marx diferenció las categorías para pensar la realidad de la realidad misma, dejando claro que una no podía ahogar a la otra: “Las categorías (...) son *formas* del intelecto que tienen una verdad objetiva, en cuanto reflejan relaciones sociales reales; pero tales relaciones no pertenecen sino a una época *histórica determinada*”²¹.

El escenario de investigación del Estado puede ordenarse junto a las otras dos grandes autopistas que han conducido a la

19 Pier Paolo Portinaro, *Estado*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, p.11.

20 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994

21 Citado por Ludovico Silva, “Sobre el método en Marx”, en *Antimanual para uso de marxistas, marxólogos y marcianos*, Caracas, Fondo Editorial Ipasme, 2006.

actualidad. Resulta muy clarificador analizar el Estado nacional o Estado moderno, en el largo viaje en el que ha estado acompañado, como veíamos, del desarrollo paralelo del capitalismo y del pensamiento moderno. Estas tres grandes autopistas que nos acercan a una interpretación de nuestras sociedades contemporáneas, están hoy sujetas también a profundas transformaciones: el capitalismo, enredado en su actual fase de globalización neoliberal con nuevas limitaciones radicales como es el agotamiento ecológico y las dificultades para garantizar al tiempo la tasa de acumulación y la legitimidad; los Estados nacionales, buscando su inserción en un mundo crecientemente global, por lo común a través de vinculaciones regionales que superan las fronteras nacionales, abandonando al tiempo su condición de *welfare* y abrazando la de *workfare*; la modernidad, viendo cómo sus grandes discursos de linealidad, progreso, colonialismo, productivismo y machismo se ven desbordados por algo que, a falta de mejor nombre, se conoce como *posmodernidad* y que, por la contaminación conservadora de este concepto, quizá haya que definir como *poscolonialismo*.²²

A lo largo de ese periplo, el aparato de dominación, acompañado de la expansión del capitalismo y del pensamiento racionalista moderno, ha concentrado más fuerza y se ha especializado más que en ningún otro momento de la historia. Igual que el capitalismo ha incrementado el número de bienes que han sido sujetos a la ley del valor (y, por tanto, que han sido convertidos en mercancías); igual que el pensamiento moderno ha convertido al pensamiento racional, expresado en la ciencia occidental, en la medida de lo que es *científico* y lo que no lo es, el Estado se ha ido apropiando de los ámbitos autónomos de la sociedad civil hasta llegar a controlar cada rincón de la vida. Dependiendo de cómo sea la relación con la sociedad civil, ese poder enorme será utilizado para la emancipación social o para la regulación. Pero la fuerza de lo económico sigue siendo profundamente condicionante

en cualquier sociedad donde las reglas de la supervivencia sigan estando marcadas por algún principio de escasez.

En la segunda mitad del siglo XX, el capitalismo ha podido desarrollar dentro de la sociedad civil un poder amplio con la capacidad de modelar al Estado según sus necesidades, de convertir el pensamiento en la principal de las mercancías y reducir al resto de la sociedad a meros acompañantes castigados por su vertiginoso ascenso. Es el cumplimiento de lo que Karl Polanyi estableció ya en 1944 como el destino necesario del capitalismo que pretendía regularse a sí mismo: la transformación que operaba la economía de mercado creando una sociedad de mercado.²³

En términos históricos, la capacidad del Estado nunca ha sido, como planteamos, tan elevada. No nos referimos a la capacidad de obrar con total autonomía de la sociedad, de manera despótica y sin escuchar a nadie —usando la metáfora de Michael Mann, como si fuera la reina de corazones de Alicia en el país de las maravillas, encaprichada en cortar tantas cabezas como le apetezca—, sino que queremos insistir en la capacidad de extender su poder de manera infraestructural (¿dónde puede hoy esconderse nadie del Estado?)²⁴. Esta capacidad se multiplica en aquellos países que han concentrado mayores recursos militares, económicos e ideológicos. Allí donde anteriormente el Estado no podía desarrollar su poder despótico sino en función del acceso, siempre limitado, a los recursos que permitieran el suministro a sus ejércitos, hoy vemos que una organización estatal —pensemos en los Estados Unidos de América— lleva la guerra a cualquier lugar del planeta —y hasta del espacio— con resultados devastadores.

23 Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989.

24 La diferencia entre poder despótico (mera fuerza) y poder *infraestructural* (normativo y reglado) la desarrolla Michael Mann en su obra ya clásica citada *Las fuentes del poder social I*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

22 Es la apuesta de Boaventura de Sousa Santos, *A gramática do tempo*, Porto, Afrontamento, 2006.

Además de controlar los recursos militares, ese Estado poderoso controla también los recursos ideológicos, alimentados por unos medios de comunicación integrados en la misma lógica o por una regulación de la enseñanza que orienta o adoctrina a la ciudadanía. Y no menos ocurre con los recursos económicos obtenidos bajo premisas capitalistas, convertidos en la razón principal de su comportamiento bajo los presupuestos del Estado *trabajista*. Sin embargo, este Estado caracterizado por su capacidad de concentrar territorialmente su poder, se ha visto sacudido por el proceso neoliberal, donde algunos sectores han visto reforzada su posición social dominante, mientras otros han visto perder los avances en la redistribución de la renta experimentados durante las décadas anteriores. Algunas preguntas se hacen pertinentes en este galimatías conceptual: ¿es cierto que el Estado ha perdido poder con la globalización neoliberal? ¿Se trata del Estado o de un tipo concreto de Estado cuando se habla del vaciado de contenidos? ¿Afectan por igual los cambios al Estado que organiza la invasión de un país que al que garantizaba sociedades de pleno empleo, sanidad y educación públicas o procesos de industrialización crecientes? ¿Podemos afirmar que con la globalización neoliberal ha alcanzado el capitalismo su utopía de un mercado mundial autorregulado? La teorización de Bob Jessop pretende otorgar una carta de navegación para responder a estas preguntas sin naufragar en aguas tan profundas y encrespadas.

La economía política, que fue durante dos siglos nacional, hoy no se entiende sino como global. Nunca menos que hoy la autarquía es una salida nacional posible. Como en el grabado clásico del Leviatán de Hobbes, cada país está integrado hoy dentro de ese cuerpo global, sea como cabeza, brazo o la última extremidad. Pretender salirse sin más es repetir la aventura del Barón de Münchhausen de salir del pantano con su caballo tirando hacia arriba de los propios cabellos. Pero las instituciones de esa arena global se han construido a imagen y semejanza de las de los países del Norte, especialmente de los Estados Unidos.



Cuando estos países entregaban *estatalidad* al ámbito supranacional, en realidad lo que estaban haciendo era reconstruir en el ámbito global un espacio institucional a su imagen y semejanza o, cuando menos, funcional para su lógica de acumulación (como en cada ocasión, defendida por un ejército capaz de llegar a donde sus intereses se dirimían). Vemos cómo las corporaciones económicas, los poderes mediáticos o las fuerzas militares con capacidad de expansión, la iglesia o las instancias financieras, pretenden usar el Estado nacional para hacer valer su posición de poder. Pero si fracasan en ese intento, recurrirán a la arena global, un ámbito construido por quienes dominaban los ámbitos estatales para la reproducción de su lógica.²⁵

Frente a los reduccionismos señalados, podemos afirmar que tanto el Estado como la sociedad se transforman y constituyen mutuamente²⁶. Esto no implica que no sea cierto que el Estado, aún de manera más clara en el Estado moderno, se ha configurado como una estructura funcional a la dominación de clase de la burguesía. No necesariamente

25 Para los intentos de construcción de un Estado transnacional, véase William I. Robinson, *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

26 Ese es el título del libro de Joel S. Migdal, *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

tuvo que ser así—como demuestra el diferente desarrollo de China y de Europa desde el siglo XII—, pero empíricamente así ha sido. El Estado es una estructura centralizada, dotada de normas que permiten certidumbre y previsibilidad, y que se especializa de manera creciente. En conclusión, en un marco de competencia—como ha sido el desarrollo de la humanidad— es funcionalmente superior a otras formas de organización que no se doten de estos rasgos. Es por eso que, en un contexto histórico marcado por la violencia, las formas estatales lograron hacerse hegemónicas. Ahora bien, en cada momento histórico, esa estructura heredada siempre tendrá que acompañar la *memoria* que porta —y que descansa en sus leyes, constituciones, reglamentos, universidades, burócratas, legados intelectuales, edificios, tradiciones, mitos, organizaciones militares, etc.—, con los requerimientos sociales. Es cierto que el aparato estatal tendrá muchas posibilidades, como tal aparato de coerción y construcción ideológica de obediencia, de acallar los nuevos requerimientos y adaptar las demandas a su estructura. Pero no es menos cierto que el Estado ha venido adaptándose a esas presiones sociales, de manera tal que cuando han tenido la fuerza suficiente han sido capaces incluso de cambiar la faz del aparato estatal.

La *memoria* del Estado, en esos casos, se enfrenta a la *memoria* de los pueblos, aunque también a la *memoria* de los grupos sociales con capacidad de ejercer poder sobre el resto de la sociedad y sobre el mismo Estado (el control judío de Hollywood hace más por la simpatía hacia los intereses de Israel que todas sus embajadas en Europa). Del resultado de ese conflicto resultará una organización política que trabaje para la emancipación o que mantenga las diferencias entre los grupos sociales. Los escenarios son inciertos. Por un lado, un aparato estatal rearticulado para dar respuesta a las presiones sociales, tanto de las nuevas élites económicas como de los damnificados por los nuevos procesos de beneficio económico. Por otro, grupos de poder económico e ideológico que pretenden deshacerse de la estatalidad nacional y buscan la garantía jurídica a sus intereses en la arena internacional. Más acá,

sectores populares, más o menos organizados, que reclaman, desde el aparato del Estado o desde la sociedad, nuevas formas de relación social y económica. Más allá, otros Estados o instancias internacionales con capacidad de influir en las agendas de Estados que sólo formalmente son soberanos...

En cualquiera de los casos, el Estado está en disposición de regresar como una categoría central de la reflexión política. Bien lejos de los cantos de sirena de sus sepultureros teóricos, el Estado se presenta de nuevo como un actor de enorme relevancia que quiere hacer valer de nuevo las fronteras—que ya no tienen por qué ser las fronteras geográficas, pero que tienen que entenderse como límites de la jurisdicción que le corresponde— que le permiten hacer su parte en el reordenamiento social. Y decimos *su parte* porque no es menos real que el Estado ya no agota lo político. Hay un creciente sector público no estatal que quiere hacer la suya, en relación con un Estado que debe comportarse como *maternal*—supervisor— pero no *paternal*—castrador—. La complejidad apunta a que el gobierno de lo público va a ser una tarea compartida. Toda la reflexión de Jessop sobre la gobernanza, entendida como una respuesta funcional a todas estas transformaciones sociales y a las necesidades de acumulación del capital, pretenden dar base teórica para entender este papel del Estado como *primus inter pares*.²⁷

4. La pluralidad de interlocutores del Estado

El Estado como relación social mantiene un diálogo permanente con la sociedad sobre la que ejerce su jurisdicción. No es posible que la estabilidad que el Estado moderno reclama pueda lograrse simplemente con el recurso a la violencia. Hace falta un diálogo

27 La gobernanza es un concepto en lucha que caerá del lado de la emancipación como “gobernanza democrática”, es decir, como Estado experimental que empodera al pueblo, o del lado de la regulación, como gobernanza creadora de gobernabilidad, que zanja la retirada del Estado como actor desmercantilizador. Véase Juan Carlos Monedero, *El gobierno de las palabras. Crítica y reconstrucción de la política*, México, FCE (en prensa).

tan plural como lo sean las voces que se dejen oír en una sociedad. Como su nombre indica, el Estado es algo que *está*, que tiene lógica de permanencia. No se trata de una organización política fugaz sino que, al contrario, ha establecido o busca establecer protocolos con pretensión de validez en el tiempo (la raíz “*st*” de Estado es la misma que la de estar, institución, estabilidad, estatua o estructura). Para ello, y como requisito para su existencia tiene que garantizar la paz interna y externa, poniendo fin a la guerra civil y defendiendo las fronteras. Al tiempo –garantía de esa paz interna– debe construir un orden de dominación que cumpla los requisitos económicos, políticos, normativos y culturales que espera esa colectividad, es decir, que sean el decantado asentado de las siempre conflictivas relaciones sociales. Éstas no son eternas y ahistóricas, sino que terminarán variando según se vea afectado ese decantado y se sustituya por otro, movido por los desajustes sociales permanentes y el impulso de emulación que caracteriza a los seres humanos. Ese decantado, sujeto a la perseverancia de lo que ya existe, toma cuerpo en las instituciones, que ejercen una fuerte impronta en el corto plazo. El Estado es movimiento histórico congelado en estructuras.

Esa multiplicidad de estructuras, lógicas, instituciones y objetivos que llamamos Estado está constantemente *escuchando* para tomar decisiones. Para no caer en mecanicismos que paralizan o confunden, conviene hacer un fugaz repaso, sin orden de importancia y con múltiples variaciones y relaciones entre sí, a las siguientes lógicas y actores que influyen en las decisiones que afectan al Estado. No hay que olvidar que es al Gobierno a quien le corresponde dirigir en cada lapso de tiempo la capacidad coactiva del Estado, del mismo modo que el Estado con frecuencia no deja espacio para que el Gobierno tome determinadas decisiones (al contrario, encadena al Gobierno). El Gobierno de Hitler fue capaz de cambiar al Estado alemán, de la misma manera, aunque en otra dirección, que el Gobierno laborista de Lloyd George cambió al Estado británico. Pero también vemos que cualquier Estado

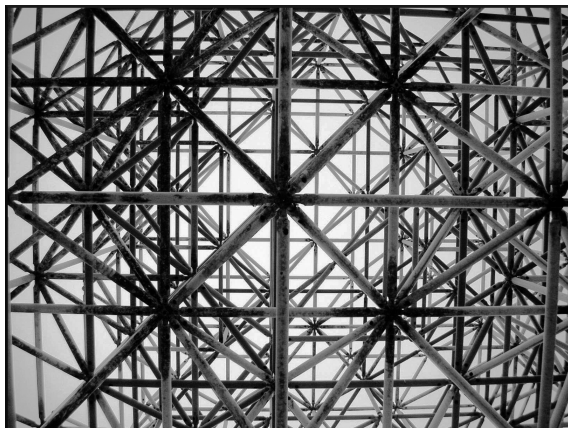
actual obliga al Gobierno correspondiente a pagar la nómina de los funcionarios públicos, principal partida presupuestaria que consume buena parte de la capacidad de gasto. Al mismo tiempo que un Gobierno puede aprobar el rescate bancario con dinero público y endurecer los requisitos para acceder a una pensión, otro puede cambiar las leyes para aumentar las ayudas públicas en vivienda o educación. Al igual que un Gobierno puede cambiar una Constitución para eliminar la autorización judicial de las escuchas telefónicas, endurecer los requisitos para obtener la nacionalidad y eliminar derechos sociales, otro puede impulsar políticas públicas redistributivas participadas popularmente, vincular al Estado a unas formas u otras de integración regional o renacionalizar servicios públicos antaño privatizados también por un Gobierno. Separar al Estado de la sociedad, autonomizándolo, sólo sirve para someterse con impotencia a los mandatos de quienes deciden sus movimientos; ignorar que el Estado tiene su selección estratégica, su memoria vinculada a su trayectoria, sus intereses propios, sólo sirve para caer en la confusión de pensar que basta alcanzar el Gobierno para controlar el poder.

Vistas estas complejidades, veamos a quién escucha el Estado (insistiendo en su compleja condición de relación social):

1. A los que tienen la capacidad de declarar, en expresión de Carl Schmitt, el Estado de excepción, es decir, a los *poderes fácticos* que tienen capacidad de emplear de manera generalizada la violencia física no necesariamente legítima (gobiernos extranjeros; ejército nacional o extranjero, banqueros y sector financiero, patronal, líderes carismáticos con capacidad de movilización, entramados mediáticos...).
2. A la Constitución y las leyes vigentes; a las leyes internacionales.
3. A las estructuras administrativas con sus reglamentos, prácticas habituales, instancias, etc. (que tienen la fuerza añadida de la costumbre y

la tradición y que, incluso después de una revolución, *siguen estando ahí*).

4. A los intereses particulares organizados o con capacidad de ejercer presión, con especial relevancia a la fusión de intereses económicos y mediáticos, que unen a su propia capacidad la de influir en la ciudadanía (no se trata de su capacidad de forzar una situación sino de impedir que se organicen intereses contrarios).
5. A las presiones regionales o locales.
6. A la ciudadanía organizada que reclama cuestiones de interés general (donde las voces cobran fuerza si se repiten como un eco multiplicado).
7. A la opinión pública, expresada bien a través de formas directas (huelgas, manifestaciones, formas propias de comunicación) o indirectas (encuestas, medios de comunicación).
8. A referentes morales asentados y reconocidos (iglesias, asociaciones, personalidades de prestigio, intelectuales), a los paradigmas científicos y a los discursos hegemónicos que pretenden reconciliar el Estado con el bienestar colectivo (esto es, que presuponen al Estado un papel de conciliación ética de la sociedad).
9. A la propia subsistencia del aparato estatal, esto es, de las personas que lo integran y que tienen en la administración su *modus vivendi* -lo que no implica una reificación/cosificación del Estado como si éste fuera un *ente* abstracto con existencia por si mismo y al que está adscrito simbólicamente el interés general-. Este aparato estatal funciona con una lógica sistémica referenciada teóricamente con la imparcialidad y el interés colectivo, pues necesariamente tiene que pensar, para permanecer, en garantizar el orden sostenido en el sistema de dominación. Esto hace que el Estado tendencialmente juegue siempre más allá del corto plazo (la no inmediatez de la administración de justicia es ejemplo claro de esto) y le preocupe asegurar la legitimidad del orden (obviamente con variaciones en cada país según sea la construcción histórica del Estado).
10. A los partidos, especialmente a los que sostienen el Gobierno.
11. A los sindicatos cuando tienen capacidad de huelga.
12. A las presiones internacionales, bien de otros gobiernos que tengan ascendiente, bien de las instancias supranacionales (separándolo aquí de la amenaza militar exterior).
13. A las necesidades inmediatas de financiación y, de ahí, a los mercados internacionales, tanto de bienes y servicios como de capitales.
14. A las peculiaridades de las élites que lo dirigen en sus diferentes ámbitos (que pueden estar formadas fuertemente en alguna ideología, tener firmes convicciones religiosas o puede tomar decisiones consultando a astrólogos, videntes o quiromantes, como ocurre con frecuencia).



En definitiva, y como concluye Jessop, en el centro de toda la reflexión aparece la **política**, esto es, la definición y articulación -por uno, varios o todos- de los comportamientos colectivos de obligado cumplimiento en una comunidad. No es sólo una economía que se desconecta del resto de asuntos sociales -y que, por supuesto, es de radical relevancia-, ni los valores -que están detrás también de muchos comportamientos-, ni los presupuestos jurídicos -igualmente esenciales al configurar la garantía de la reciprocidad social-. Se trata de la política, como *arte de la polis*, a quien le corresponde la obligación de integrar todos los elementos a la búsqueda de una síntesis funcional para la marcha de la sociedad. Política que será necesariamente conflictual y que será la que define los contornos que finalmente tenga cada Estado en concreto. Es en esta herencia de la importancia de lo político a la hora de configurar la organización social y la forma de Estado en donde el profesor de Lancaster ubica uno de los principales rasgos de su referencia al marxismo de la cual no sólo no se aleja sino que considera esencial para entender la complejidad estatal actual.

El Estado, como insiste Jessop, siempre es reflejo de un proceso histórico. Como realidad empírica, concreta, su funcionamiento responderá a los intereses de los que hayan ganado en el conflicto social, a los que mejor se hayan situado en ese momento (sean unos pocos o sea el conjunto de la sociedad) y a la memoria que porte y la influencia que ejerza esa memoria sobre el comportamiento estatal. Eso permite pensar, al menos en el corto plazo, en la posibilidad de enfrentar en el ámbito occidental con Estados capitalistas, Estado despóticos y también, potencialmente, en Estados socialistas.

Es importante entender que el Estado real, el concreto de cada país, es selectivo en sus políticas, tiene **predisposición** a inclinarse, por esa herencia anclada en sus estructuras, a defender lo que ya existe, a escuchar más a unos intereses que otros, a reproducir más una lógica que otra (Jessop se refiere a este hecho, a menudo confundido con alguna suerte de determinismo, como “selectividad estratégica”; Claus Offe habla, en una dirección similar, de selectividad estructural). La representación de

intereses tiene complejas determinaciones que hacen que las necesidades de las mayorías no sean cubiertas ni siquiera donde existe la posibilidad de elegir en procesos electorales a los dirigentes. Como demostró Norbert Lechner, una minoría consistente tiene la capacidad de presentar los intereses particulares como intereses generales²⁸. Pero no está escrito que eso no pueda variar. Lo que haga el Estado dependerá siempre del resultado de los conflictos sociales y su capacidad de hacer del instrumento estatal una herramienta para la organización social. Si bien es verdad como venimos insistiendo que hay predisposición en el Estado, no hay por el contrario ninguna predeterminación “necesaria” para que se comporte en una dirección u otra (la insistencia de Jessop al respecto no deja muchas dudas de su posición). El Estado no es un ente de voluntad que puede operar al margen de su contexto y de sus posibilidades. Tiene la autonomía que le marcan las luchas sociales. La autonomía de trabajar para aquellos que consigan hacerse hegemónicos en una sociedad. Cuando la sociedad pierde tensión en la acción colectiva y se refugia en el interés privado (Hirschmann), la estructura estatal, como cualquier estructura, puede dedicar más tiempo y recursos a su propia reproducción. Pero eso sólo será señal de esa relajación social. No es posible, como plantea el liberalismo, que sean los representantes los que se encarguen de la cosa pública sin que se vean lesionados, tarde o temprano, los intereses de la mayoría. Votar cada cuatro o cinco años no es suficiente. Un Estado independizado del control de la sociedad termina teniendo comportamientos privados. Algo que se agrava cuando el Estado, como ocurre en la globalización neoliberal, atiende a aspectos cuya complejidad y oscuridad -muchas veces intencionada- reclama un conocimiento que no es de fácil acceso²⁹. Al final, funciona el aserto “vota y no te metas en política”, de manera que en el reparto de

28 Norbert Lechner, “Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente”, en *La conflictiva y nunca alcanzada construcción del orden deseado*, Madrid: CIS/Siglo XXI, 1986.

29 En las crisis financieras de 2008, uno de los elementos señalados como responsable era la enorme “creatividad” de los instrumentos financieros, cuyo conocimiento incluso quedaba fuera de la experticia del Presidente de la Reserva Federal norteamericana.

papeles los políticos se encargan de la cosa pública y la ciudadanía se dedica al consumo y al entretenimiento³⁰.

La concepción relacional del Estado que plantea Jessop abre no solamente un amplio abanico para la investigación, sino que también permite superar esa parálisis conceptual que colaboraba con la parálisis política de las últimas tres décadas. Si es cierto que la ciencia política debe beber de las fuentes de la realidad social, hoy vemos que las alternativas, como plantea Boaventura de Sousa Santos, vienen del Sur (un ámbito que desgraciadamente queda fuera de la referencia empírica de Jessop, más centrado en el modelo típico ideal de Estado capitalista occidental). Lo que era imposible, parece que ha revertido su tendencia. Y la teoría del Estado debe disponerse a otorgar elementos para ayudar a interpretar lo que está ocurriendo en estas zonas del planeta.

No se trata solamente de la crisis con la que abríamos estas reflexiones, sino de otro tipo de cambios, que afectan a la política mundial, y que marcan escenarios para repensar el conflicto. El 11 de septiembre de 2008, jugando con simbologías caras a América Latina, los Gobiernos de Bolivia y de Venezuela expulsaban a los embajadores de los Estados Unidos por, según denunciaban, la colaboración norteamericana en el intento de golpe de Estado contra el Gobierno de Evo Morales (y que dejó una treintena de campesinos asesinados por mercenarios). Un par de días después se reunía en Santiago de Chile la UNASUR, declarando en su comunicado final su firme decisión de no permitir ningún golpe de Estado ni fragmentación territorial en Sudamérica. 35

30 En conclusión, siguiendo la senda de Weber, incorporando una perspectiva relacional, y situando el conflicto social apuntado por Marx como el elemento esencial, podemos definir al Estado como una forma de organización *política*, dotada de un orden jurídico y administrativo estable, propio de una comunidad identificada con un territorio determinado, que se caracteriza por la reclamación con éxito por parte del cuerpo administrativo - a través de premios y castigos materiales o simbólicos-, de la obediencia ciudadana, en tanto en cuanto satisfaga su compromiso con lo que los conflictos y consensos sociales han establecido que son los intereses comunes.

años después del derrocamiento de Salvador Allende, y allí donde entonces el continente se quedó callado y cruzado de brazos, ahora demostraba su firmeza para no consentir esos comportamientos. Pero las dificultades estadounidenses en modo alguno se quedaban en el comportamiento irreverente de países a los que siempre había considerado su patio trasero. Ya hemos visto que la crisis económica norteamericana, iniciada con las empresas punto.com, y seguida con las hipotecas *sub prime* que hundió el mercado inmobiliario, anticipaban un escenario de recesión. El modelo entero se resentía y pese a que los mecanismos de compensación estaban más desarrollados que en 1929, las alertas empezaron a sonar con fuerza. La aventura de Iraq, la gesta más evidente que siguió al cada día más confuso atentado de dos aviones contra las Torres Gemelas—cuestionado no por oscuras tramas, sino por el mismo Jefe de Bomberos de Nueva York—, embarcaba al Gobierno norteamericano en un pozo económico sin fondo que, además, le distrajo de sus intereses más cercanos. Coincidiendo con los intentos de desestabilización de Bolivia, el Presidente Chávez invitaba a aviones rusos de guerra a maniobras en territorio venezolano. Por primera vez en el último medio siglo, no solamente la IV Flota operaba como fuerza militar extranjera en aguas de ese hemisferio. La aventura de Georgia sobre Osetia del Sur, alentada por los Estados Unidos, fracasaba igualmente ante la contundencia de la respuesta rusa (en ambos casos zanjadas con centenares de muertos civiles). Mientras, China e India ocupan posiciones más relevantes que dejan abiertos demasiados escenarios para saber qué ocurrirá en el mundo en los inmediatos años, sin olvidar que el comportamiento crecientemente catastrófico de la naturaleza permite considerar escenarios de agotamiento que no pueden esperar al año 2050 (como acordaron en 2008 los países del G8 para reducir eficazmente las emisiones de CO₂). Sólo Europa parece observar paralizada estos cambios, incapaz de asumir un papel activo alternativo que rompa con el *statu quo* global convertido en una amenaza de contornos trágicos.



Todos estos cambios, acelerados, no implican que la gravedad de los problemas invite a fáciles optimismos. La crisis del capitalismo en los años treinta trajo el fascismo y un socialismo empujado a posiciones extremas. Por otro lado, como demostró John Kenneth Galbraith, la memoria de la última aventura especulativa apenas dura 15 años, la memoria de una generación. La conclusión, desde la academia, pasa por poner en marcha programas de teorización de asuntos en marcha claramente subteorizados. Las bases que sienta Bob Jessop son un buen marco de trabajo. El Estado como relación social, la crisis ecológica, la construcción cultural de la economía política, las potencialidades y límites de la economía política internacional, el militarismo y el neoimperialismo, el dominio *ecológico* del capital sobre la sociedad, las formas de la autopoiesis, la participación popular en una gobernanza democrática, son todas herramientas conceptuales que abren un vasto escenario de trabajo para una teoría del Estado renovada que, además, puede perder la melancolía del peso del pasado. Pero para ello hace falta también una ciencia política que regrese a sus fuentes a redescubrir su objeto de estudio y las razones por las cuales la sociedad dedica tiempo y recursos a pensar lo politológico. Si en los años treinta el fascismo obligó a la reflexión honesta a cambiar su rumbo y enfrentar esa amenaza, el incumplimiento de los mandatos de la Ilustración aún en el iniciado siglo XXI reclama una toma de posición nada amable con el estado actual de cosas.

www.4-72.com.co



LA RED POSTAL DE COLOMBIA

► Línea de Atención al Cliente Nacional ◀
01 8000 111210



José Luis Coraggio

Economista

Profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento

La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana¹

José Luis Coraggio

Otro desarrollo, otra economía

Para encarar el tema que nos han propuesto podemos comenzar aclarando que, si vamos a usar el término “desarrollo”, será en el sentido que le han impreso los pueblos originarios: el **bien vivir de todos y todas**. Desarrollarnos es ampliar y efectivizar nuestras capacidades como sociedades para construir e institucionalizar una economía donde quepan todos, una economía de lo suficiente, una economía **solidaria** que dé respuesta material a los deseos legitimados de todos sus ciudadanos miembros. Esto nos diferencia de la búsqueda del *bienestar*, concepto propio de la modernidad occidental que terminó definiendo la riqueza como la masa de mercancías que se generan y distribuyen, y el bienestar individual como la cuota de esa riqueza de que se podía obtener.

Por eso la Otra Economía, sea que la propongamos discursivamente o a través de nuestras prácticas, debe ser **social**, porque no sólo debe producir y distribuir bienes y servicios materiales sino también generar y posibilitar otras relaciones sociales, otras relaciones con la naturaleza, otros modos de reproducción, otras opciones de vida en sociedad, diferentes al paradigma del capitalismo posesivo individualista. Como consecuencia, tampoco tenemos como indicador de desarrollo el crecimiento económico medido por el Producto Nacional Neto anual ni presuponemos que cuánto más se produzca mejor (maximización). Porque el famoso derrame por arte del mercado ha mostrado ser, antes bien, un proceso de concentración de la riqueza en pocas manos, como medio para la explotación o simplemente la exclusión de los trabajadores. Y porque el crecimiento industrial capitalista y estatal-socialista ha mostrado que su lógica inmanente de la ilimitación ha llevado a trasponer umbrales que generan desequilibrios ecológicos posiblemente ya irreversibles.

¹ Reconstrucción de una parte de la ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24 octubre 2008. Imágenes tomadas de: <http://www.flickr.com/photos/thejourney1972>

Sentidos para una posible estrategia

Se planteó en el título de este panel el término “estrategia”. Esto implica ir mas allá de la reacción ante el problema inmediato, por vital que este sea, poder ver el sistema que está detrás del caos que genera el capitalismo y sus contradicciones, poder pensar sistémicamente también cuando proponemos alternativas. Por ejemplo, advertir que, aunque logremos que el precio de un dado bien sea justo, es imposible lógicamente llegar por agregación a obtener un sistema de precios justos coherentes según las reglas del mercado. Que la justicia social no se logrará sólo por esta vía, que hace falta la redistribución por medio de la producción de bienes públicos, reconocer y promover producciones y distribuciones fuera del mercado y del dinero. Que es parte de nuestra plataforma no sólo la lucha por el acceso a escuelas y universidades sino por otra escuela y otras universidades, desmercantilizadas y comprometidas con el proyecto de una Economía Social y Solidaria, una reconstrucción que llevará décadas.

Una estrategia de desarrollo en el sentido antes propuesto debe proponerse ampliar las opciones de vida de todas y todos los individuos y comunidades y de las sociedades como un todo (autodeterminación). Se trata,

de hecho, de generar las bases materiales de una libertad efectiva. Esa estrategia debe incluir, por supuesto, una redistribución del ingreso monetario generado en estas sociedades en que el mercado y el dinero se han vuelto tan determinantes, pero esto es no sólo insuficiente sino que puede ser funcional a la reproducción del mismo sistema que polariza la sociedad, que aliena y excluye a las mayorías (como cuando el ingreso popular fluye a las mismas estructuras monopólicas de comercialización minorista, o se deposita en los bancos que concentran el poder económico). Se trata en realidad de transformar la estructura de la economía misma y no sólo la distribución de sus resultados. Se trata de transformar el modo de organizar socialmente el trabajo para la producción, la distribución, las formas de propiedad, de circulación y de consumo.

Esto no puede hacerse como un ejercicio de ingeniería civil. No estamos hablando de construir un puente. Esa nueva construcción implica deconstruir el edificio economicista capitalista, exacerbado en su negatividad por los treinta horribles años de neoliberalismo. Implica confrontación de intereses, de visiones del mundo, implica una lucha contra el dominio o, lo que es más difícil, contra la hegemonía manifestada en buena medida en el sentido común legitimador del sistema de mercado capitalista. Esa lucha implica que



los sujetos populares deberán construir un “nosotros” para enfrentar los proyectos de las clases hegemónicas en los espacios democráticos, ensanchados y radicalizados, e incluso tener que confrontar la violencia de quienes se resistan defendiendo sus intereses particulares. La Economía Social y Solidaria no puede ser un nicho dentro de un sistema capitalista, como no lo pudo ser el cooperativismo sin volverse indiferente a la misión original como proyecto de emancipación de los trabajadores. No alcanza con que emerja un emprendimiento donde no lo había, su sostenibilidad y posibilidades de desarrollo no dependen meramente de su eficiencia y competitividad, sino de que se cambie su propio contexto societal.

Las estrategias tienen sujeto. Considero que el sujeto de la Economía Social y Solidaria no es ni una clase ni un segmento de la sociedad civil, ni siquiera los autodenominados movimientos por ese tipo de economía alternativa. El sujeto de otra economía irá configurándose como la convergencia flexible de múltiples movimientos de liberación, de resistencia, de reconstrucción orientada por la crítica a este sistema que hoy se globaliza en medio de severas contradicciones, y por los aprendizajes aún dispersos de la diversidad de experiencias populares en marcha.

El punto de partida y la transición

Partimos de una economía mixta e híbrida. Mixta en tanto puede ser analizada como la combinación de un sector de **economía empresarial capitalista**, orientado por la acumulación ilimitada, un sector de **economía pública**, orientado por una combinación variable de sentidos (como podemos advertir comparando hoy los sentidos de las políticas de los distintos gobiernos nacionales en la región): la acumulación de poder político, la gobernabilidad, el bien común; y un sector de **economía popular** cuyo sentido es la reproducción ampliada (es decir: en condiciones siempre mejores, orientados por la concepción -siempre en construcción- del bien vivir) de la vida de individuos, grupos y comunidades. Híbrida en tanto hay diversas

relaciones de producción -desde las capitalistas hasta la de los productores autogestionados pasando por las formas de producción estatal de bienes públicos, mercantiles o no mercantiles, de distribución y consumo, más o menos articuladas, dentro de jerarquías de hecho o institucionalizadas jurídicamente (por ejemplo, una parte enorme del trabajo y de la economía es ilegalizada, o ignorada, sumergida, para la definición oficial e incluso popular de qué es “economía”).

La transición hacia Otra Economía, mediante las prácticas que llamamos “economía social y solidaria”, no puede limitarse a procurar la integración de los excluidos (a esa misma economía oficial que los excluyó) a través de la producción y mercadeo de bienes y servicios y el cumplimiento de las reglas del mercado idealizado (la competitividad como prueba de legitimidad). Está claro que nuestros criterios incluyen valorar actividades que generan condiciones favorables para la asociación libre de individuos, unidades domésticas, comunidades, en la reconstrucción de un metabolismo socio-natural basado en relaciones de reciprocidad entre los seres humanos y con la naturaleza. Pero aún esto no es suficiente. Es imperioso evitar que el principio de mercado sea el que sobreconforme los otros principios en que se basa la institucionalización inevitable de los sistemas económicos: el ya mencionado de **reciprocidad**, basado en el don desinteresado o “interesado” (doy para construir una comunidad/sociedad que me proteja), el de **redistribución**, de importancia crucial en esta transición a partir de un desequilibrio enorme en el acceso a los recursos productivos y sus resultados, el de **planificación** conciente de acciones y previsión de efectos sobre individuos, grupos y sociedades enteras, superando el inmediateísmo reinante, y el extraordinariamente importante principio de **autarquía**, de la autosuficiencia y la autodeterminación (soberanía) no sólo alimentaria sino de todos los bienes y servicios básicos para la vida.

Queremos una sociedad *con* mercado pero no *de* mercado. Esto implica que el paradigma de la empresa eficiente y del mercado auto-regulado no puede orientar nuestras prácticas socioeconómicas. Ya hemos expe-



rimentado que el funcionamiento de acuerdo al principio de mercado, particularmente con fuerzas globales operando, genera un desarrollo desigual, excluye, vulnerabiliza la vida humana, mercantiliza la política, fragmenta las comunidades locales y las sociedades y produce desastres ecológicos a escala planetaria. Nuestro objetivo no puede ser meramente integrar a ese mundo a los ahora excluidos.

Muchas definiciones, un mismo sentido

Hay muchas definiciones de economía alternativa: popular, del trabajo, social, solidaria, social y solidaria, comunitaria, etc. etc. El documento Lima +10 nos provee un marco suficiente para compartirlo sin entrar en preciosismos: *“la economía social y solidaria está basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter*

comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía”.

Nuestras prácticas tienen así múltiples contenidos y propósitos inmediatos (generar ingresos es sólo uno de ellos). Pero uno fundamental es el de activar las capacidades de autoorganización y cooperación de los trabajadores para resolver sus propias necesidades y, por elevación, las de todos. Esto incluye múltiples formas de inserción en la economía, la producción para el autoconsumo (autarquía), para el comercio (intercambio), para el tejido de lazos sociales fraternales (reciprocidad), como participantes de sistemas de redistribución justos que dan acceso a recursos productivos y medios de vida, y de coordinación consciente –directa o con autoridad pero no autoritaria- de las iniciativas, cuidando el orden de la naturaleza. Otro sentido que puede proponerse como común va más allá de las prácticas de reproducción inmediata de personas o grupos particulares:

es la desmercantilización de lo que Polanyi llamaría mercancías “ficticias”: el trabajo, la naturaleza, el dinero y el conocimiento. Y la lucha contra las múltiples formas de explotación del trabajo, con especial atención al trabajo infantil y a las formas de discriminación adicionales a las de clase.

Múltiples son las formas de organización que va tomando la Economía Social y Solidaria: emprendimientos familiares, comunitarios, libremente asociados, cooperativos, asociaciones, redes de ayuda mutua, de comercialización o abastecimiento conjunto, de efectivización de derechos (a la tierra —y en algunos casos mucho más que eso: al territorio—, al agua, a la educación, a la vivienda, al hábitat saludable, a la ciudad, a la energía, a la salud, a la seguridad social y la protección, etc.), las monedas sociales, las redes de comercio justo, las finanzas solidarias, los procesos de recuperación de recursos de las empresas de capital o del Estado (equipamientos de fábricas, empresas en general, tierras, edificios, viviendas, etc.) y todo movimiento o acción colectiva que procura transformar la economía con los valores y sentidos arriba definidos (movimientos ecologistas, feministas, étnicos, juveniles, etc.). Valores de solidaridad y una moral económica que incluye el consumo responsable y también la producción responsable son impulsados no sólo discursivamente sino en la práctica misma.

Se trata de ir construyendo un entramado meso-socioeconómico desde las regiones urbanas y rurales, que supere el nivel de emprendimiento singular, generando un conjunto complementario, y crecientemente orgánico y auto-generado de actividades económicas, con grados crecientes de autosuficiencia y flexibilidad, con sujetos que se van configurando en los encuentros y convergencias entre múltiples actores e identidades. Ese proceso necesita como orientación tanto la crítica activa al sistema existente como la perspectiva de una utopía realista, de la idea fundamentada en las posibilidades atisbadas desde la multiplicidad de iniciativas populares, una economía centrada en el trabajo autonomizado de estructuras de dominio, de la hegemonía capitalista, de mecanismos de explotación, una economía



cuyo sentido sea la reproducción en condiciones cada vez mejores de la vida de todos. Un mundo que, más allá de la contra-hegemonía, podamos pensar sin hegemonías.

Por ahora, la inevitable lucha contra-hegemónica implica encarar el hecho de que, mientras estamos proponiendo el trabajo autoorganizado, en el imaginario popular urbano un trabajo “digno”, o incluso un trabajo “genuino”, es un trabajo con patrón. Que nos encontramos inmersos en una cultura del trabajo, de lo productivo, que es propia de la modernidad occidental y de su definición de riqueza antes mencionada. Que —desde la perspectiva de una economía para la vida— debemos pugnar por otros criterios de validación del trabajo que no sean los del mercado, en que el valor de las cosas está mal representado por su valor monetario o que la valoración de un trabajo está mal representada por la competitividad de su producto en el mercado.

No tenemos un modelo, ni dos ni tres. Ni la cooperativa ni el trabajo asalariado digno. Ni la organización ni la red. Sabemos que queremos otro mundo, pero no hay modelos,

menos aún un sistema alternativo llave en mano, tenemos que experimentar, y hacerlo responsablemente con la vida humana y la naturaleza. En cambio, el neoliberalismo ha experimentado con nosotros, y ha tenido el desparpajo de contar vidas, de calcular y valorar que la libertad de mercado valía el precio que había que pagar en vidas humanas, en culturas y biodiversidades desaparecidas.

La ESS y los procesos de integración

Ante la compleja cuestión planteada a este panel, apenas esbozo 10 referencias a cómo desde la Economía Social y Solidaria podemos privilegiar acciones a realizar en el marco de los procesos de integración internacional que existen y los posibles desarrollos de los mismos:

1. Contribuir a detener y/o revertir los tratados de comercio lesivos para el bien común de nuestras sociedades, lo que requiere luchar contra los proyectos de subordinación nacional a los poderes económicos centrales y sus instituciones.
2. Introducir en la agenda de los gobiernos y organismos de integración regional la Economía Social y Solidaria como parte de la economía que se quiere integrar, potenciando sus criterios de jerarquización de los principios de institucionalización de la economía.
3. Acompañar las convergencias de los movimientos sociales en las luchas por otra integración de nuestras sociedades.
4. Trabajar por la Economía Social y Solidaria con especial atención en la especificidad de las fronteras vivas entre nuestros países, en muchos casos expresión de la economía popular mercantilizada, subordinada y transnacionalizada de nuestras sociedades.
5. Trabajar por la Economía Social y Solidaria con especial atención en las zonas de concentración de poblaciones desplazadas por las guerras o los cataclismos.
6. Trabajar por el reconocimiento de la integralidad cultural y económica de los territorios supranacionales de los pueblos originarios.
7. Plantear la protección nacional de productos de la economía popular y de la Economía Social y Solidaria, frente al dumping social del comercio internacional y el proteccionismo de los estados centrales.
8. Plantear las instancias regionales como fronteras de defensa de la penetración por el comercio de los productos transgénicos, sus tecnologías y los poderes que dominan esos mercados globales.
9. Exigir de las instancias regionales que demanden una ampliación de las políticas migratorias de los países centrales y evitar el uso de esas políticas como forma de discriminación intra-regional.
10. Difundir y propiciar las prácticas de emisión autogestionada de monedas sociales y facilitar su reconocimiento entre emprendimientos de distintos países de la región.

La especificidad histórica de la Economía Social y Solidaria en América Latina

Dado que hay compañeros solidarios de sociedades del Norte, tal vez valga reiterar que este continente, abierto al intercambio fraterno, más que en la búsqueda de definiciones y modelos para adoptar, está en un proceso de creación de una pluralidad de formas de economía alternativa, y que al hacerlo tiene un piso firme y fértil basado en nuestra propia historia para avanzar por los caminos objetivamente necesarios de construcción de otra economía.

Porque aquí, periferia expoliada de Occidente, el Estado desarrollista (la versión para América Latina del Estado de Bienestar de los “gloriosos treinta años” de posguerra) nunca pudo completar su tarea, y lo que avanzó hacia una sociedad industrial en muchos de nuestros países fue desmantelado por dictaduras y democracias neoliberales condicionadas por los organismos internacionales controlados desde el Norte y por la deuda ilegítima y usuraria que se impuso a nuestros pueblos; por lo que la pobreza estructural -rural y urbana- no pudo ser erradicada en la mayoría de nuestros países y a ella se sumó el empobrecimiento masivo de la mitad de la población, porque grandes mayorías de nuestros ciudadanos siguieron apelando a formas no capitalistas de producción para la supervivencia, manifestado en la pervivencia de formas campesinas y en el gran sector informal urbano. Nuestro desafío es, sin embargo, no limitar nuestras prácticas a los sectores indigentes, sino convocar a comunidades locales heterogéneas a participar en la pugna por otro desarrollo.

Porque aquí, habiendo sido por siglos colonia de Europa y patio trasero del Imperio, resurgen con rebeldía y fuerza extraordinaria los pueblos originarios y sus cosmovisiones, que son crecientemente asumidas como propias por organizaciones políticas y movimientos sociales.

Porque aquí germinó y se desarrolló la Teología de la Liberación, que, si para algunos fue derrotada por los poderes jerárquicos de la Iglesia, está viva en las prácticas de la Economía Social y Solidaria. Porque aquí surgió la Pedagogía de la Liberación, cuyas reglas de construcción de saber y democratización del poder están encarnadas en casi toda práctica de Economía Social y Solidaria.

Porque este es un continente revolucionario, que busca su propia definición de socialismo, que incluye tanto el Cooperativismo y Mutualismo originarios como el amplio espectro que va desde la Revolución Cubana hasta la Revolución en Libertad del Chile de la Unidad Popular, pasando por la particular Revolución Sandinista en Nicaragua, y con la viva experiencia actual de la Revolución

Bolivariana en Venezuela, de la Revolución Ciudadana en Ecuador y del profundo proceso revolucionario de Bolivia.



CULTURA & TRABAJO

Nº 72-73

ESPECIAL DE ANIVERSARIO



Calle 51 N° 55-78
Tel: 513 31 00 - Fax: 512 23 30
E-mail: fondoeditorial@ens.org.co
www.ens.org.co

ens
ESCUELA NACIONAL SINDICAL

25
años

Adolfo A. Alvarez

Profesor Titular de la Universidad del Valle.

Asesor científico del IDH del Valle del Cauca.

Director de Foro Nacional por Colombia,

Capítulo Regional del Valle del Cauca.

El Informe de Desarrollo Humano: *hacia un Valle incluyente y pacífico, reto al compromiso y la movilización colectiva¹*

Adolfo Álvarez

El pasado 15 de Agosto de 2008 se lanzó en Cali el Informe de Desarrollo Humano: Hacia un Valle Incluyente y Pacífico², tercer informe regional realizado bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en Colombia, el cual contó con un amplio apoyo y participación de sectores académicos, sociales, empresariales e institucionales de la región y de la cooperación internacional.

El objeto del Informe

La problemática de la exclusión y el reto de la inclusión, seleccionada en un proceso previo –consulta preparatoria, fueron priorizados entre otros temas considerados igualmente claves para el desarrollo humano: la pobreza, la crisis de gobernabilidad, etc. En correspondencia con los principios del

1 Fotografías tomadas de <http://www.flickr.com/photos/lucynieto/>

2 El Informe titulado “Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico” y su Resumen Ejecutivo están disponibles en www.idhvalle-pnud.org. En el presente artículo no se pretende resumir el Informe sino presentar sus principales aportes, los problemas centrales planteados, las recomendaciones generales y los retos que plantea a la región, a sus líderes y a diversos sectores regionales interesados en un progreso con desarrollo humano e inclusión.



PNUD, el punto de partida del Informe es la teoría del desarrollo humano, que enfatiza la construcción de capacidades y el disfrute de libertades y oportunidades como condición de realización y logro de los individuos y de las sociedades. En segundo lugar, el trabajo fue concebido como proceso de análisis y discusión de una problemática o dimensión clave del desarrollo humano en un país o región y como construcción colectiva de propuestas y estrategias para enfrentarlo. En este sentido, el Informe promovió un amplio proceso participativo³ que recogió diversas miradas y percepciones de los sectores sociales, de sus subregiones y municipios, a través de consultas y el diálogo directo con líderes sociales y comunitarios, con dirigentes gremiales, académicos, gobernantes y servidores públicos del nivel departamental y local. En total, se realizaron 112 consultas en las que participaron un poco más de 2000 personas de todo el departamento. El Informe se apoyó igualmente en fuentes primarias y diversos estudios realizados por algunos grupos de investigación, especialmente de la Universidad del Valle.

El debate: la tensión entre exclusión e inclusión

Un primer aporte del Informe es el interesante mapa conceptual relacionado con la complejidad del concepto de exclusión, su polisemia y sus diferentes aproximaciones, rastreadas en diversos estudios⁴. Dicha complejidad resulta de “sus variados significados según los contextos, momentos y lugares diversos, o las condiciones de los sujetos (clase, género, etnia, orientación sexual, política o religiosa) o las dimensiones enfatizadas (políticas, económicas, sociales o culturales) en las que se expresan situaciones de marginamiento, invisibilización o rechazo de una parte de la población” (PNUD, 2008, p. 27), y que lo relacionan con otros conceptos: pobreza, marginalidad, discriminación

y precariedad. Pero siguiendo a A. Sen, en el Informe se recuerda que el concepto de exclusión incluye el de pobreza pero va más allá: “la exclusión hace referencia, además de las carencias materiales, a la precariedad de oportunidades, capacidades y libertades, a la dificultad de construir interacciones positivas por la debilidad de la participación, la solidaridad y la confianza, y a la sustracción forzada de sectores poblacionales con respecto a escenarios donde se toman decisiones y definiciones fundamentales relacionadas con la elaboración de propuestas de bienestar” (PNUD, 2008, p.33).

En síntesis, la exclusión es concebida como un asunto relacional, de desventaja o marginamiento en que viven personas, grupos y poblaciones, respecto de relaciones sociales y capacidades significativas para una vida digna o conforme a los patrones definidos como ideales por una sociedad que proclama la libertad, la igualdad y el bienestar. Se expresa como precariedad, desventaja y como desigualdad o inequidad en el disfrute de derechos y en el acceso a oportunidades, en que se encuentran grupos significativos, que vulneran el ejercicio de su libertad, su realización y participación como miembros de la comunidad y de la sociedad. Retomando autores más cercanos⁵, el Informe afirma que: “En los marcos de una sociedad que se proclama así misma democrática y orientada hacia la construcción de un Estado social de derecho, la exclusión se expresa como una construcción incompleta de la ciudadanía civil, social y política, incompleta no sólo en tanto se cumplan todos sus rasgos esenciales, sino porque sea efectiva para todas las personas que viven y habitan, conforman y construyen este territorio”. De esta forma el Informe ahonda en la relación directa entre la teoría y el enfoque de desarrollo humano y las problemáticas y dinámicas de exclusión/inclusión, en el momento y contexto actual regional.

En el Informe se toman en cuenta las siguientes dimensiones de la exclusión: a) no reconocimiento o discriminación según

3 Impulsado especialmente por su director, Gustavo Ignacio de Roux, uno de los representantes emblemáticos de las metodologías cualitativas y de la investigación-acción en Colombia.

4 Una síntesis de ese trabajo está recogida en el Capítulo I. El debate de la exclusión a la inclusión.

5 En especial Luis Jorge Garay, Nuria Cunill, Fabio Velásquez, entre otros.

Cuadro 1.

Valle del Cauca (2007) - Percepciones sobre derechos con mayor restricciones de acceso y diferencias que dividen a las personas

Mayor dificultades de acceso*		Diferencias que dividen a las personas*	
Empleo	56,0	Riquezas y bienes materiales	56,6
Vivienda	13,5	Posición Social	55,4
Salud	12,6	Educación	30,1
Educación	3,7	Orientación sexual y por edad	23,1 -21,3

Fuente: Encuesta de Capital Social, IDH –Valle del Cauca, 2008. *Porcentaje de personas.

grupos (étnicos, de género), o territorios, que se sienten o están en condiciones de segregación o alejamiento, o imposibilidad de acceder a beneficios y oportunidades de desarrollo; b) limitación de acceso a derechos, en particular el acceso a la educación, a la salud, el medio ambiente, que hacen parte de condiciones de vida digna; c) limitación en el acceso a activos, recursos y empleos dignos – relacionados con oportunidades para generar ingresos y tener una vida decente; d) limitaciones a la justicia, la convivencia y seguridad, la participación política y social. La exclusión se configura como acumulación de desventajas o limitaciones en varias de esas dimensiones, presentes como un continuo o gama de situaciones que van desde formas extremas a formas veladas de exclusión o de inclusión parcial., sobre las cuales operan fenómenos o dinámicas estructurales generadoras de una continua tensión entre exclusión/inclusión (económica, social, política, institucional y cultural).

El Valle del Cauca: contraste entre desarrollo y exclusión

Los resultados generales del Informe se organizan temáticamente, en diez capítulos, ocho de los cuales abordan dimensiones específicas de la exclusión y de la construc-

ción de una sociedad incluyente⁶. Cada uno de ellos presenta un reto, el diagnóstico y el análisis de la problemática específica, las experiencias y desarrollos en favor de la inclusión y las recomendaciones. Un aspecto interesante sobre los resultados es la amplia convergencia entre las opiniones y percepciones de la gente (estrategias cualitativas) y los resultados de estudios y análisis especializados (cualitativos y cuantitativos) de los cuales se valió el Informe. En este sentido son significativos los resultados arrojados por la Encuesta de Capital Social⁷ sobre las principales situaciones respecto de las cuales los vallecaucanos y vallecaucanas se sienten excluidos (ver cuadro 1).

En segundo lugar, muestra un hecho relativamente conocido sobre los logros relativos del Departamento en el contexto nacional en cuanto a indicadores convencionales de desarrollo (ICV, IDH y de NBI⁸). En efecto, en estos indicadores el Valle en promedio se encuentra por encima de la

6 El propósito de una sociedad incluyente se desarrolla en los capítulos 3. Respeta la diferencia y valora la diversidad; 4. Justa y pacífica; 5. Educada; 6. Saludable; 7. Democrática en lo económico; 8. Ambientalmente sostenible; 9) Participante en lo político y lo social; 10. Bien gobernada.

7 El Informe realizó una encuesta sobre el tema, con una muestra en todos los municipios, con la excepción de Cali, dirigida por la profesora Karen Sanchez, de la Univesidad del Valle.

8 ICV (Índice de Condiciones de Vida), IDH (Índice de Desarrollo Humano) y NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). Estos se resumen en el Capítulo 2: Desafíos para un desarrollo humano incluyente.

media nacional y además ocupa el segundo lugar después de Bogotá, señalando su relativa fortaleza y ventajas estructurales de tipo económico, social y geográfico que han determinado en forma importante algunos de sus logros en materia de desarrollo humano. No obstante, como se evidencia en la gráfica 1, la región atravesó por un proceso de estancamiento en esos mismos indicadores entre 1998 y 2002⁹; la recuperación del 2003 al 2007 le permitió apenas volver a los niveles del período 96/97.

A pesar de sus ventajas y logros relativos, de los esfuerzos realizados desde lo público y lo privado para mejorar en desarrollo social, existen en la región dinámicas y procesos de naturaleza compleja que generan o reproducen situaciones de exclusión (Informe, PNUD 2008, p. 42), que para los propósitos del presente ensayo se pueden resumir en seis cuestiones centrales, desarrolladas y discutidas más ampliamente en el Informe:

1. Tensiones e insuficiencias en el modelo de desarrollo convencional: desigualdad en la distribución de recursos y creciente precarización del trabajo.

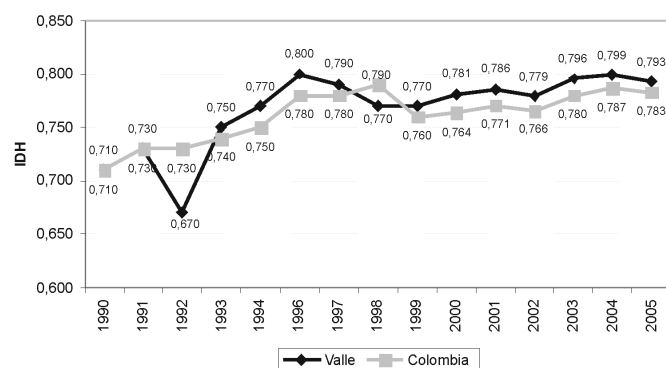
El Informe parte de reseñar cómo la conformación y el desarrollo de la economía regional en el Siglo XX¹⁰ hizo del Valle una

9 En este período se entrecruzan en forma sucesiva y simultánea la crisis económica, la quiebra del sector público regional y el deterioro de la gobernabilidad, analizados en la consulta preparatoria del Informe, por Carlos Ortiz, del Cidse, Univalle, y Mauricio Cabrera, consultor privado.

10 La región creció y se desarrolló en el Siglo XX en torno a varios polos de desarrollo urbano y subregional, la combinación de especialización y diversificación productiva: a) agricultura moderna con cultivos transitorios y de caña, base de la agroindustria en el valle geográfico; b) el área metropolitana de Cali-Yumbo con un fuerte desarrollo industrial en el sur; c) el principal puerto de Colombia en el Pacífico: B/ventura en el occidente; d) al norte la economía cafetera, y e) el centro con una combinación de agroindustria y comercio.

Gráfica 1.

Índice de Desarrollo Humano Valle del Cauca y Colombia, 1990 -2005



Fuente: Cálculos PNDH, a partir de DANE. Censos de población y proyecciones; ENH, Cuentas Nacionales DNP-DDS-GCV, esperanza de vida; PNUD. IDH Valle, 2008 Gráfico 2.3.

región emblemática de la modernización económica, que redundó en crecimiento e indicadores positivos de empleo y calidad de vida, especialmente entre los años sesenta y ochenta. La apertura de los años noventa, la crisis de la economía cafetera y de finales del siglo XX, con sus componentes regionales¹¹, golpeó todo el tejido económico, con una caída más fuerte del producto y mayores niveles de desempleo (promedio del 20% a finales de los 90) y subempleo (34%), superiores a otras áreas del país.

Desde el año 2004 el Departamento entró en una fase de recuperación económica, con disminución en la tasa de desempleo (14.8% en 2006, 11.2% en el 2007); no obstante, ésta sigue siendo alta (los jóvenes entre 15 y 30 años representan el 57% de desempleados) y su duración excesiva, 49 semanas (Informe PNUD; 2008, p.199); el subempleo es creciente y elevado – 37.4%. A pesar de la reactivación y el crecimiento de estos años, predominan condiciones de vulnerabilidad económica para un amplio sector de la sociedad regional, de sus trabajadores y empresarios –especialmente los

11 Se refiere a la quiebra del sector público regional – Departamento, Municipio de Cali, Emcali y toda la subsecuente crisis con posterioridad a la caída del Cartel de Cali, iniciadas desde el año 1995/1996 y prolongadas hasta los primeros años del siglo XXI.

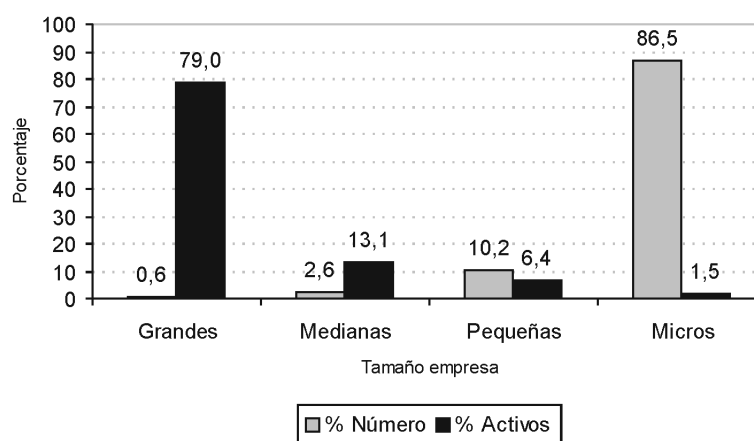
micro y pequeños¹²- pero igualmente de la mayoría de la población rural, en buena parte de sus municipios. Se trata de una situación contradictoria por cuanto el Departamento sigue teniendo ventajas comparativas y competitivas –comenzando por su ubicación estratégica en Colombia y continentalmente, sus ricas tierras, su biodiversidad, la infraestructura vial y la propia heterogeneidad productiva, la laboriosidad y la capacidad de emprendimiento de sus gentes, expresada en la diversidad de empresas e instituciones representativas.

La región crece de la mano de las exportaciones (a Venezuela y Estados Unidos) y de la demanda interna, pero su economía está fuertemente terciarizada, sin consolidar un modelo de crecimiento dinámico, capaz de irrigar ampliamente sus beneficios y, al contrario, con procesos generadores de exclusión. En particular, el reemplazo de parte de la economía cafetera por potreros (en lo cual ha tenido un papel no despreciable la compra y apropiación de tierras por el narcotráfico). En el norte y el occidente se expresan tensiones propiciadas por la potrerización y la reforestación que constriñen la pequeña y mediana agricultura, y en el valle geográfico por la nueva fase de expansión de la caña (jalonada por la producción de etanol). En el área industrial se han conformado nuevas industria pero con base en un modelo altamente intensivo en capital (gráfica 2). La mayor productividad y crecimiento de algunos sectores no se asocia con más equidad por la preeminencia de formas de contratación y relación laboral en las que predomina la informalidad, la precarización y la baja calidad del empleo (Ver Cuadro 2), como sucede en la agricultura de la caña y la economía agroindustrial de los ingenios, que bajo las nuevas circunstancias de contratación laboral representan un modelo menos incluyente en relación con el pasado,

¹² Amplio tejido de mipymes, pero con limitaciones en el acceso al crédito y a recursos tecnológicos y mercados, que las vuelven inestables y vulnerables.

Gráfica 2.

Empresas por tamaño y activos en el Valle del Cauca, 2004



Fuente: Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca, 2005 (Gráfico 7,11 Informe)

cuando los trabajadores tenían condiciones de trabajo más estables, protegidos por la ley laboral y con mejores ingresos¹³.

A pesar de que la Agenda Interna pone el énfasis en una mayor productividad y competitividad, sus prioridades y enfoques tienden a acentuar esas dinámicas sin modificar el patrón de desigualdades y exclusiones en el terreno económico y social. En particular, se señala la baja prioridad efectiva en inversión en ciencia y tecnología y en capital humano, una de las mayores debilidades de la región si se piensa en un desarrollo moderno más equilibrado e incluyente. El resultado es que el modelo mantiene desigualdades significativas en la distribución de la riqueza y el ingreso regional (el Gini de ingresos era de 0.52 en 2003, y el de distribución de la tierra, de 0.4 en 2007 (Informe PNUD, p. 209-210)¹⁴.

¹³ La irrupción del paro de los corteros de caña puso en evidencia esta problemática y el conflicto, señalados en el Informe; esa tensión se expresó en la mayor parte de las consultas de los municipios cañeros, pero como la punta del iceberg de una problemática más amplia en tanto la precarización del trabajo se presenta en casi todos los renglones de la actividad económica.

¹⁴ Este índice es promedio e incluye la propiedad de las viviendas. Su distribución regional es desigual.

2. Desequilibrios y desigualdades sociales y territoriales, componentes básicos del desarrollo humano

El Informe muestra cómo, a pesar de los avances y de que en promedio el Valle del Cauca está por encima de la media nacional, se presentan diferencias significativas en los accesos a educación, salud, empleo e ingresos por estratos, condición étnica, área geográfica, género y edades. Es emblemática la situación en educación, no sólo como componente central del desarrollo humano sino por su amplia incidencia en otras dimensiones (economía, política etc.) en las cuales la región está por debajo de los niveles esperados, respecto de su desarrollo y modernización¹⁵. Las tasas de asistencia escolar son sistemáticamente más bajas para la zona rural, para los grupos étnicos —en particular los indígenas, para discapacitados y para los estratos más pobres. Como hecho notorio las tasas de asistencia femenina en todos los niveles están por encima de las masculinas. El mapa 1 muestra las diferencias territoriales en cuanto a la educación básica, indicando los desequilibrios territoriales: muy bajos en el norte, pero igualmente con un rezago no despreciable para el conjunto del departamento.

Se ha avanzado en las coberturas de salud: en el 2006 el 79.1% de la población contaba con un régimen de atención (60.4% contributivo y 39.6% subsidiado), pero uno de cada cinco personas no contaba con un esquema de atención en salud: “Al relacionar las causas y riesgos de enfermar y morir de los vallecaucanos, con sus condiciones socioeconómicas, se encuentra correlación entre aquellas y las condiciones de empleo, educación, seguridad social, estrato socioeconómico y el lugar de residencia (...) el 60% de la mortalidad está relacionada con determinantes sociales, económicos y ambientales de la salud: el 52.3% de la carga de enfermedad se ubica en los hombres, con un 51% que corresponde a la discapacidad

¹⁵ Por ejemplo en materia de educación terciaria la tasa de asistencia (en promedio del 29%) está por debajo de Bogotá, Antioquia y Santander.

Cuadro 2.

Valle del Cauca, 2006 - Ocupados (%) según nivel de ingresos y condiciones de contratación

Nivel de ingresos		Porcentaje
Asalariados	1 SMLM o menos	60,0
	1,32 SMLM o menos	20,0
Informales	1 SMLM o menos	64,5
Subempleados	1 SMLM o menos	61,9
Contratación y seguridad social		Porcentaje
Trabajadores asalariados sin contrato		39,6
Asalariados con contrato a término fijo		32,3
Ocupados sin afiliación a salud		19,2
Ocupados sin afiliación a pensión		61,4
Subempleados sin afiliación a pensión		73,3
Informales sin afiliación a pensión		89,7

Fuente: Ortiz, C; Uribe JI. 2007. Exclusión social en el mercado laboral del Valle del Cauca. Universidad del Valle, Cidse, Cali. (Cuadro 7.5 Informe PNUD).

y 49% a muerte prematura” (Informe, p. 183). La esperanza de vida está por debajo de la nacional, afectada especialmente por el impacto de la violencia homicida en la mortalidad general (cuadro 3). Ese modelo mantiene en crisis a parte de la red pública y, en un plano secundario, a la medicina preventiva, constituida en el pasado —por ejemplo en Cali— y ha facilitado el control clientelista de la salud pública.

Lo anterior explica por qué el IDH del 70% de los municipios está por debajo de la media nacional y el de algunos sea comparable con zonas rezagadas del país. Territorialmente, los peores logros en los diversos indicadores se concentran en el Norte y el área Pacífica del departamento. En términos de género las mujeres están superando a los hombres en tasas de asistencia escolar en acceso a la salud y esperanza de vida; en cambio, son más afectadas por el desempleo y los menores ingresos. Los grupos étnicos (en primer lugar los indígenas, en segundo lugar los afrocolombianos) presentan menores indicadores de acceso a salud, educación, alimentación y empleo que los grupos no étnicos. (Informe, PNUD, p. 68-72); un grupo aún en mayor desventaja en todas esas dimensiones es la población discapacitada. Esta acumulación de desventajas que afecta a

estos sectores señala la permanencia de formas de exclusión y discriminación, fundada por una parte en condiciones estructurales económicas y sociales, pero también en rezagos de una cultura excluyente que niega o desconoce el valor de la diversidad¹⁶ y que para algunos sectores se expresa en formas de discriminación. La orientación de las políticas públicas tiene una incidencia no secundaria en la configuración de estas situaciones (por ejemplo en educación y salud), así como la baja capacidad institucional para propiciar modelos más incluyentes, ambos factores vinculados a la problemática de gobernabilidad y al débil capital social.

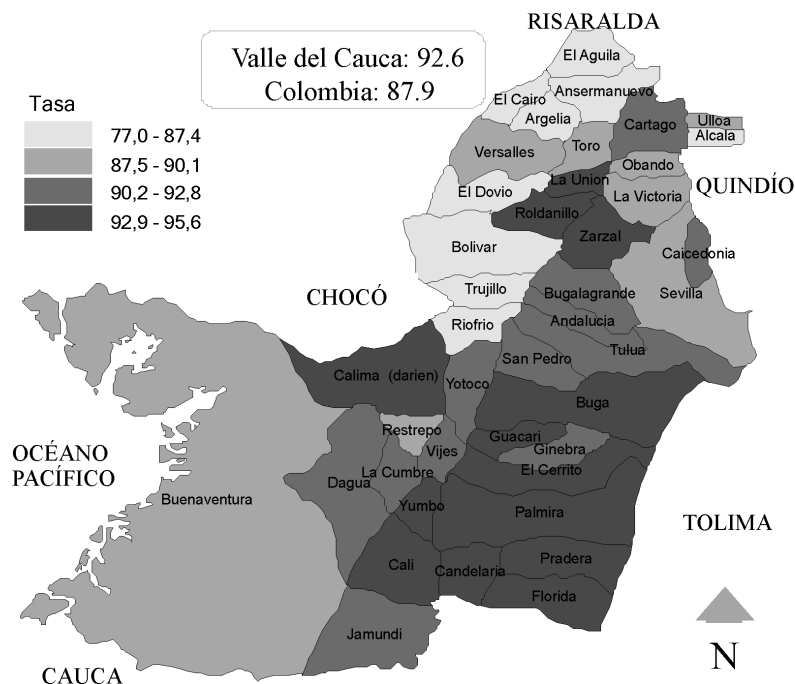
3. Extensa problemática de sostenibilidad

Siendo la biodiversidad, las riquezas naturales y los suelos fértiles una de las ventajas más importantes del Departamento, “la región continúa enfrentando graves problemas de deforestación, pérdida del suelo y agua, contaminación y deterioro del hábitat urbano, especialmente en los asentamientos subnormales de sus grandes ciudades, que se asocian también a la exclusión. En efecto, el deterioro ambiental afecta a todas las personas pero los pobres salen peor librados”

16 Este tema se desarrolla ampliamente en el capítulo 3 del Informe.

Mapa 1.

Valle del Cauca. Tasa de asistencia escolar población entre los 6-14 años por municipios, 2005



Fuente: DANE, Censo 2005 procesado Redatam. Cálculo IDH – Valle del Cauca, 2007
Mapa 5.2 Informe PNUD.

Tabla 3.

Indicadores demográficos por quinquenios, Colombia y Valle del Cauca

Indicador	Colombia			Valle		
	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad (por mil)	Tasa de mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad (por mil)	Tasa de mortalidad infantil (por mil)
1985-1990	68,0	6,8	43,2	66,5	7,5	37,3
1990-1995	69,3	6,6	32,5	67,3	7,1	27,6
1995-2000	70,9	6,2	28,4	69,4	6,8	23,7
2000-2005	72,6	6,0	24,4	71,7	6,5	19,4

Fuente: DANE, 2007. Colombia. Estimación de la mortalidad 1985-2005. (Cuadro 6.1 Informe PNUD)

(Informe, p. 233)¹⁷. Los modelos de explotación agrícola y ganadera, de industrialización y la expansión urbana, que colocan en un plano secundario la sostenibilidad y la protección al medio ambiente, así como la baja capacidad institucional para una adecuada gestión de recursos naturales y el control del medio ambiente, han llevado a la acumulación de estas problemáticas.

4. Debilidad del tejido y el capital social, y de capacidad de la ciudadanía y las comunidades para la participación y el control social efectivos

Uno de los aspectos más inquietantes es que, a pesar de la diversidad de formas de asociación existentes¹⁸, el tejido social y el capital social son débiles. En particular se presenta una baja capacidad de acción colectiva, débil confianza en los esfuerzos asociativos y baja capacidad de control social, desde las propias comunidades y la sociedad civil¹⁹. Según los resultados de la Encuesta de Capital Social, la referencia solidaria más importante para las personas es la familia (74%) y, en menor proporción, el vecindario (9.8%). Si bien operan las instancias de participación comunitaria, se trata de una participación, cuando no cooptada por lógicas clientelistas, desestimulada por

gobernantes y servidores públicos²⁰. Una expresión de esta debilidad es la baja capacidad de control social sobre la gestión pública, en una región donde los malos manejos y la falta de transparencia en el manejo de recursos y bienes públicos produjeron una profunda crisis de las administraciones locales y regional²¹. El control de la participación desde la política convencional y la presencia de actores y lógicas violentas en muchos municipios han operado como factores de desestímulo; como se señaló en varias consultas, la violencia ha producido miedo y alejamiento de la acción social y política de sectores sociales y comunitarios.

5. Extensa y prolongada crisis de gobernabilidad democrática en el Departamento y sus municipios.

Para el Informe la gobernabilidad como condición de la inclusión implica la capacidad de los gobiernos y de la sociedad para construir consensos en torno a una agenda pública que señala políticas y acciones comunes y de largo plazo a favor de las instituciones del estado social de derecho y del desarrollo humano (Informe, PNUD, p. 281). El Informe muestra de diversa forma la prolongada crisis de gobernabilidad democrática de la región, cuyos efectos han sido la pérdida de confianza y el debilitamiento del sector público regional, su baja capacidad de planeación y de gestión pública eficiente²². Retomando diferentes análisis, el Informe muestra entre sus factores determinantes por una parte la crisis de los partidos políticos, que “contribuyó a desnaturalizar la acción política en la región y a la privatización

17 La deforestación severa o muy severa afecta al 10.2 % de todo el departamento, al 16.8% de las vertientes del Cauca, el 2.9% de la vertiente pacífica. Los sedimentos en el río Cauca pasaron de 431 mil toneladas en 2001 a 1 millón 746 mil en 2006 (Cuadro 8.2). Los caudales de los principales ríos han disminuido en 10 años entre un 10% y 20%. El agua subterránea, uno de los principales recursos del departamento, es utilizada en su mayor parte por los ingenios y en menor proporción para otras actividades. La recolección de basuras alcanza al 90%, pero de este porcentaje sólo el 10% tiene una disposición adecuada.

18 La mayoría son de carácter religioso, deportivo y cultural, en segundo lugar, de carácter económico y gremial; en tercer lugar, comunitarias y cívicas; cuarto, las de tipo político y, finalmente, las de género y étnicas. (Informe p. 262)

19 Estos resultados se fundamentan en la Encuesta de Capital Social realizada por el Informe (capítulo 9, p. 260-2639), pero igualmente en otros estudios (Sudarsky, 2007, 326-336) y en el trabajo de campo.

20 La referencia a los obstáculos o escasas oportunidades de participación a nivel local fue reiterada en las consultas con organizaciones de base en diversos municipios. Informe Capítulo 9, p.270-271.

21 “Entre el 200 y el 2003, el endeudamiento de los municipios y departamento elevó el servicio de la deuda al 24% del presupuesto y a que éste fuese 2.3 veces los recursos de inversión” (Informe PNUD, p. 287); sobre Cali, el Departamento y muchos municipios sigue pesando una inmensa deuda acumulada en períodos de gobiernos ineficientes y corruptos.

22 A pesar de los esfuerzos del gobierno departamental en el período 2004-2007, sigue restringida la capacidad del departamento y, más aún, la de Cali, como capital y centro político y económico.

parcial del presupuesto de las entidades públicas; facilitó el ingreso de los dineros ilegales a las campañas políticas, y a incrementar a mediados de los años noventa la influencia del narcotráfico en la vida pública regional, situación reeditada recientemente con la presión de grupos narcotraficantes y paramilitares en varias subregiones del departamento” (Informe, p. 284). La penetración del narcotráfico —“una de sus expresiones más erosivas”— afectó no sólo la política, sino los valores, el tejido social y económico: “El prototipo de gobernabilidad surgido ha conducido en muchos casos a la parcelación de las administraciones en pequeños feudos, fraccionadas según cuotas de poder. Esto ha traído falta de credibilidad hacia los gobernantes hacia la clase política, e indirectamente hacia la propia democracia local. Se trata de una crisis de legitimidad y credibilidad que representa un obstáculo para la gobernabilidad democrática incluyente” (Informe, p. 284). Según los resultados de la Encuesta de Capital Social realizada por el Informe en el año 2007, concejales y alcaldes tenían los mayores niveles de desconfianza entre los ciudadanos (sólo el 10% confía, en comparación con el 47% que desconfía).

La violencia homicida generada por el narcotráfico, la delincuencia común, el conflicto armado y una difusa problemática de convivencia determinan para el período 2005/2007 tasas por encima de la media nacional (Mapa 2) y confrontan la capacidad del Estado y los gobiernos locales y regional para garantizar la defensa de la vida, honra y bienes y el monopolio de la fuerza y la justicia por el Estado. La violencia en sus diversas formas ha venido operando como factor generador o reproductor de exclusión y debilitamiento del tejido social, económico y cultural.

6. La articulación sistémica y el círculo vicioso que reproduce la exclusión y el rezago del Departamento.

El Informe muestra que las diversas problemáticas analizadas que generan, reproducen o amplifican situaciones de exclusión (en cuanto acumulación de desventajas

y limitaciones) resultan de una especie de círculo vicioso de dimensiones y procesos de naturaleza sistémica y compleja. En especial las tensiones generadas por el modelo de desarrollo y la crisis de la gobernabilidad aparecen como factores decisivos; la primera porque configura desventajas estructurales de amplia repercusión y la segunda por su incidencia negativa en la consolidación de una perspectiva de desarrollo democrático integral en la región. Esta problemática de gobernabilidad (liderazgo, gestión pública eficiente y transparente) se traduce en la incapacidad de construir y ejecutar agenda pública de largo plazo²³, así como en la limitada capacidad de las autoridades y entes públicos para realizar las promesas del Estado social de derecho y disminuir el impacto de los obstáculos y limitaciones que el modelo de desarrollo implica para el desarrollo humano y la inclusión. La crisis de la gobernabilidad democrática remite a la deformación del liderazgo de los actores políticos, sociales e institucionales de la región, mientras que la debilidad del capital social se revela como una de sus condiciones, en tanto no permite mayores niveles de participación y control social en la definición, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en el ámbito territorial. La fragmentación y debilidad de la sociedad civil regional se traduce especialmente en la limitada capacidad de los ciudadanos de ser actores decisivos en el logro de una gobernabilidad democrática.

En esa dirección el informe plantea que “los logros en desarrollo humano y en inclusión resultan de una verdadera sinergia entre dinámicas del modelo económico, avances del Estado Social de Derecho, vigencia de una cultura plena de reconocimiento y no discriminación, y finalmente de la existencia de un gran pacto social y político, expresado en la gobernabilidad democrática y en un fuerte capital social favorable a la solidaridad y la responsabilidad con lo público”.

23 A pesar de diferentes esfuerzos, como la Agenda Interna y el Plan Maestro, la gestión está amarrada a los planes de Desarrollo, que no se traducen en compromiso y decidida acción común de largo plazo en torno a cuestiones estratégicas.



7. Recomendaciones

El Informe tiene un enfoque ampliamente propositivo en dos sentidos: de un lado, recupera y visibiliza en las diferentes dimensiones, experiencias concretas y positivas de intervención desde los gobiernos territoriales, las organizaciones sociales y comunitarias y la empresa privada a favor de programas y políticas de inclusión y desarrollo humano. En segundo lugar, con base en ellas y en diversos aportes plantea un conjunto —a veces detallado— de propuestas para la agenda y las políticas públicas regionales²⁴. En resumen esas propuestas apuntan a:

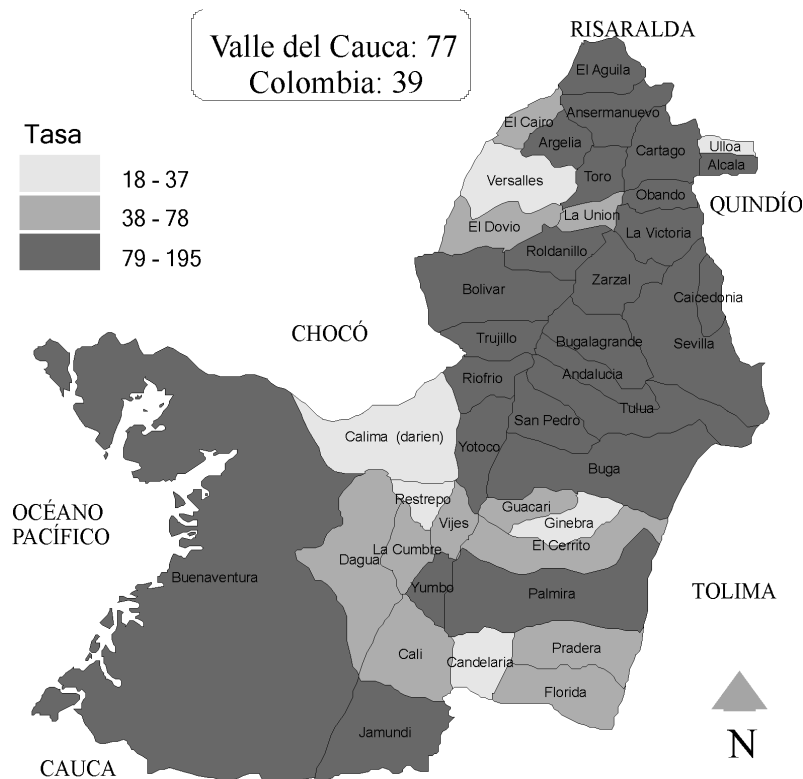
I. Fortalecer y darle continuidad a políticas y acciones públicas a favor de la inclusión y el desarrollo humano, con prioridad en la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad, la precariedad y la desigualdad que afecta a diversos grupos. Para ello se requiere:

- Construir consensos y agenda colectiva de mediano y largo plazo sobre la apuesta estratégica de la región (mercado interno vs. mercado externo), que hagan compatibles las ventajas comparativas (territoriales, humanas, ambientales), el fortalecimiento de la competitividad y el crecimiento económico, con más equidad en la distribución de beneficios.
- Inversión sostenida y con equidad en capital humano: educación, C y T, salud y saneamiento básico como bienes públicos.
- Acceso y dotación de activos en condiciones de equidad para potenciar las iniciativas empresariales y la capacidad creativa y productiva en todo el territorio: crédito, tierra, ciencia y tecnología, información y acceso a mercados.

24 En cada capítulo se presentan propuestas y los posibles actores dinamizadores.

Mapa 2.

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2007



Fuente: Policía Valle y Metropolitana de Cali, Observatorio Social Cali y Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Censos 1993 y 2005, Proyecciones de población municipales por área 2005-2008. Cálculos Cidse –IDH-Valle, 2008 Mapa 4.4 Informe PNUD,

II. Fortalecer la cultura de gobernabilidad democrática y el buen gobierno y mejorar la capacidad institucional de planeación y gestión públicas y la confianza y credibilidad en el sector público, para lo cual es necesario lograr:

- Vigencia plena de la institucionalidad del Estado de Derecho y recuperación de la legitimidad las formas de democracia representativa y participativa.
- Consolidación del liderazgo público en la construcción y aplicación de la agenda estratégica.
- Transparencia y lucha contra toda forma de corrupción y dilapidación de recursos y bienes públicos.

- Aplicar con eficiencia y equidad los recursos públicos.
- Mejores sistemas de información y seguimiento.
- Efectividad de los canales y espacio de participación e intervención de las comunidades y la sociedad civil en la definición de políticas y en la gestión pública.

III. Fortalecer el capital social (tejido social, confianza y solidaridad), las capacidades e iniciativas de participación, intervención y control social desde la sociedad civil y las organizaciones sociales, para lo cual se requiere:

- Afianzar una cultura ciudadana basada en una ética de compromiso y responsabilidad con la defensa de lo público, lo cual implica a partidos y líderes políticos, organizaciones sociales, empresariales, académicas y culturales y ciudadanos en general.
- Más participación e intervención en la definición de agendas y políticas públicas a favor de la inclusión y el desarrollo humano e igualmente en el seguimiento y control por la sociedad civil.
- Movilización, acción y compromisos concretos a favor de la inclusión por parte de empresarios y gremios, grupo parlamentario y representantes en cuerpos colegiados, organizaciones académicas, científicas, medios de comunicación y organizaciones sociales en general.

Finalmente, siendo resultado de un amplio proceso de discusión y participación, viene siendo objeto de un amplio debate en la agenda pública regional, que comenzó en la coyuntura electoral de 2007, cuando desde el Informe se promovió con los candidatos a la alcaldía y la gobernación la firma de pactos por la inclusión y el desarrollo humano, concretados con 33 de los alcaldes elegidos. Por

otra parte, en la fase de preparación de los planes de desarrollo de los nuevos gobiernos municipales y departamental del período 2008-2011 el Informe entregó a todas las administraciones un conjunto de recomendaciones y una base de datos sobre cerca de 50 variables (vinculadas además con los ODM), como punto de referencia para los nuevos planes de desarrollo. Más recientemente se han promovido compromisos con la bancada parlamentaria regional, empresarios, organizaciones sociales, académicas y los medios de comunicación. Finalmente se logró que la plataforma de entidades que apoyaron la elaboración del Informe²⁵, acordaran darle continuidad a una fase de acompañamiento y seguimiento de la puesta en marcha de sus recomendaciones. De todas formas, se trata de una tarea colectiva en la cual está puesta a prueba la voluntad política y la capacidad de su dirigencia y de las organizaciones sociales para no aplazar tareas y estrategias fundamentales con miras al logro de una sociedad con menos desigualdades, más convivencia y mayor solidaridad.

25 Las principales Universidades regionales (Valle, PUJ, USB, ICESI y Autónoma), Comfandi, la Cámara de Comercio, las Fundaciones: Alvarallice, Foro Nacional por Colombia, Carvajal, Caicedo Gonzalez, Arcesio Paz, Epsa, Propal, Smurfit Cartón de Colombia, Parquesoft, la Sociedad Portuaria, el Comité Intergremial del Valle, Telepacífico, la Gobernación, Acción Social, la Agencia de Cooperación Catalana y, obviamente, el PNUD.



Álvaro F. Córdoba Caviedes

Abogado, Especialista en Ética y Derechos Humanos,

Director Ejecutivo de la Fundación Intervención en Justicia.

Coordinador del Programa de Atención a las Víctimas de Violencias y

Delitos para la Garantía de sus Derechos, Alcaldía Mayor de Bogotá.

La violencia sexual contra niños y niñas como violación de derechos humanos¹

Álvaro F. Córdoba Caviedes

“Todos hemos tenido que ver, en algún momento de nuestra vida, con la niñez y por eso hemos buscado la forma adecuada para relacionarnos con ella. Y todo simple y llanamente porque están ahí, hacia donde miremos. Son una realidad presente y cierta: están en la calle, en el parque, en la televisión (...). La niñez no es el futuro del país, es un presente que ofrece mucho más de lo que todos esperamos. Por eso su problemática, su desarrollo, su situación son prueba de cómo marcha el país, cómo esta funcionando el proyecto de sociedad que construimos.” (Moreno Aldemar, Estas memorias no son de memoria)

“El delito sexual en Colombia, continúa siendo uno de los factores violentos que registra un mayor impacto en la sociedad, dadas las circunstancias en que se cometen y por involucrar en él, prioritariamente, a menores de edad de ambos sexos y ser sus victimarios, en su gran mayoría, personas cercanas al círculo familiar y social”².



El delito de la violencia sexual nos ubica frente a la responsabilidad por omisión de gran parte de los Estados modernos y democráticos, por no implementar medidas eficaces para contrarrestar y reducir los altos índices de casos sobre este flagelo. El sólo hecho de que muchos de estos delitos continúen siendo simples asuntos de “*violencia doméstica*”, como muchas legislaciones

¹ Imágenes tomadas de <http://www.flickr.com/photos/beija-flor/>

² Cfr. INML-CF, Forensis 2007, Bogotá, 2007, p. 150.



nacionales los califican, refleja sin duda una negación de querer hacerse cargo sin eufemismos de esta compleja problemática de nuestra sociedad. Este desinterés parecería ser -como lo vienen sosteniendo organizaciones de mujeres y los estudios de género- el resultado de un ejercicio androcéntrico del poder que caracteriza la estructuración tradicionalmente patriarcal de nuestras sociedades.

El enfoque penal de los delitos sexuales en Colombia se ha transformado con los cambios culturales y el desarrollo del país, de proteger la honra y el pudor sexual se ha pasado a tutelar la libertad, integridad y formación sexuales.

En el campo del derecho internacional debe considerarse un gran avance que el Estatuto de la Corte Penal Internacional o “Estatuto de Roma”³, al igual que otros instrumentos similares que lo precedieron, han logrado establecer que aquello que en el pasado no era más que un “botín de guerra” de los vencedores (se refiere a la apropiación de mujeres y niñas en contextos de conflicto armado) hoy es considerado “crimen de guerra” y “de lesa humanidad” (Artículo 7, literal g y Artículo 8, numeral 2, literal b, xxii)⁴.

Esta normatividad internacional es de gran importancia en un país como Colombia, que desde hace décadas padece un conflicto armado, el cual en los últimos años ha evidenciado una creciente degradación humanitaria. Esta situación ha sido señalada insistentemente por los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, quienes denuncian los delitos cometidos por miembros de los diversos actores armados en los casos de embarazos

forzados, esclavitud sexual, actos de violación, esclavitud forzada que afectan a niñas y a mujeres, entre otros.

En el año 2004 según el Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas referido, continuaron registrándose en distintas zonas del país:

- Atentados contra las mujeres y niñas por parte de los grupos armados al margen de la ley, generalmente acompañados de torturas, desplazamientos, desnudez forzada y otras formas de agresión física, sexual y psicológica.
- La esclavitud sexual continuó siendo una práctica que afectó los derechos de las mujeres y las niñas, estas últimas casi siempre reclutadas desde los 12 años para dicho fin. Esta práctica está generalmente acompañada de anticoncepción y aborto forzados.
- Esas situaciones plantean igualmente un alto riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual o VIH.
- Se denunciaron casos de mujeres en Cúcuta que después de haber sido obligadas a tener relaciones sexuales con los paramilitares fueron declaradas como "objetivo militar" por la guerrilla.
- Se registraron también infracciones atribuidas a miembros de la fuerza pública que irrespetaron la inmunidad de la población civil, en particular homicidios en personas protegidas, y de violencia sexual contra mujeres y niñas.
- A las FARC-EP se les atribuye la responsabilidad de reclutamiento de niñas, forzando el uso de anticonceptivos y la práctica compulsiva de pruebas masivas de VIH, y esclavitud sexual de mujeres y niñas. También se atribuye a este grupo armado ilegal ataques contra mujeres que por tener relaciones con miembros de la fuerza pública o de grupos paramilitares son

3 “Estatuto de la Corte Penal Internacional”. Adoptado por la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas, Roma, el 17 de julio de 1998. Entrada en vigor: 1º de julio de 2002. Entrada en vigor para Colombia: 1º de noviembre de 2002 en virtud de la Ley 472 de 2002.

4 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Derecho Penal Internacional. El Estatuto de Roma y otros instrumentos de la Corte Penal Internacional*, Bogotá, 2003, pp.14 y 18.

víctimas de homicidios y amenazas, como la masacre de cuatro mujeres, una de ellas embarazada, ocurrida en octubre en Colosó (Sucre)⁵.

- Violencia sexual: en el año 2005 hubo un aumento de denuncias de actos de violencia sexual contra mujeres y niñas por parte de servidores públicos, en particular miembros de la Fuerza Pública. Se registraron casos de violencia sexual, incluyendo violaciones, y de torturas contra mujeres atribuidas a miembros de la Policía y del Ejército, en ocasiones de manera grupal. Varios de estos actos afectaron a mujeres indígenas, y muchos ni se investigan⁶.

Las mujeres y las niñas fueron víctimas de diferentes formas de violencia y sus derechos siguieron siendo afectados por el conflicto armado. De las formas de violencia registradas por la Oficina en el transcurso de 2005, la violencia sexual y los homicidios contra mujeres fueron los más recurrentes. Las más afectadas por estas formas de violencia fueron mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, desplazadas, que han retornado a su lugar de origen o que viven en comunidades bloqueadas⁷.

En el Informe anual correspondiente al año 2007 se siguieron registrando los siguientes tipos de hechos:

- El conflicto armado continúa teniendo un impacto específico sobre las mujeres aunque, como en años anteriores, los casos de violencia sexual ocurridos en este contexto, siguen siendo difíciles de documentar. Se recibió información de casos atribuidos a las FARC-EP que revelan que la violencia



sexual es utilizada como mecanismo de presión o represalia. Por ejemplo, en junio de 2007 una docente fue víctima de violencia sexual en Medellín, por haberse negado a instruir a sus alumnos en los ideales políticos de la guerrilla (párrafo 70).

- La oficina en Colombia también recibió información sobre casos de violencia sexual atribuidos a miembros del ejército, ocurridos en Bolívar y Putumayo (párrafo 71).
- Los niños y las niñas se encuentran en situación especialmente precaria cuando son víctimas de desplazamiento por razones vinculadas al conflicto. Se siguen registrando casos de niños y niñas gravemente afectados por minas antipersonales, actos de violencia sexual, ataques indiscriminados y actos de terrorismo (párrafo 73).
- También se registró un caso de violencia sexual ocurrido el 27 de julio, en El Carmen de Bolívar (Bolívar), en contra de una mujer con discapacidad mental, atribuido a siete soldados del Ejército (párrafo 46)⁸.

5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Año 2004, E/CN.4/2005/10 28 de febrero de 2005, Op. cit., pp.28-32.

6 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada...*, Año 2005, E/CN.4/2006/9 20 de enero de 2006, Op. cit., pp.13-14.

7 Ibid., pp.58-59.

8 Alto Comisionado de las Naciones Unidas par LOA Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada...*, Año 2007, A/HRC/7/39 28 de febrero de 2008, Op. cit., pp. 25, 35 y 55.

Cuadro 1.

Dictámenes sexológicos 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Dictámenes sexológicos Totales	14.239	17.113*	16.267**	17.186***	17.917****
Dictámenes sexológicos sobre menores de edad	11.886	14.434	13.835	14.840	15.353

* Considerando los dictámenes conocidos por INML-CF como información indirecta (es decir, practicados por médicos del servicio de salud obligatorio ya que en el municipio no existe punto de atención del INML-CF) la cifra correspondiente al 2004 asciende a 17.912 dictámenes sexológicos (ver nota 114).

** Si consideramos los dictámenes sexológicos conocidos por INML-CF como información indirecta la cifra correspondiente al 2005 asciende a 18.474 dictámenes sexológicos (ver nota 114).

*** Si consideramos los dictámenes sexológicos conocidos por INML-CF como información indirecta la cifra correspondiente al 2006 asciende a 19.592 dictámenes sexológicos

**** Si consideramos los dictámenes sexológicos conocidos por INML-CF como información indirecta la cifra correspondiente al 2007 asciende a 20.273 dictámenes sexológicos.

Como se ha observado, simultáneamente al desarrollo del conflicto armado existen otras violencias que pretenden transcurrir silenciosamente en medio de los grandes avatares de la guerra, las cuales se hacen ruidosas en las crecientes cifras de violencia intrafamiliar y maltrato a los niños, niñas y adolescentes en cuanto a delito sexual se refiere. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF) en Colombia, las niñas y las mujeres siguen siendo gravemente afectadas por las distintas formas de violencia intrafamiliar y sexual.

La misma fuente señala que en el año 2007 se practicaron 15.353 dictámenes sexológicos en menores de edad, mientras que en el año 2006 habían sido 14.840⁹. Tengamos en cuenta que esta última cifra ya había registrado un aumento porcentual del 23% (3673 casos de diferencia) con respecto a 2005, año en el cual se tuvo conocimiento de 13.835 dictámenes por delitos sexuales (Cuadro 1). En 2004 se denunció un mayor número de casos de violencia sexual (violaciones, esclavitud sexual y desnudez forzada) por parte de los grupos guerrilleros, los paramilitares así como de integrantes del Ejército¹⁰.

9 Cfr. INML-CF, *Forensis 2007*, Op. cit.

10 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada...*, Año 2004, Op. cit.

De los registros oficiales de delito sexual hay dos conclusiones que merecen destacarse en la línea de la reflexión propuesta en este trabajo. En primer lugar, en cuanto a las víctimas es preocupante que el 85,7% en el año 2007 son menores de edad (Cuadro 1 y 2). La mayor tasa de delito sexual se presenta en el grupo de los 10 a 14 años (2007) en el sexo femenino y de 5 a 9 años (2007) en el sexo masculino. A éste le sigue el rango de edad comprendido entre los 5 a 9 años, con una tasa de 165,0 en el sexo femenino y de 52,5 en el masculino. En segundo lugar, el sexo más afectado sigue siendo el femenino con un porcentaje de participación del 84%, aunque el porcentaje del sexo masculino no es despreciable siendo el 16 %¹¹.

Para el año 2007 se registra un incremento de 681 casos si consideramos la información directa e indirecta de los dictámenes sexológicos conocidos por el Instituto de Medicina Legal. El porcentaje de niños y niñas víctimas de delito sexual en el 2007 se mantiene en el 85,7 % de los dictámenes sexológicos. Las tendencias presentan continuidad en relación al 2006 en cuanto a los grupos etáreos más vulnerados, en este sentido, las niñas de 10 a 14 años son las más afectadas por este tipo de delito, mientras que los niños más afectados están entre los 5 y 9 años (Cuadro 2).

11 INML-CF, *Forensis 2007*, Op. cit., p. 145.

Estos datos que son lamentablemente reales pueden parecer reiterativos, sin embargo, el énfasis tiene como objeto demostrar la gravedad de la violencia sexual en Colombia; considerando incluso que estas cifras presentan tendencias similares en América Latina e incluso en otros países a nivel mundial.

Conocer casos de violencia sexual así como de maltrato físico y psicológico contra los niños y las niñas probablemente puede producir en muchos de nosotros(as) un impacto en nuestra sensibilidad equiparable posiblemente a la reacción frente a brutales crímenes de guerra. Es que la violencia sexual genera lesiones no sólo físicas sino también psicológicas y emocionales dado que en un gran porcentaje de casos el victimario es un pariente cercano o conocido. Además, es un delito que se dirige contra personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ni hablar de los casos donde las víctimas son niños y niñas menores de 5 años, que no pueden registrar el hecho de abuso pues no tienen conciencia plena o posibilidad de hablar.

Abordar seriamente el problema de salud pública que constituye la violencia intrafamiliar y el delito sexual es prioritario al pensar en un diseño de una sociedad del posconflicto. Las víctimas y los familiares de las víctimas de la violencia social y política por causa del conflicto armado reclaman hoy con absoluta razón el derecho a la verdad, la justicia y la reparación en el marco de la aplicación de la Ley 975 de 2005 o “Ley de Justicia y Paz”, mediante la cual se adelanta el proceso de juzgamiento a miembros de los grupos paramilitares en Colombia. En este contexto la reparación de los crímenes de guerra y de lesa humanidad como masacres, homicidios, desaparición forzada, entre otros, supone un desafío muy grande para el Estado y la sociedad colombiana. Así mismo, el derecho a la justicia en casos de delito sexual contra niños, niñas y adolescentes, así como en el caso de las mujeres, resulta prioritario para personas que han sido afectadas en toda su dignidad e integridad personal. Sin embargo, saltan los interrogantes en torno a qué reparación es concebible para delitos donde se abusó del

Cuadro 2.

Dictámenes sexológicos según grupo, edad y sexo - Colombia 2007

Edad	Femenino	Masculino	Total
00-04	1922	491	2413
05 - 09	3570	1181	4751
10 - 14	5315	802	6117
15-17	1883	189	2072
18-19	585	43	628
20 - 24	807	58	865
25-29	430	38	468
30-34	200	17	217
35-39	135	12	147
40-44	94	8	102
45-49	47	7	54
50 - 54	23	4	27
55 - 59	11	3	14
60-64	5	2	7
65 - 69	6	2	8
70 - 74	4	2	6
75 - 79	7	1	8
80 y +	9	0	9
Sin dato	3	1	4
TOTAL DIRECTAS	15056	2861	17917
TOTAL INDIRECTAS	1937	419	2356
TOTAL GENERAL	16993	3280	20273

Fuente: INML y CF. SIRDEC, 2007

cuerpo e integridad de niños y niñas iniciándolos a una relación violenta y distorsionada con la sexualidad. Este problema toca profundas fibras del tejido social pues involucra a la familia y a sus miembros, a la comunidad, a los mecanismos de justicia e instituciones que en estos casos resultan muchas veces lentos e inoperantes, así como a los operadores de justicia quienes subvaloran desde sus prejuicios de género las denuncias que las víctimas se atreven a realizar.

Como se ha destacado al referirse a la violencia intrafamiliar, en el delito sexual también está involucrado un ejercicio del poder sobre la mujer, ya que este tipo de violencia afecta mayormente a las niñas:

“La Organización Mundial de la Salud (OMS, 1997), estima que en todo el mundo una de cada cinco mujeres se ha visto forzada a practicar el sexo contra su voluntad en algún momento de su vida; la OMS también refiere que independientemente de la región geográfica o de la cultura, entre el 40% y el 60% de los casos de abuso sexual ocurre en mujeres menores de 16 años”¹².

Frente a los hechos de maltrato infantil y violencia sexual, especialmente en los casos donde el victimario es demasiado cercano a la víctima, y por haberlo considerado tanto tiempo de competencia “doméstica”, se ha generado un tipo de/cierta tolerancia o permisividad social. Actualmente el problema se hace más visible en los medios de comunicación, en los informes, pronunciamientos y más tímidamente, en acciones coordinadas e institucionalizadas para afrontarlo y prevenirlo.

No obstante, se trata de problemáticas humanas demasiado complejas que implican la revisión de paradigmas culturales (esquemas mentales, discursivos, modos de relaciones interpersonales). En este sentido, se hace necesario repensar la idea de los hijos(as) como dominio del padre y de la madre, donde el cuerpo se vuelve el lugar de represalias muchas veces caprichosas o resentidas de los padres y cuidadores.

La violencia sexual: una práctica sistemática y generalizada

Lo que constituye un dato relevante es que las modalidades de violencia contra la niñez resultan un fenómeno que se repite en diversos países del mundo, donde muchas veces la diferencia entre los casos que ocurren entre los países desarrollados con respecto a los denominados países en vías de desarrollo,

radica en la manera de afrontar tales eventos, en las propuestas de trabajo en torno a su solución y en los recursos disponibles al respecto. Como muestran los hechos conocidos en la prensa y las estadísticas que elaboran Observatorios de violencia contra la mujer como el Observatorio Europeo de la Violencia contra las Mujeres, no es exagerada la apreciación que el maltrato, el abuso y la violencia de diferente índole, y especialmente la violencia sexual, encuentran en contextos de países en desarrollo y en países “desarrollados” el mismo estigma sobre las mujeres, los niños y las niñas. En este sentido, el Observatorio europeo mencionado refirió que “El número de agresiones sexuales atendidas en el hospital Clínico de Barcelona sube el 70% en un año (durante 2005)” y que “El 50% de las chilenas confiesa haber sido golpeada” en el marco de una investigación comparativa del Sernam sobre violencia intrafamiliar en cuatro regiones del país, concluye además que cuatro de cada 10 mujeres sufren violencia psicológica, y entre un 25% y un 32,% ha sido pateada, arrastrada o ha recibido una golpiza¹³.

Desde una mirada histórica se reconoce que la violencia sexual contra la mujer y particularmente contra los menores de edad, no es cuestión del presente sino que configuró una práctica presente en muchas sociedades anteriores, independientemente de su nivel de desarrollo cultural y económico. Diversas investigaciones han establecido una multiplicidad de causales aplicables a estas conductas delictivas, muchas de las cuales, desafortunadamente se soportan en características individuales de los agresores con la finalidad de atribuir esta práctica de violencia a la voluntad de mentes desviadas y psicológicamente inadaptadas. Desde estos reduccionismos, la culpabilidad recaía en la identidad del delincuente, tal como lo había contemplado la criminología clásica respecto de muchas de las conductas delictivas.

Por fortuna, gracias a los nuevos aportes de la criminología y de la criminología sociológica en particular, que han sido el resultado de trabajos interdisciplinarios, se ha podido

¹² Jiménez, Miguel, *Agencia de Información Solidaria (AIS)*, España, enero de 2003.

¹³ Ver página web del Observatorio Europeo de la Violencia contra las Mujeres. En: <http://www.observatorioviolencia.org/programa.asp>

establecer un amplio espectro de causales generadoras de los comportamientos punibles, destacándose para los propósitos del presente trabajo aquellas que tienen íntima relación con las condiciones socioeconómicas imperantes en cada sociedad, así como los factores ligados al ejercicio arbitrario y despótico del poder por parte de aquellos individuos o grupos, que amparados por una estructura patriarcal, han violentado impunemente a amplios sectores de la sociedad imponiéndoles condiciones de vida indignas, actuando preferentemente sobre aquellos grupos de personas que hoy se reconocen como vulnerables¹⁴, dentro de los cuales hoy tiene un preeminente lugar la niñez. En este sentido, se comprende lo sostenido por varias investigadoras, que la violencia sexual contrario a lo que muchas personas piensan, no tiene que ver con la satisfacción de un deseo sexual sino con una cuestión política en sentido amplio: *“es falso que los violadores cometan estas agresiones en búsqueda de placer coital. La violación sexual es una de las manifestaciones, quizás la más terrible, del ejercicio desigual del poder”*¹⁵.

Por otra parte, el tema de la violencia sexual no tiene un referente unívoco, algunas veces aparece relacionada como una de las formas críticas de la violencia contra las mujeres, la violencia de género, cuya manifestación visible ocurre en la violencia conyugal; en otras, aparece relacionada al

interior de la problemática del maltrato infantil, reflejado principalmente en el abuso sexual infantil o la prostitución infantil, y en otras ocasiones es abordada como una de las formas de violencia al interior de la familia. En cualquiera de los casos la violencia sexual afecta a hombres y mujeres, en especial a niñas y niños. La violencia sexual tiene lugar al interior de diversos espacios sociales, así mismo trasciende las relaciones familiares. Existe violencia sexual en la escuela, hostigamiento sexual en la calle y en el transporte público, acoso sexual en los lugares de trabajo, abuso sexual por parte de personal de salud contra pacientes, violación y otras formas de denigración y abusos sexuales utilizados como arma de tortura o de guerra, entre otros.

En cuanto al abuso sexual infantil, es pertinente contar con una definición que ubique o aproxime conceptualmente esta problemática. Para ello se hace referencia a un documento elaborado para Colombia por la Consejería Presidencial para la Política Social y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en donde se define este abuso como:

*“(...) todo acto de tipo sexual, con o sin contacto, ejecutado por un sujeto que se vale de un menor de edad para satisfacer sus necesidades sexuales o las de un tercero, o bien como cualquier clase de placer sexual con un niño o niña por parte de un adulto u otro menor de edad desde una posición de poder, fuerza o autoridad, con o sin su consentimiento. El o la abusador/a puede ser un menor de edad cuando es significativamente mayor que la víctima o tiene una posición de poder o control sobre ésta. No es necesario que exista un contacto físico, en forma de penetración o tocamientos para considerar que existe violencia sexual, puede utilizarse al niño o niña como objeto de estimulación sexual, como es el caso de la pornografía o de la exhibición de actos sexuales frente a niñas y niños”*¹⁶.

14 “El concepto de vulnerabilidad es preciso articularlo a los conceptos de diferencia y desigualdad. En razón de la diferencia se reconoce la variabilidad humana, estos es, las diferencias de sexo: hombres, mujeres; la diversidad de edades: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, ancianos; la diversidad de etnias y culturas; la diversidad de condiciones biológicas, psíquicas, sociales y ambientales que afectan o impactan de manera particular el desarrollo pleno de algunos grupos: enfermos, discapacitados, refugiados, desplazados. La vulnerabilidad es una forma específica de la diferencia que denota condición o posición de mayor riesgo de un grupo con respecto del conjunto social o de otro grupo.” Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y Consejería Presidencial para la Política Social, Derecho a los Derechos. Atención integral a sobrevivientes de delitos sexuales, Bogotá, 2001, p.12.

15 Velásquez, Olivia, Integrante del Grupo de Mujeres COLEM, San Cristóbal de las Casas, México.

16 FNUAP y Consejería Presidencial para la Política Social, Derecho a los Derechos. Atención integral a sobrevivientes de delitos sexuales, Bogotá, 2001, p.38.



En esta línea, la violencia sexual es definida en los siguientes términos:

“(…) es una forma de ejercicio del poder-dominación, una expresión de las desigualdades entre sexos y generaciones, que afecta en mayor proporción a las mujeres jóvenes y a las niñas. La violencia sexual es un dispositivo de control y/o de explotación económica que se dirige a instaurar o a perpetuar condiciones sociales de iniquidad y de subordinación. La violencia sexual es un síntoma de los profundos desajustes en la construcción de los vínculos afectivos, filiales y sexuales y en la vivencia cotidiana de la democracia en la pareja, la familia y la comunidad”¹⁷.

Al considerar la violencia sexual como una forma de ejercicio del poder-dominación que evidencia desigualdades entre sexos, se puede ampliar la comprensión de por qué la violencia sexual contra las mujeres de todas

las edades ha sido una práctica sistemática en las guerras y en los distintos conflictos armados nacionales o internacionales. Las mujeres y las niñas suelen ser, en la mayoría de las ocasiones, las principales víctimas de los conflictos armados en la medida en que se vuelven muy vulnerables a los abusos sexuales que se producen durante la contienda. De hecho, la violación masiva de mujeres de la población enemiga sigue siendo una de las armas de guerra más usadas. En los recientes conflictos de la ex Yugoslavia, África Central, Sierra Leona, la violación de mujeres ha formado parte de una estrategia deliberada para aterrorizar a comunidades enteras y obligar a la población civil a abandonar sus casas.

“Hace un año la paz llegaba, por fin, a Sierra Leona, uno de los países más castigados de África. Naciones Unidas y el Gobierno firmaron un acuerdo “histórico” para la creación de un Tribunal Especial que juzgará los crímenes cometidos durante los diez años de guerra civil, en la que unas 200.000 personas han perdido la vida y miles han sido mutiladas, la mayoría de ellas por los rebeldes del Frente Unido Revolucionario (FRU). La esperanza de una paz firme, sin embargo, se ve quebrada por el terrible recuerdo de aquel conflicto. Una refriega que se destacó por su violencia y por el maltrato sistemático de la población femenina. Amnistía Internacional ha denunciado que la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas fueron prácticas generalizadas. Prácticamente todas las mujeres y niñas que por millares fueron secuestradas por las fuerzas rebeldes fueron violadas y obligadas a servir como esclavas sexuales. Los estudios llevados a cabo por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han demostrado que el 75% de las mujeres y niñas de Sierra Leona fueron víctimas de abusos sexuales, mientras que otros cálculos elevan la cifra al 90%. Además, en algunos casos se las obligó a convertirse en compañeras sexuales o “esposas” de un solo combatiente, mientras que en otros han sufrido el abuso de varios

¹⁷ Ibid., p.13.

combatientes. Aparte de la brutalidad y del trauma provocado por la propia violación, las agresiones sexuales llegaban a provocar graves daños físicos, embarazos forzados, enfermedades e incluso la muerte. A menudo las víctimas de violación sufrieron tratos crueles. Sin ir más lejos, la mayoría de las víctimas a las que se dejaba en libertad presentaban hematomas, y muchas de ellas contrajeron enfermedades de transmisión sexual como el sida”¹⁸.

Del mismo modo, la violación sexual fue una práctica generalizada y sistemática realizada por agentes del Estado en el marco de la estrategia contrainsurgente desplegada bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, como ha ocurrido en la década del '70 en los países del Cono Sur.

En los casos citados la violencia sexual constituyó un *arma de terror*, siendo una grave vulneración de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las víctimas directas fueron principalmente mujeres y niñas, pero también fueron ultrajados sexualmente niños y hombres. Las violaciones sexuales causaron sufrimientos físicos y psicológicos así como secuelas profundas tanto en las víctimas directas como en sus familiares, cónyuges y comunidad entera. En el caso de la ex Yugoslavia y de África estos hechos tuvieron graves efectos de carácter colectivo para el grupo étnico al que pertenecían las víctimas.

Afortunadamente, recientes avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en particular el Derecho Internacional Penal han reforzado los instrumentos legales para combatir las formas de tortura dirigidas específicamente contra las mujeres en los conflictos armados. Así, los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda han emitido varios fallos que han sido de crucial importancia en la lucha por poner fin a la impunidad frente a estos actos. También lo ha sido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que otorga a la Corte (CPI) jurisdicción sobre los

¹⁸ Jiménez, M., Agencia de Información Solidaria..., Op.cit.



crímenes de guerra: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y otras formas de violencia sexual de gravedad comparable cometidas en el contexto de las guerras, y que según el Estatuto pueden constituir crímenes contra la humanidad (en el artículo 7° sobre Crímenes de lesa humanidad ver: numeral 1, literal g).

La violencia sexual es una violación de los derechos humanos y su prevención, sanción y eliminación son una responsabilidad del Estado

Cuando en el “*mundo de los adultos*” se tratan ciertos sucesos como si fueran de menor valor y seriedad es muy común escuchar la expresión “*cosas de niños*”, con la cual precisamente se pretende dar a entender que dichos asuntos son de importancia relativa. Por desgracia aquellos hechos que afectan el bienestar de los niños y las niñas o restringen sus auténticos derechos, y más aún aquellas conductas delictivas que se cometen en su contra, son tratadas igualmente

como “*asuntos de chicos*”, con lo que se reduce su gravedad y por ende se escapan de ser objeto de atención inmediata o de merecer reuniones urgentes en los órganos de autoridad con miras a la elaboración de medidas extraordinarias para atender esas problemáticas.

Pero esa actitud de desvalorización, indiferencia o desidia frente a los distintos y variados problemas que afectan a la niñez, por desgracia no sólo es atribuible a las autoridades estatales sino que puede aplicarse a la sociedad en general. Muchas veces se ha visto que cuando una persona adulta que ostenta algún reconocimiento especial en la sociedad es acusado de violentar sexualmente a niños y niñas, no se hacen esperar las marchas y muestras de solidaridad en su favor; un caso emblemático se vivió en Argentina con el “carismático” “padre” Grassi, pues era casi inverosímil observar a través de la televisión argentina, como los vecinos del barrio en donde se encuentra la institución que este sacerdote dirigía, no sólo lo vitoreaban en hombros cuando regresó, después de comparecer a las instancias judiciales que habían ordenado su detención preventiva, sino que además era a él a quien se lo consideraba como víctima de supuestos comportamientos tendenciosos y calumniadores de unos “niños desagradecidos”.

No se pretende desconocer el derecho a la defensa y menos aún violentar el principio de inocencia que ampara a todo imputado dentro de un proceso penal, pero se espera que igual demostración de exaltación y solidaridad deberían recibir los niños presuntamente violentados, por la sola condición de su infancia, mereciendo sin duda una mayor disposición para exigir a los órganos competentes celeridad en el esclarecimiento de los hechos denunciados, pues en eso radica precisamente la preeminencia que exige el principio del *Interés Superior del Niño* (Convención Internacional de los Derechos del Niño, artículo 3, numeral 1)¹⁹. Se ha señalado anteriormente, que este principio fundamental muchas veces ha servido únicamente para adornar la retórica

de pomposos discursos de todo tipo por parte de autoridades nacionales e internacionales, a quienes jamás se les ha ocurrido darle la misma importancia que les despierta aquellos temas que tratan con tanta seriedad y compromiso en las reuniones nacionales o mundiales sobre libre comercio, política económica, tráfico de estupefacientes, armas nucleares, sistema financiero, etc., o igualmente respecto de eventos menos políticos como unas olimpiadas, el mundial de fútbol y aún los reinados de belleza.

Sin embargo, tanto las normas internas del Estado como los tratados internacionales de derechos humanos existentes (bloque de constitucionalidad) consagran de manera expresa, que compete y obliga a los Estados, desarrollar una política que prevea el abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, y que dicha política se complemente con programas efectivos de protección y rehabilitación para quienes han sido víctimas de esta clase de conductas. En relación al caso colombiano, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya en su Informe correspondiente al año 2004 reafirmó la postura de los instrumentos internacionales de asignarle al Estado un papel fundamental en torno a la prevención y sanción de los delitos sexuales:

“La ausencia de una política integral y diferencial de prevención, protección y atención de las mujeres y las niñas víctimas del conflicto armado, en especial mujeres y niñas desplazadas, desmovilizadas, desvinculadas o reinsertadas agrava adicionalmente la situación de éstas. El sistema judicial sigue siendo ineficaz para atender los casos de violencia de género. Persisten estereotipos sexistas en la atención de los casos de violencia intrafamiliar y sexual, así como, una ausencia de experiencia por parte de los operadores judiciales en asuntos de género. Esta situación conlleva a desincentivar la denuncia y a aumentar la desconfianza en la justicia generando

¹⁹ UNICEF, *Derechos de los niños, niñas y adolescentes*, Buenos Aires, 2004, p. 10.

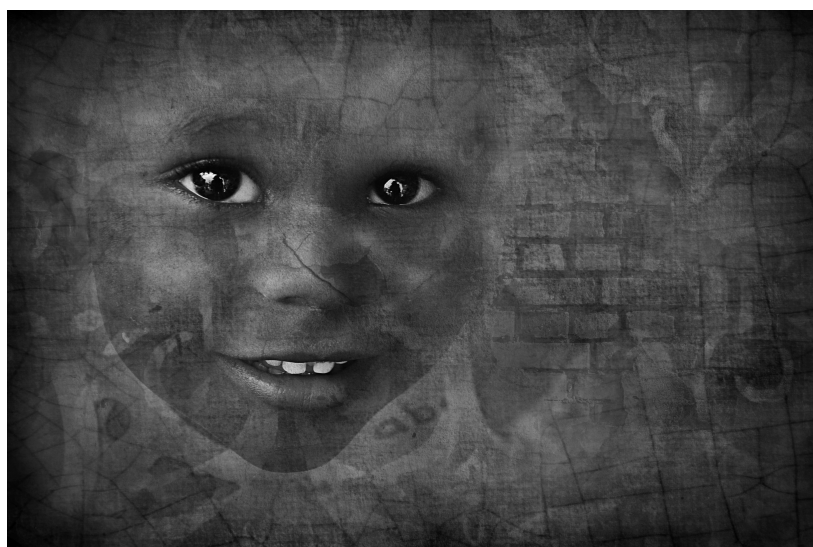
una mayor impunidad"²⁰.

Lo que menciona la Alta Comisionada constituye un punto nodal en las iniciativas para afrontar, atender, sancionar y prevenir el delito sexual. Se trata de las graves limitaciones del sistema judicial y los operadores de justicia para administrar justicia en estos casos. Los prejuicios sexistas afectan el trato y el procedimiento cuando las mujeres, niñas y adolescentes intentan denunciar un hecho de violencia sexual. En este contexto, se producen fenómenos de estigmatización de las mujeres y niñas víctimas, los casos no son adecuadamente investigados, las irregularidades procesales son frecuentes, la impunidad está garantizada si el victimario es un personaje reconocido en alguna ciudad o municipio pequeño o bien alguien ligado a los circuitos judiciales, ahí el caso difícilmente prospera.

Si la mayoría de violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas quedan impunes debido a la falta de investigaciones de oficio, el escaso porcentaje de denuncias (doble victimización, pudor, falta de credibilidad en el sistema de justicia) y el subregistro en los casos de homicidio o violencia sexual; esto debe despertar urgentemente la conciencia de la sociedad, para que se presione desde diversas instancias gubernamentales y organizaciones civiles, acciones colectivas o individuales para que el Estado asuma este problema que afecta a la sociedad colombiana en su conjunto.

Se hace necesario que se implementen programas de formación con perspectiva de género para operadores judiciales que propendan a la modificación de la práctica sexista de la justicia, especialmente en el área penal. La adopción de la Ley N.º 882 de 2004, que elimina el maltrato sexual como delito argumentando que todo maltrato sexual es un maltrato físico que ya está penalizado, no es consecuente con las disposiciones internacionales sobre protección a las mujeres y las niñas contra la violencia. Subvalora además la violencia sexual como

20 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas...*, Año 2004, Op.cit., pp.28-31.



una problemática específica y grave, desconoce su práctica sistemática, e invisibiliza esta violación de género, contribuyendo a la impunidad²¹.

Frente a la responsabilidad de los Estados para la prevención y sanción efectiva de todos los delitos de violencia sexual, son valiosos los avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) frente a la responsabilidad estatal para la prevención y sanción efectiva de todos los delitos de violencia sexual. En este sentido, se cita seguidamente el pronunciamiento de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en referencia a los preceptos jurídicos que sobre violación sistemática, esclavitud sexual y prácticas análogas a la esclavitud se consagran en el Estatuto de la Corte Penal Internacional:

“La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Recordando que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 en la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, en que se reconoce expresamente que la violencia sexual y la esclavitud sexual practicadas en el contexto ya sea de un conflicto armado interno o de un conflicto armado internacional constituyen crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra que quedan

21 Ibid.

comprendidos en la competencia de la Corte,

11. *Exhorta* a los Estados a que cumplan con las obligaciones que les incumben en situaciones de conflicto mediante la adopción de medidas destinadas, entre otras cosas, a:

a) *Impartir instrucciones y formación apropiadas a sus ejércitos a fin de que comprendan que todas las formas de violencia sexual y esclavitud sexual constituyen crímenes por los que serán enjuiciados;*

b) *Establecer mecanismos eficaces de investigación y castigo de esos delitos por los propios ejércitos, así como de protección a las víctimas de esos actos;*

c) *Solicitar la asistencia técnica del Servicio de asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja en cuanto a las mejores prácticas existentes en esa esfera;*

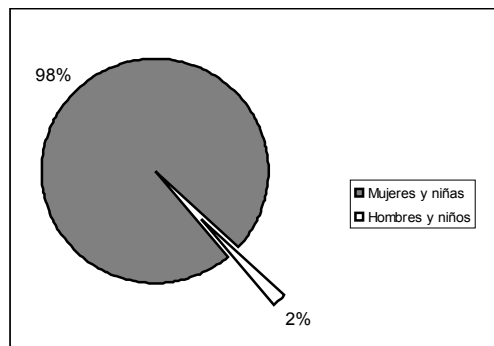
12. *Insta* a los Estados a que establezcan de manera eficaz sanciones penales e indemnizaciones en los casos de violaciones no reparadas a fin de poner fin al ciclo de impunidad en lo que respecta a los actos de la violencia sexual cometidos durante los conflictos armados;

13. *Observa* que los derechos y las obligaciones de los Estados y las personas en relación con las violaciones mencionadas en la presente resolución, no pueden, en derecho internacional, extinguirse en virtud de un tratado de paz, acuerdo de paz, amnistía ni ningún otro medio”²².

El problema de la explotación sexual forzada y la pornografía constituyen en los diferentes continentes una grave situación de

Gráfica 1.

Explotación sexual comercial forzada: participación según sexo



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, “Una alianza global contra el trabajo forzoso”, OIT, Ginebra, 2005.

vulneración de los derechos fundamentales de la niñez, la cual afecta en una mayoría abrumadora a las niñas y a las mujeres (Gráfica 1). Esta situación, que se hace cada vez más visible y condenable, explica la normatividad internacional reciente sobre el tema así como las iniciativas legislativas nacionales tendientes a acoplarse a este avance internacional. En este sentido, dentro del programa de atención integral a niños y jóvenes abusados y explotados sexualmente, cabe señalar que en Colombia se expidió la Ley 679 de 2001, contra la explotación sexual y comercial infantil, a través de la cual se dictan medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio.

El tema de la violencia sexual se ha incorporado al tratamiento de temáticas globales, tales como la protección de grupos vulnerables, la lucha contra algunas formas de criminalidad y las articulaciones mujer y desarrollo, los derechos humanos de las mujeres, entre otros. En este último punto, las primeras acciones del sistema de Naciones Unidas se asociaron a la lucha contra diversas formas de discriminación de las mujeres, el mejoramiento del estatus de las mujeres en la sociedad y el logro de la equidad.

22 Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas a la esclavitud*, Resolución de la Subcomisión 1999/16.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tanto convencional como consuetudinario²³, así como el Derecho Humanitario, protegen el derecho a la vida, la integridad física y psicológica, la libertad, el honor, la dignidad de toda persona, y prohíben cualquier discriminación o restricción de derechos por razón del sexo. Igualmente prohíben toda forma de trato cruel, inhumano o degradante, la tortura, la violación sexual y cualquier hecho basado en el género que cause muerte, daño físico o psicológico y sufrimiento sexual.

La normatividad internacional ha venido desarrollando disposiciones específicas para prevenir y sancionar la violación sexual que de modo especial se vincule a los conflictos armados, asumiendo que muchas veces las partes la utilizan como *táctica de guerra y terrorismo*.

La violencia sexual afecta un conjunto de derechos, los cuales tienen protección internacional. Los derechos a la vida, la integridad física y psicológica, la seguridad, la libertad personal, la dignidad y el honor, aplicables a *toda persona* sin distinción y prohibiendo toda forma de discriminación, forman parte de los principios esenciales de los derechos humanos o del llamado *núcleo duro*, que deben ser respetados por los Estados. Estos derechos son parte del derecho convencional de los derechos humanos y forman parte del derecho consuetudinario internacional, tal como podemos compro-

barlo en los artículos 2º.1, 3º, 5º, 7º y 12 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948²⁴. Por consiguiente:

*“La violencia sexual es un asunto de derechos humanos fundamentales que compromete la vida, la integridad y la dignidad. El impacto de la violencia sexual es múltiple y radial, no se agota en el cuerpo de la víctima, se dirige a su conciencia y busca su sometimiento a prácticas que la cosifican y denigran de su condición de ser humano valioso en sí mismo. Las libertades sexuales comprenden el derecho a elegir la biografía sexual, sin restricciones, coerción o violencia: tener o no tener relaciones sexuales, el cuándo, cómo, con quién, en dónde, cuántas veces, los móviles para tener contactos o relaciones sexuales, a expresar libremente las preferencias sexuales y la orientación sexual sin sufrir discriminaciones”*²⁵.

En el Sistema Interamericano de derechos humanos, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o “Convención de Belem Do Pará” del 9 de Junio de 1994, define la violencia contra la mujer en su artículo 1º, como “*cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”. Al referirse a la violencia perpetrada en el ámbito público, la define en su artículo 2º como “*violencia física sexual y psicológica que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes donde quiera que ocurra*”²⁶.

La violencia sexual o toda forma de maltrato contra menores de edad están prohibidas en la normativa internacional. La

23 “Convencional” refiere a las normas y acuerdos escritos (“positivizados”) contenidos en tratados internacionales, convenios o protocolos, que celebran los Estados para regular sus derechos y obligaciones. Por “norma consuetudinaria” se entienden aquellas costumbres o prácticas comunes de los pueblos, que no se encuentran escritas pero que los Estados aceptan como obligatorias para regular sus relaciones internacionales y, por lo tanto, gozan de un reconocimiento legal a nivel nacional e internacional. Su objeto es la protección de las personas, la defensa del ser humano y de sus bienes indispensables para la conservación de su cultura, bienestar y supervivencia, constituyen el eje central del D.I.H., especialmente en su primera etapa de formación.

24 Oficina en Colombia del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos de la Mujer*, Bogotá, 2002.

25 FNUAP y Consejería Presidencial para la Política Social, Derecho a los Derechos. Atención integral a sobrevivientes de delitos sexuales..., Op. cit., p.41.

26 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos de la Mujer*, Op. cit.



Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en su artículo 37, literal a, sanciona que “Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante”. Y tiene disposiciones específicas para la protección de niños en conflictos armados, para que se les aplique el Derecho Internacional Humanitario (artículo 38, numeral 1), para que el Estado adopte todas las medidas necesarias para la protección y cuidado de niños afectados por un conflicto armado (artículo 38, numeral 4) o para su recuperación si es víctima del mismo (artículo 39)²⁷.

Existen documentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) mucho más específicos en cuanto al abordaje de la violencia sexual. Constituyen verdaderos hitos internacionales de este avance legal²⁸:

El *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución* de 1949, que consideró estas prácticas como incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana.

En el año de 1975 se oficializó la conmemoración del *Año Internacional de la Mujer* y se celebró la primera conferencia global sobre el tema de la mujer bajo el lema de “Igualdad, Desarrollo y Paz”. Este evento presidió la década de la mujer, el tema de la violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, se posicionó como asunto crítico del desarrollo.

En el año de 1979 se adoptó la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de las Mujeres*, con la cual

se superaron los términos de la Declaración de 1967, por cuanto se convirtió en un auténtico tratado con fuerza legal.

En Copenhague, en 1980, en el marco del foro de evaluación del primer quinquenio de la década de las mujeres, se recomendó la promulgación de leyes destinadas a evitar la violencia doméstica y sexual contra las mujeres y se recomendó a los gobiernos adoptar medidas para que las víctimas reciban un trato justo en todo el procedimiento penal.

En el año de 1985 se realizó en Nairobi la Conferencia de Evaluación y Finalización de la Década de la Mujer, en donde se relacionó la violencia sexual con la dignidad humana y se reclamó que los gobiernos refuercen las formas de asistencia a las víctimas de violencia sexual y violencia intrafamiliar; al mismo tiempo se reclamó la necesidad de visibilizar estas formas de violencia, impedirla y eliminarla.

Un hito importante del proceso de construcción de una normativa internacional al respecto lo constituye la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* del año 1993, que reconoció de manera expresa “que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que ha conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido su adelanto pleno, y que la violencia en su contra es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”²⁹.

La *Conferencia Mundial de Derechos Humanos* de Viena (1993), la *Conferencia Internacional de Población y Desarrollo* (CIPD) de El Cairo (1994) y la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* de Beijing (1995), se consideran las reuniones más trascendentales

27 Ibid.

28 Si mencionamos la normatividad internacional sobre violencia sexual en lo referente a las mujeres es, según lo que hemos señalado, porque las mujeres y las niñas son las principales víctimas del delito sexual, también porque la situación de vulnerabilidad de los derechos de las mujeres es acompañada en los hechos y reflejado en índices estadísticos por la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, siendo que muchas de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos resultan aplicables a las mujeres y a los niños y niñas.

29 Binstock, Hanna, *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Serie Mujer y Desarrollo No.24, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1988.

de las Naciones Unidas respecto al tema de la violencia contra las mujeres y de la violencia sexual. En la “Declaración y Programa de acción de Viena” se estableció que *“los derechos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La violencia y todas sus formas de acoso y explotación sexuales, en personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas”*³⁰.

La Conferencia Mundial de Viena recomendó reforzar los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular de las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle y los niños explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución infantil. Los logros más relevantes de esta Conferencia radican precisamente en la propuesta de abordar el tema de la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual como asuntos de derechos humanos. Subraya *“como violaciones de derechos humanos la violencia sexual y la violencia contra las mujeres, tanto si ocurre en la vida pública como en la privada, expandiendo el campo de acción de los derechos humanos a aspectos que tradicionalmente se consideraban como asuntos de la vida privada. Así mismo, esta Conferencia fue enfática en plantear que las diferentes formas de violencia contra las mujeres y la violencia sexual constituyen temas de política pública y reclamar la acción de los gobiernos en orden de su eliminación”*³¹.

Este importante giro en torno a una nueva comprensión y un tratamiento de la violencia sexual como violación de derechos humanos —que en el caso de la niñez podemos mirarlo paralelamente al proceso descrito anteriormente, del reconocimiento internacional de los niños y niñas como sujetos de derechos, portadores de derechos humanos— fue ratificado por la *Conferencia Internacional de*

Población y Desarrollo que se llevó a cabo en El Cairo en 1994. Sin embargo, sus aportes más notables se relacionaron con su propuesta por una concepción laica, no religiosa, del ejercicio de la sexualidad fundada en los derechos humanos y ligada al desarrollo humano personal y social. La sexualidad y la reproducción se constituyen en campos de ejercicio de derechos humanos exigibles ante las instituciones del Estado. Las vulneraciones de derechos humanos sexuales reproductivos en la vida privada y la vida pública, deberán ser sancionadas. Igualmente ratifica que la adopción de medidas eficaces frente al maltrato a los niños y niñas, la explotación sexual, los embarazos no deseados, la trata de menores de edad, el descuido, el abandono, la prostitución, el abuso sexual, el incesto, la violación y la pornografía infantil, son un asunto de Estado y de políticas públicas.

Por su parte, la Conferencia de Beijing en 1995 constituyó el mayor consenso mundial de los Estados que orienta actualmente las acciones de los mismos y de la sociedad en general, respecto a temas de especial importancia como la violencia, debido al impacto que causa en las vidas de las mujeres. El párrafo 124.d de la “Plataforma de Acción” de Beijing planteó como una tarea urgente el analizar y revisar periódicamente las leyes a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra las mujeres, haciendo énfasis en la prevención, enjuiciamiento de los responsables y reparación de los daños causados.

Así mismo, dicha “Plataforma de Acción” en el párrafo 232.g planteó la importancia de adoptar medidas para combatir y eliminar la violencia contra la mujer, que constituye una violación de los derechos humanos derivada de prácticas nocivas relacionadas con la tradición o la costumbre, los prejuicios culturales y el exterminio.

Por último, se considera imperioso citar tres conclusiones fundamentales propuestas dentro de un excelente trabajo de investigación sobre violencia sexual e intrafamiliar, adelantado en El Salvador por una organización de mujeres que sobre el período 1998-2000:

30 Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programas de acción de Viena* (Junio 1993), New York, 1995.

31 FNUAP y Consejería Presidencial para la Política Social, *Derecho a los Derechos...*, Op. cit, p 18.



“La información obtenida durante los años 1998 a 2000 reafirma que la violencia en contra de las mujeres es un hecho político y sistemático de dominación. Por este motivo, la sanción, la persecución, la intervención, la legislación, la prevención y finalmente la erradicación es un asunto social –colectivo– y no personal. Y es por ello que la violencia en contra de las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos; de modo que la sanción tiene una doble finalidad: determinar la responsabilidad del agresor frente al delito cometido, en primer lugar; y dar el mensaje hacia toda la sociedad de que existe una decisión política de sancionar la violencia en contra de las mujeres al ser consideradas igualmente grave que cualquier otro tipo de violencia social.

“La violencia que mayoritariamente enfrentan las mujeres niñas y adolescentes procede de sus familiares. Esto, en sí mismo, constituye una práctica de tortura, ya que están al alcance y a la disposición continua de sus agresores. Algunas niñas son expuestas ante la insensibilidad de los tribunales de conciencia, para quienes, en su mayoría, su dolor no tiene ninguna credibilidad, al dejar absueltos a los agresores.”

“La principal lesión que una mujer violada enfrenta es un embarazo forzado, debido a que desde 1998 –con la entrada en vigencia del Código Penal y Procesal Penal– el Estado les niega la práctica de un aborto seguro. El Estado le impone al 5% de las mujeres violadas del área metropolitana la carga de cuidar, criar y querer a un ser que ellas

no han deseado ni buscado.

Hasta ahora, el Estado es insensible con los casos de embarazos forzados ya que no existe ni apoyo, ni seguimiento, ni conocimiento de la violencia que genera en la vida de las mujeres a quienes se les impone una maternidad forzada. Ni atención a las consecuencias sobre los hijos al saberse rechazados. Es así como se coloca a las mujeres con embarazos forzados en el riesgo de un aborto inseguro³² que puede terminar con sus vidas. El agresor, por su parte, queda invisibilizado, puesto que legalmente el embarazo forzado no es un agravante para aumentar la pena.

El embarazo forzado representa una sanción en contra de las víctimas de violación sexual: mientras el Estado –en el Código Penal– nos autoriza, en última instancia, a defender nuestra vida mediante la legítima defensa, la de un familiar y hasta de nuestros bienes; por otro lado, nos impide decidir sobre un aborto cuando el violador irrumpió nuestro cuerpo y nos impone una fecundación”³³.

En estas conclusiones se observan las conductas punibles más representativas de lo que se denominan *graves violaciones a los derechos humanos* y dentro del derecho penal internacional *crímenes de guerra* y de *lesa humanidad*. El gran desafío pasaría por la implementación de contundentes acciones legales en defensa de las mujeres, niñas y niños víctimas del delito sexual que eviten subsumir este delito a fenómenos de delincuencia común sino que se encuadren dentro de violaciones a los derechos humanos. En esto, las obligaciones de los Estados, que como el colombiano ratificó la mayoría de tratados internacionales de protección de los derechos de la niñez y de las mujeres, es evidente.

32 Aborto inseguro es un aborto realizado por alguien que no es especializado o se realiza en condiciones inadecuadas que ponen en riesgo la vida de la mujer.

33 Las Dignas, Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos y una Vida Libre de Violencia, *Sistematización sobre violencia sexual e intrafamiliar*, El Salvador, febrero de 2003.

No obstante, la sociedad en tanto conjunto de individuos y de colectivos (grupos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otros) debe asumir su lugar ético como defensora de los derechos de los y las más vulnerables. En este sentido, una de las responsabilidades que le competen pasaría por generar o fortalecer procesos educativos tendientes a estimular una nueva relación de género basada en la equidad. Así mismo, otra competencia a fortalecer sería la generación de espacios de presión (lobby) para la eficacia legislativa en estos temas; la participación en el diseño y el control de las políticas públicas; y la defensa y garantía de los derechos a la salud sexual y reproductiva, a través de los mecanismos constitucionales como la acción de tutela, el derecho de petición, las acciones de cumplimiento e intervención ante los organismos de control y ante los órganos judiciales. Hay que reconocer que muchas de estas vías están siendo transitadas ya por grupos de mujeres y de hombres en Colombia.

Por otra parte, la discusión y redefinición de la clásica y tajante división entre el ámbito de lo público y de lo privado como dos mundos marcados por las desigualdades de género se hace fundamental para la práctica de la participación de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes en nuestra sociedad.

Reflexiones finales

La situación de la niñez que se ha referido, en relación a algunos contextos de violencia y maltrato, lleva a pensar y recordar (del verbo *recordis*: volver a pasar por el corazón) los nombres, los rostros, las historias de vida y en ellas las historias de maltrato de tantos niños, niñas y adolescentes. Los números pueden señalar la magnitud de una realidad que afecta a la población infantil, pero conocer estas cifras invita a caer en cuenta de lo que ellas representan: la complejidad de las historias de vida de personas concretas, historias cortas en edad pero largas en acontecimientos dolorosos y victimizantes.

Ante el incremento generalizado registrado en las estadísticas del maltrato infantil en lo que hace a la violencia intrafamiliar y la

violencia sexual, aparte de la indignación frente a este comportamiento delictivo que victimiza a los niños y niñas o la incompreensión de por qué se repiten conductas semejantes, la situación amerita que se comprometan acciones contundentes para reclamar la defensa de sus derechos y para no ser cómplices silenciosos o indiferentes respecto de los actos que vulneran sus derechos humanos.



El contexto de conflicto armado en Colombia obviamente agrava las condiciones de vida digna y de horizonte de futuro de la niñez. Ante esto se han señalado los esfuerzos de las instituciones estatales y de la sociedad civil para que los niños, niñas y adolescentes se desvinculen del conflicto aunque parecen no ser suficientes. Así mismo, la realidad del desplazamiento forzado afecta profundamente la vida de demasiados niños y niñas colombianos. Se insiste en la obligación fundamental del Estado colombiano para hacer cumplir lo estipulado por los tratados internacionales ratificados por Colombia en lo que hace a la defensa y protección de los derechos de la niñez. En este sentido un reciente auto de la Corte Constitucional (octubre 2008) ordenó al Estado atender y garantizar de manera urgente los derechos de los niños desplazados, a través de la implementación de un programa por parte del Gobierno en el término de 6 meses para esta población específica.

Por otra parte, se ha señalado la importancia del compromiso que como sociedad tenemos -en las comunidades, grupos, organizaciones, instituciones, familias, entre otros- para construir una cultura que no replique el *maltrato* ni el *destrato* hacia los niños y las niñas. Por el contrario, compete el gran desafío de reflexionar e implementar prácticas de *buenos tratos infantiles* como medios idóneos para garantizar una juventud y una adultez con seres autónomos, seguros de sí mismos, con alta autoestima, solidarios,

en capacidad para desarrollar sus habilidades y competencias emocionales, profesionales, de interrelación con los otros.

Se considera de vital importancia propiciar y fortalecer la formación de redes sociales. Las redes sociales son herramientas de la sociedad civil para conectar, comunicar, entrelazar sus acciones de modo de construir apoyos sociales y sinergias que se hacen significativos en contextos vulnerables. La existencia de organizaciones que funcionen en redes sociales ofrece un referente clave para los padres, las madres y cuidadores(as) de los niños(as). En este marco de contención se puede revalorizar la crianza de los niños y niñas en su aspecto de responsabilidad social (corresponsabilidad), donde las distintas instancias se comprometen para acompañar y ayudar a la tarea paterna, sin sustituirla sino enriqueciéndola. Además, el trabajo en red puede resultar un medio para impulsar cambios en pautas culturales, dado que supone el ida y vuelta, el contrastar las experiencias y los imaginarios. Por último, investigaciones en psicología han demostrado la importancia de las redes sociales -que contienen y apoyan a los padres y las madres en su tarea-, en la disminución de las prácticas de maltrato contra los niños.

Resulta imperioso que se desarrollen medios para que el principio rector-guía del *Interés Superior del Niño* oriente la actividad legislativa, administrativa y judicial en nuestro país, consagrado en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). De este modo, la prioridad de la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes se constituye en una consideración obligatoria al abordar las más diversas temáticas. Así mismo esto debería implicar el cuestionamiento del paradigma adultista y patriarcal imperante en la sociedad, donde implícitamente se acepta sin más que aquello que los adultos deciden para los niños está bien por ser adultos y por ejercer alguna autoridad sobre ellos. El nuevo paradigma de la protección integral ubica en el punto de partida un sujeto autónomo y libre, que es el sujeto de la ciudadanía, quien tiene voz para expresar sus deseos, sentires y experiencias. Ni la desprotección ni la sobreprotección son

saludables -literalmente hablando, por lo tanto, revisar las ideas de niño y de niña, de hijo y de hija, etc., se vuelve de gran importancia para transformar las prácticas adultistas que predominan en nuestra sociedad.

Por otra parte, si bien cada niño sin discriminación de algún tipo es merecedor de todos los derechos humanos, en el diseño e implementación de programas o proyectos para la niñez no se puede dejar de considerar la heterogeneidad de situaciones, condiciones y experiencias involucradas bajo el término “niñez”, término que no es unívoco. De este modo, las particularidades de los niños y niñas indígenas, los niños y niñas trabajadores, los que viven en la calle, los niños y niñas de la ciudad y los del campo, los que son víctimas de desplazamiento y otras violaciones a los derechos humanos y al DIH o los que hacen parte de las filas de los grupos armados al margen de la ley. Muchas de estas circunstancias se cruzan en los niños y las niñas conjugando una identidad múltiple que es necesario tener en cuenta para mirar a los niños como sujetos de derecho. Así mismo, considerar el ciclo vital permite adecuar las acciones y políticas a las necesidades específicas de los niños y niñas en las diferentes etapas. La preocupación que desde diversas instancias se empieza a visibilizar por la primera infancia da cuenta de esta necesidad para garantizar una atención integral y eficaz de modo que el cumplimiento de los derechos en los primeros años establezcan las condiciones de equidad para el desarrollo posterior de los individuos.

Una vez más se destaca que los fenómenos de violencia contra los niños y las niñas se vuelven marcas en la sociedad, que como dice el epígrafe inicial, dan cuenta de cómo marcha el proyecto de sociedad que construimos. El desafío de una sociedad del posconflicto es grande, pero en este aspecto la perspectiva desde la ecología humana se abren posibilidades de construir buenos tratos sociales hacia la niñez.

Por último, se reconocen y celebran tantas iniciativas que desarrollan muchas organizaciones no gubernamentales así como instancias institucionales oficiales, de manera

eficaz, para la promoción de los derechos de los niños y las niñas en Colombia. Hay mucho por hacer pero muchos y muchas están movilizadas y comprometidos para que la garantía de los derechos de la niñez, en aplicación del principio internacional del interés superior del niño –que resulta un principio de lógica elemental desde los presupuestos de nuestra sociedad contemporánea ya que teóricamente es obvio proteger a quienes tienen pocos medios para protegerse por sí solos en plenitud- se realice en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Bibliografía

- Alvarez Correa, Miguel y Aguirre Buenaventura, Julián, *Guerreros sin sombra – Niños, Niñas y Jóvenes vinculados al conflicto armado*, Procuraduría General de la Nación – ICBF – Instituto de estudios del Ministerio Público, ARFO Editores e impresores S.A. – Bogotá, 2002.
- Anzit Guerrero, Ramiro, *El Positivismo Biológico en la Sociedad y el Delito*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1947.
- Barudy, Jorge y Dantagnan, Maryorie, *Los buenos tratos a la infancia*, Gedisa, Barcelona, 2005.
- Beloff, Mary, *Los derechos del niño en el Sistema Interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.
- Binstock, Hanna, *Hacia la igualdad de la mujer: Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Serie Mujer y Desarrollo No. 24, Comisión económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1988.
- Cátedra Ciro Angarita por la infancia, *Niñez y conflicto armado: Desde la desmovilización hacia la garantía integral de derechos de infancia*, Memoria anual 2002, Universidad de los Andes – OIM, Bogotá, 2003.
- Defensoría del Pueblo, *Mecanismos de protección de la mujer víctima de la violencia intrafamiliar y sexual*, Serie Fémina No.1, Bogotá, 1995.
- , *Situación de la niñez explotada sexualmente en Colombia*, Serie Fémina No.6, Bogotá, 1995.
- , *Violencia intrafamiliar: Derechos Humanos*, Bogotá, 2001.
- Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1997 [1989].
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías – La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2004.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón – Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas – Consejería Presidencial para la Política Social, *Derecho a los Derechos. Atención integral a Sobrevivientes de Delitos Sexuales*, Bogotá, 2001.
- Fundación Antonio Restrepo Barco, *El conflicto armado y los derechos fundamentales de la niñez en Colombia. Un análisis de la vulneración al Derecho Internacional Humanitario y de su impacto sobre el desarrollo, la economía y el bienestar social*, Bogotá, 2004.
- Galvis Ortiz, Ligia, *Las niñas, los niños y los adolescentes – Titulares activos de derechos*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2006.
- García Méndez, Emilio, *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Ediciones Forum Pacis, Bogotá, 1994.
- García Méndez, Emilio y Beloff, Mary (Compiladores), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos latinoamericanos (1990-2004)*, Temis, Bogotá, 2004.
- Jiménez Caballero, Carlos, “Sobre los niños, los adolescentes y los jóvenes”, Ponencia ante la Comisión Interinstitucional para la referencia y revisión del Código del Menor, Bogotá, Febrero de 1995.
- Lamberti, Silvio (Compilador), *Maltrato infantil. Riesgos del compromiso profesional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2003.
- Larrauri, Elena, *Criminología crítica y violencia de género*, Editorial Trotta, Madrid, 2007.

Las Dignas, Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos y una Vida Libre de Violencia, *Sistematización sobre violencia sexual e intrafamiliar*, El Salvador, febrero de 2003.

López Díaz, Yolanda, *¿Por qué se maltrata al más íntimo? Una perspectiva psicoanalítica del maltrato infantil*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

Meisner, Alan y Romero, Beatriz, *Tres estudios inéditos sobre los menores infractores en Colombia*, Fundación para la Educación Superior (FES), Bogotá, 1994.

Observatorio Legislativo y de Opinión – Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario, *Nuevo código de infancia y adolescencia, antecedentes, análisis y trámite legislativo*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

Ruiz Restrepo, Adriana (Directora del Estudio), *Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de trata de personas y explotación sexual / laboral – Manual de procedimiento penal y protección integral*, Naciones Unidas oficina contra la droga y el delito – Ministerio del Interior y de Justicia – Gof Grant Contract Embajada Británica en Bogotá, Editorial Scripto, Bogotá, 2007.

Salinas Beristáin, Laura, *Derecho, Género e Infancia. Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano*, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Autónoma Metropolitana-UNICEF, Bogotá, 2002.

Solari, Néstor Eliseo, *La niñez y sus nuevos paradigmas*, La Ley, Buenos Aires, 2002.

Tejeiro López, Carlos Enrique, *De la invisibilidad hacia la ciudadanía de infancia: Quince años de política legislativa en Colombia*, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004.

-----, *Teoría General de niñez y adolescencia*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2005.

Umaña Luna, Eduardo, *La familia: núcleo fundamental de la sociedad (¿siglo XXI?). Ensayo político – jurídico – interdisciplinario*, Edic. La Constitución, Bogotá, 1996.

UNICEF, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*, Actas del Seminario, Bogotá, 1998.

Villan Duran, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

Informes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas a la esclavitud*, Resolución de la Subcomisión 1999/16.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2000), Doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2004), Doc. E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (año 2005), Doc. E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006.

Coalición contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño. Colombia 2005*, Bogotá, 2005.

Defensoría del Pueblo, *Duodécimo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Enero – diciembre 2004*, Bogotá, 2005.

Human Right Watch, *Aprenderás a no llorar. Niños combatientes en Colombia*, New York, septiembre de 2003.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos* presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia, Doc. E/CN.4/2000/83/add.1, 11, enero de 2000.

Procuraduría General de la Nación – UNICEF, *Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado*, Bogotá, Febrero de 2006.

UNICEF, *Estado mundial de la Infancia 2004*, en: <http://www.unicef.org>

-----, *Estado mundial de la Infancia 2005*, en: <http://www.unicef.org>

Instrumentos nacionales e internacionales

Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado. Proclamada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 3318 (XXIX), 14 de diciembre de 1974.

Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programas de acción de Viena* (Junio 1993), New York, 1995.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Bogotá, 2001.

-----, *Derechos de la mujer*, Bogotá, 2002.

-----, *Compilación de Derecho Penal Internacional. El Estatuto de Roma y otros instrumentos de la Corte Penal Internacional*, Bogotá, 2003.

-----, *Compilación de normas nacionales de derechos humanos*, Bogotá, 2003.

UNICEF, *Derechos de los niños, niñas y adolescentes*, Buenos Aires, 2004.

-----, *Convención sobre los derechos de los niños y las niñas*, UNICEF Colombia, 2005.

Revistas

Fundación Foro Nacional por Colombia, *Revista Foro* No. 57, Edic. Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2006.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF), *Revista Forensis 2004*. Datos para la vida. Herramientas para la interpretación, intervención y prevención del hecho violento en Colombia, Bogotá, 2005.

-----, *Revista Forensis 2007*. Datos para la vida. Herramientas para la interpretación, intervención y prevención del hecho violento en Colombia, Bogotá, 2008.

Páginas de Internet

Defensoría del Pueblo, <http://defensoria.gov.co>

Fondelibertad, Ministerio de Defensa Nacional, <http://www.antisecuestro.gov.co>

Human Right Watch, <http://hrw.org>

ICBF, <http://icbf.gov.co>

INML-CF, <http://www.medicinalegal.gov.co>

Jiménez, Miguel, Agencia de Información Solidaria (AIS), España, enero de 2003

Observatorio Europeo de Violencia contra las Mujeres, www.observatorioviolencia.org

OIT, <http://oit.org>

País Libre, <http://paislibre.org>

UNICEF, <http://unicef.org.co>

Vicepresidencia de la República de Colombia, <http://www.derechoshumanos.gov.co>

<http://www.finteramericana.org>

Agustín Ricardo Angarita Lezama

Médico y politólogo.

Director del Observatorio de Paz y derechos humanos,

Universidad del Tolima

Rafael Andrés Prieto Trujillo

Liliana del Pilar Jiménez Rivas

Investigadores

Desplazamiento interno forzado en el Tolima y derechos humanos¹

Agustín Ricardo Angarita Lezama

Rafael Andrés Prieto Trujillo

Liliana del Pilar Jiménez Rivas

Elementos generales sobre desplazamiento

En Colombia se vive una de las peores condiciones de desplazamiento interno forzado (DIF) en el mundo, que por lo masivo, por lo sistemático, por lo grave y por expresar una flagrante violación de los derechos humanos tiene una dimensión de crisis humanitaria. El DIF es uno de los problemas sociales de mayor incidencia en la vida actual del país, y está relacionado tanto con las consecuencias de la desigualdad social de Colombia, como con el escalamiento y degradación del conflicto armado. Algunos pretenden invisibilizar o llamar este fenó-

¹ El presente informe es un resumen ejecutivo de un trabajo realizado por el grupo de investigación del Observatorio de paz y derechos humanos de la Universidad del Tolima. El estudio se hizo municipio por municipio, áreas rural y urbana, revisando tanto municipios expulsores como receptores de desplazados, en el periodo comprendido entre enero 2001 y diciembre de 2007. Los interesados pueden consultar el estudio completo en opadehu@ut.edu.co. Las imágenes de este artículo fueron tomadas de <http://www.flickr.com/photos/colectivoaliados/>



meno de otra manera, sin embargo, creemos que se debe denominar con franqueza con su nombre: DIF, para denunciar una de las historias más dramáticas y sangrientas de nuestro tiempo. Porque, como lo describe Alfredo Molano, la gente no se “desplaza”, la destierran, la expulsan, la obligan a huir y a esconderse². Por otro lado, mirar el desplazamiento como si fuera el simple resultado del enfrentamiento entre dos actores recientes de la violencia, los paramilitares y la guerrilla, escondería la verdad de que la expulsión de pueblos y ciudadanos es un antiguo recurso del sistema social y político que impera en el país, y exculparía al régimen de toda responsabilidad.

Las víctimas del DIF se cuentan entre la población más vulnerable y más necesitada de protección y asistencia. Son miles de familias pobres, principalmente campesinas, colonas, indígenas y afrocolombianas, que se ven obligadas a dejar sus parcelas y a abandonar sus comunidades para proteger sus vidas y escapar de la violencia, el terror, la discriminación y la intimidación creciente.³ El DIF está fuertemente entrelazado con la tenencia de la tierra y el poblamiento del territorio en el país, que son problemas estructurales de larga data y, por lo tanto, relacionados con las violencias, las pobreza⁴, la concentración ilegítima de activos y la expoliación de los recursos naturales⁵.

La generalización del DIF ha venido involucrando a sectores que tradicionalmente no habían sufrido expulsiones territoriales,

como estudiantes, docentes, sindicalistas, funcionarios públicos, comerciantes, agricultores pequeños y medianos, industriales, profesionales independientes y habitantes de las zonas marginales de los barrios de las ciudades. El DIF es principalmente rural, pero ha ganado terreno en lo urbano, tanto por razones políticas como económicas. Se podría decir que el DIF está urbanizando las pobreza⁶ campesinas en medio de dinámicos procesos de violencia, de acumulación de tierra y riqueza.

El drama social del DIF no es simplemente la expulsión territorial.

Provoca la ruptura de la estructura familiar, corta los lazos sociales y culturales, entorpece las oportunidades educativas, rompe relaciones de empleo, niega el acceso a satisfactores vitales como alimentación, vivienda y salud, y expone a personas inocentes a actos de violencia, a violaciones y desapariciones⁶.

¿Qué entendemos por Desplazamiento Interno Forzado?

Según los marcos normativos denominados Principios Rectores⁷ sobre DIF, de las Naciones Unidas, se entiende por “desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u



2 Molano Bravo, Alfredo, “Desterrados”, en *Éxodo, patrimonio e identidad*, Memorias de la V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado. Museo Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. Pp. 32-47.

3 “Atención a la población desplazada por el conflicto armado”. Red de solidaridad social. Bogotá. 1999, p. 13.

4 Max-Neef, Manfred. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. CEPAAUR. Proyecto 20 Editores. Medellín. 1996, Pp. 27-28.

5 Sarmiento Anzola, Libardo, “Desarrollo societal, conflicto y territorio”, en *Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo*. Codhes, Acnur. Bogotá. Noviembre de 2001. p. 93.

6 Deng, Francis M., “Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas”, en *Nota de presentación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Representante del Secretario General de Naciones Unidas. Doc. ONU E/CN. 4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998.

7 Defensoría del Pueblo. *Desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. 2004. Pp. 150-162

obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que *no han cruzado una frontera* estatal internacionalmente reconocida”⁸.

Según la Corte Constitucional colombiana, se entiende por desplazados a “toda persona que se haya visto obligada a migrar *dentro* del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causadas por el hombre (conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público)”⁹.

Los Principios Rectores sobre DIF no son de obligatorio cumplimiento por parte de los estados que conforman la ONU. No tienen carácter vinculante, son una declaración de carácter persuasivo, un instrumento de política educativa y de concientización¹⁰. En Colombia estos principios se incorporaron a la legislación interna¹¹. Con la sentencia T-268 de 2003 de la Corte Constitucional se acogió la definición sobre DIF que positiviza estos principios¹². Es decir, dejaron de ser meras recomendaciones para convertirse en mandatos legales y parte del ordenamiento constitucional¹³.

8 UN. (Naciones Unidas) (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. Resaltado fuera de texto.

9 Corte Constitucional (1997), *Sentencia T- 227 de 1997*. Resaltado fuera de texto

10 Red de Solidaridad Social. *Ibid.* pp. 23

11 Corte Constitucional, *Sentencia T- 025 de 2005*. Pp. 33.

12 Corte Constitucional, *Sentencia T- 227 de 1997*.

13 Serrano López, Miguel. *Hacia la comprensión del Desplazamiento Forzado Interno*. En “Evaluando el Impacto de Intervenciones sobre el Desplazamiento Forzado Interno”. Consejería en Proyectos (PCS). Bogotá. Diciembre 2007. Pp.21 - 36

Es importante diferenciar el desplazamiento forzado del carácter de refugiado o de migrante. En 1951 se estableció la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR) adoptándose la Convención de Naciones sobre el Estatuto para los Refugiados. Se define la calidad de refugiado como toda persona que se encuentra *fuera* de su país y que no puede regresar a él como consecuencia de un temor fundado de persecución...; se prohíbe su expulsión y devolución; y se establece la responsabilidad principal para su protección¹⁴. Para que un individuo reclame la condición de refugiado debe haber cruzado su frontera nacional.

El término *migración* tiene que ver con el desplazamiento *voluntario* de población que ocurre desde un lugar de origen nacional a otro destino internacional, involucrando un cambio en la residencia habitual.

Efectos del desplazamiento en Colombia

Un problema que enfrentan las víctimas del DIF en Colombia es la insensibilidad con la que gran parte de la gente asume este drama. La nuestra es una sociedad indiferente, fragmentada, presionada por el terror y el miedo que parece no entender que, pese a las precarias condiciones de los desplazados, ellos deben luchar por opciones de supervivencia urbana en medio del desinterés y del desconocimiento de sus derechos fundamentales. Los desplazados son los nuevos pobres que deben disputar su supervivencia con los pobres que his-

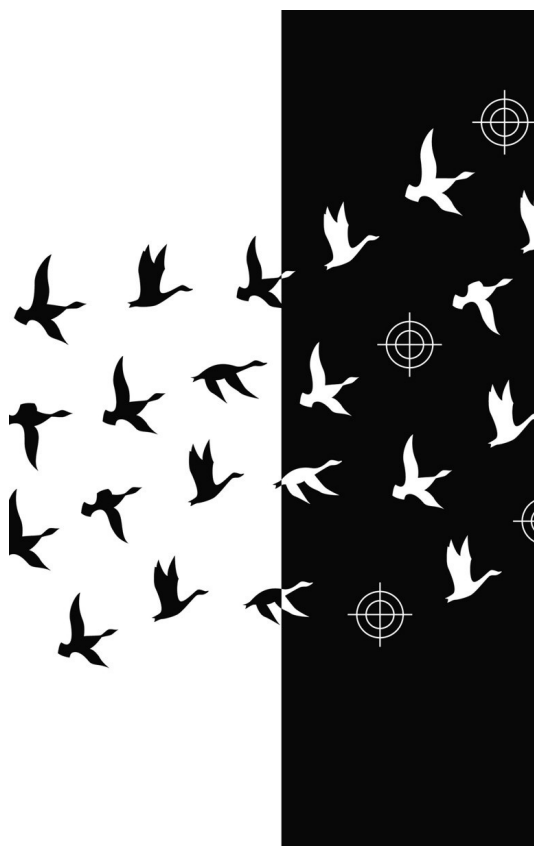
14 Medellín Lozano, Fernando, *Desplazamiento Forzado en Colombia*. Defensoría del Pueblo de Colombia. Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos. Bogotá. 2004, p. 19.



tóricamente han vivido su tragedia en sus ciudades, agravando la marginación social y la exclusión económica¹⁵.

Más allá de la indiferencia y la insensibilidad de la sociedad y de la apatía e incapacidad del estado para afrontar integralmente este problema, los efectos que produce el DIF, según Libardo Sarmiento Anzola, son “1) Violación de derechos humanos; 2) unidades familiares rotas, disgregadas y reducidas, con un altísimo deterioro de las características de las redes personales, familiares y comunitarias; 3) desplazamientos unipersonales, de unidades familiares o de comunidades enteras; 4) reducción substancial de la calidad de vida de los afectados consecuencia de la disminución de ingresos, el hacinamiento, la pérdida del patrimonio familiar, las escasas condiciones de salubridad, ruptura de los niños con el sistema escolar, incremento de la violencia intrafamiliar; 5) pérdida de la autoestima y confianza en el futuro; 6) pérdida de los lazos de solidaridad y ayuda; 7) desgaste de los sistemas públicos de bienestar; 8) menoscabo progresivo de las relaciones constitutivas del tejido social e incremento de las condiciones de perpetuación del conflicto crónico social”¹⁶.

El DIF hace parte de los discursos *minoritarios*, de esos temas que no conforman prioridades en las agendas de política pública, sino que reposan en lo que han denominado algunos, la “agenda oculta”. Para múltiples instituciones gubernamentales el tema del DIF está cruzado por discursos como la escasez de recursos para estos programas, la focalización centrada en la atención inmediata y de emergencia, que además es tardía



e insuficiente¹⁷. Desconociendo lo indicado por la Corte Constitucional acerca de “la necesidad de inclinar la agenda pública del Estado a la solución del DIF y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”¹⁸.

Otro aspecto que ensombrece la grave situación de los desplazados es la rigidez de los modelos de atención que les ofrece el Estado, pensados desde los centros de poder, donde se cree que la realidad es la que se debe ajustar al modelo y no al contrario¹⁹.

15 Rojas Rodríguez, Jorge E., “Desplazados: lógicas de guerra incertidumbres de paz”, en *Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo*. Codhes, Acnur. Bogotá. Nov. 2001. p. 30.

16 Sarmiento Anzola, Libardo. *Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal*. Ediciones desde abajo. Bogotá. 1999. Pp. 111

17 Suárez Morales, Harvey Danilo. *¿Es el desplazamiento forzado un discurso minoritario?* En “Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo. Codhes, Acnur. Bogotá. Noviembre de 2001. Pp. 8

18 Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

19 Angarita Lezama, Agustín. *Notas para una reflexión de los que investigan...* Texto de la Maestría en Educación, línea de énfasis en derechos humanos. Universidad del Tolima. Mimeo. Abril, 2008

Rasgos importantes del desplazamiento interno forzado en Colombia

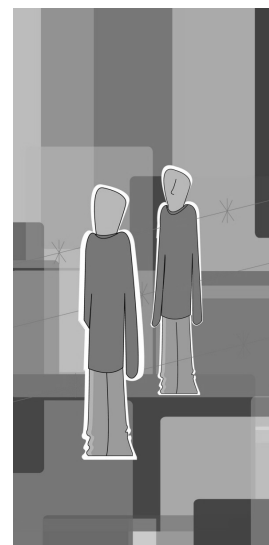
Algunos rasgos que caracterizan el DIF son: a) Aumento constante del volumen de desplazados^{20 21}; b) Fuerte componente rural (campesino) en la composición de la población desplazada; c) Ampliación de la extensión territorial del DIF; d) Bajo índice de retornos de la población desplazada a sus sitios de origen; e) Alta incidencia de población de minorías étnicas; f) Desplazamiento dentro de las propias ciudades (intra-urbano) y dentro de los propios municipios desde las veredas a los centros urbanos (intra-municipal); g) DIF hacia lugares con mejores condiciones de vida; h) Los desplazados generalmente llegan a los sectores con menos condiciones económicas, sociales y culturales de las sociedades urbanas²².

Desplazamiento y derechos humanos

Sin hacer un recuento exhaustivo de la jurisprudencia de la Corte en relación con los derechos fundamentales de la población desplazada, que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de DIF, los magistrados han señalado los siguientes derechos a proteger:

1. Derecho a la vida en condiciones de dignidad, teniendo en cuenta las circunstancias inhumanas asociadas a su desplazamiento, a su permanencia en el lugar provisional de llegada y los frecuentes riesgos directos que amenazan su supervivencia. (Por ejemplo Sentencia SU-1150 de 2000).

2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de la tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos (Sentencia T-215 de 2002).
3. Derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida que los desplazados para huir del riesgo contra su vida e integridad personal, se ven obligados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo (Sentencia T-227 de 1997).
4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, debido al ambiente intimidatorio que precede al DIF (Sentencia SU-1150 de 2000).
5. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Los desplazados ven estos derechos fuertemente afectados (Sentencia T-098 de 2002).
6. El DIF, al dispersar las familias afectadas, lesiona los derechos a la unidad familiar y a la protección integral de la familia (Sentencia T-1635 de 2000).
7. El derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida (Sentencia T-645 de 2003).
8. Derecho a la integridad personal (Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001).
9. Derecho a la seguridad personal (Sentencia T-258 de 2001).
10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir (Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003).
11. El derecho al trabajo y libertad de escoger profesión u oficio (Sentencia T-669).
12. Derecho a una alimentación mínima (Sentencia T-098 de 2002).



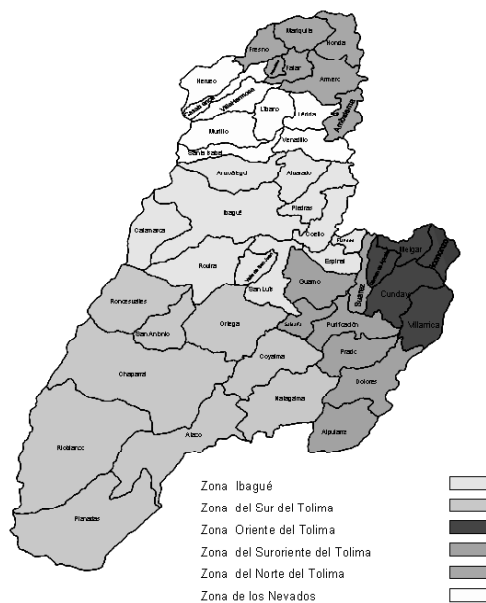
20 Angarita Lezama, Agustín. *¡Que viva la Seguridad Democrática!* El Nuevo Día. Abril 25 2008. p. 4ª.

21 Angarita Lezama, Agustín. "La situación colombiana y regional de los Derechos Humanos", en *Boletín del Observatorio de Paz y Derechos Humanos de la Universidad del Tolima*, No 1, Marzo 2007. p. 4 (<http://utolima.ut.edu.co/fce/opddhh/boletin/01/scrhdh.pdf>)

22 Medellín Lozano, Fernando, op. cit., pp.29-45

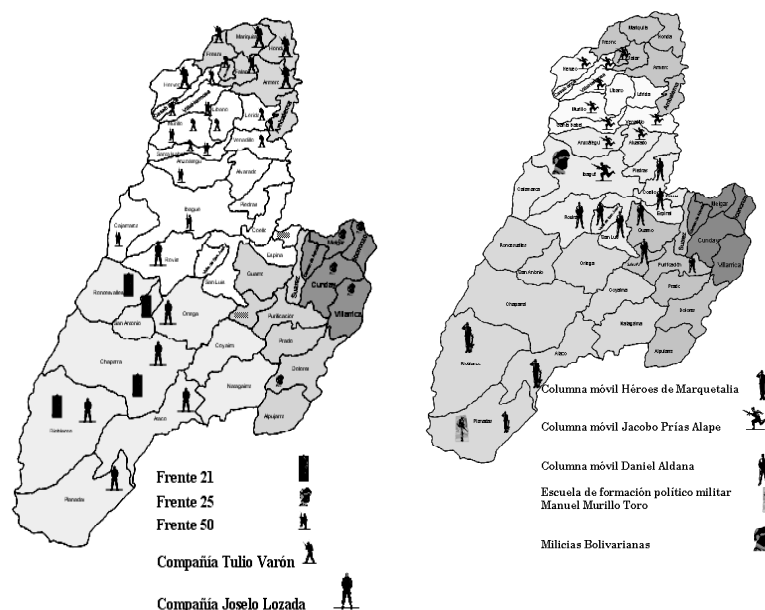
Mapa 1.

Zonas del departamento del Tolima



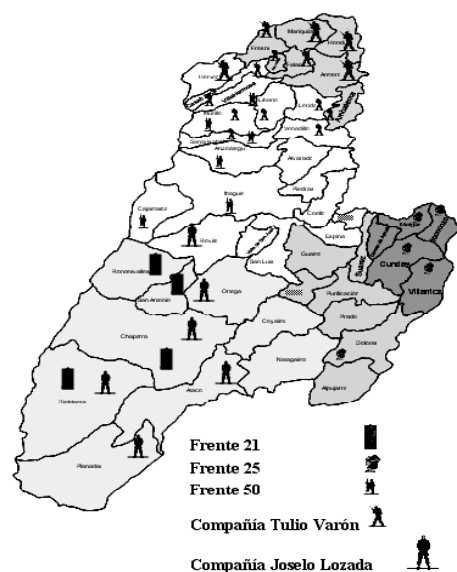
Mapas 3 y 4.

Presencia de las FARC en el departamento del Tolima



Mapa 2.

Ejército Nacional de Colombia en el Tolima



13. Derecho a la educación (Sentencia T-215 de 2002).
14. Derecho a una vivienda digna (Sentencia T-602 de 2003).
15. Derecho a la paz (Sentencias T-721 de 2003 y C-328 de 2000)
16. Derecho a la personalidad jurídica (Sentencia T-215 de 2002).
17. Derecho a la igualdad (Sentencia T-602 de 2003)²³.

El desplazamiento forzado en el Tolima

Para este estudio se ha acogido la división del departamento en 6 zonas que coinciden con la distribución político territorial realizada por el CERE, de la Universidad del Tolima. Estas zonas se pueden apreciar en el mapa 1.

El Ejército hace presencia en todo el territorio departamental, pero su permanencia no es estable, salvo en los municipios donde

²³ Corte Constitucional, Sentencia T- 025 de 2005. Pp. 35

están asentados los batallones o brigadas en Melgar, en Honda, Chaparral, Ibagué, Villarrica, en el Cañón de las hermosas, Piedras²⁴. La Policía Nacional está presente en todos los 47 municipios y muchas de sus veredas.

Son cuatro los actores ilegales que hacen presencia en el departamento; Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en proceso de desmovilización y, recientemente, las autodenominadas Águilas Negras.

El Tolima tiene contratos significativos cuando se identifican las NBI diferenciando la zona rural y la zona urbana. Para este estudio es importante esta situación puesto que la población que significativamente se desplaza proviene de zonas no urbanas. Si se miran las NBI de las cabeceras municipales el departamento no tiene problemas de pobreza, pero la zona rural es inmensamente pobre y es desde estas zonas donde proviene el DIF.

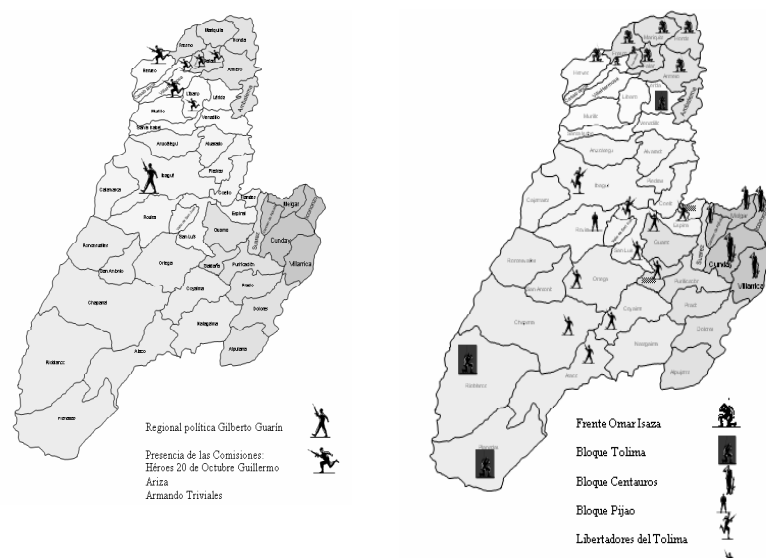
24 Coronel Giraldo Hernández, José Dumar. Segundo comandante y Jefe de Estado Mayor VI Brigada. Ejército Nacional, oficio No 007702 MD-CE-DIV5-BR6-AI. Ibagué, julio 14 de 2008.

Dinámica del DIF en el Tolima

Los datos oficiales de Acción Social sobre DIF disponibles en la red para el Tolima son incompletos y sistemáticamente faltan cifras de algunos municipios. Las sumas de sus propias cantidades no coinciden y presentan descuadres astronómicos, de tal manera que si los análisis se realizan con las cuentas que aparecen en la Red, los resultados serían

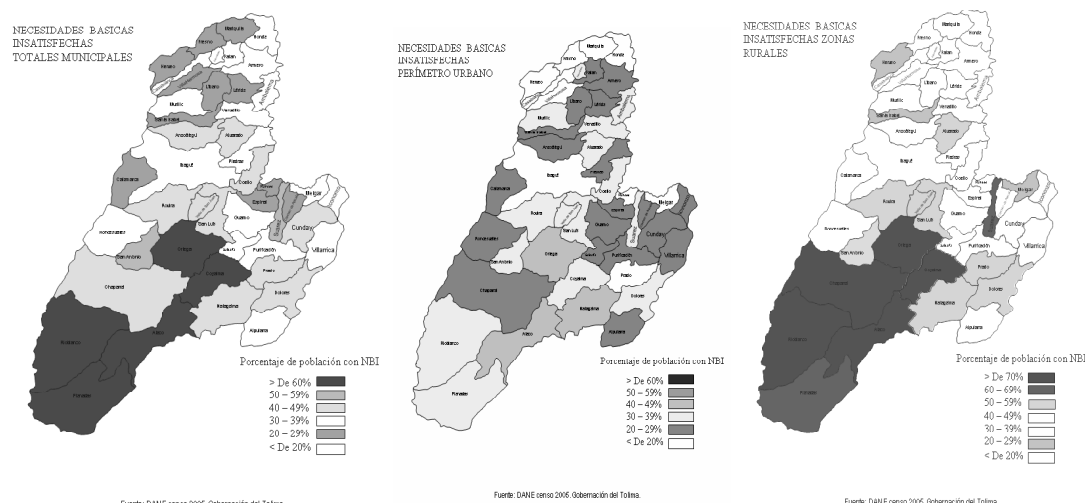
Mapas 5 y 6.

Presencia del ELN y las AUC en el departamento del Tolima



Mapas 7, 8 y 9.

NBI globales, urbanas y rurales en el departamento del Tolima



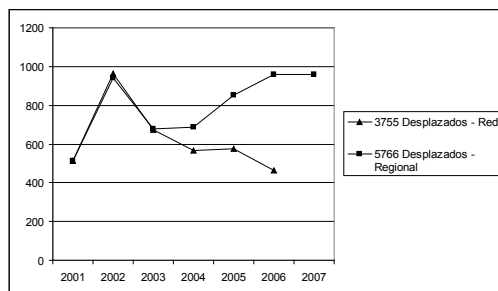
Fuente: DANE censo 2005. Gobernación del Tolima.

Fuente: DANE censo 2005. Gobernación del Tolima.

Fuente: DANE censo 2005. Gobernación del Tolima.

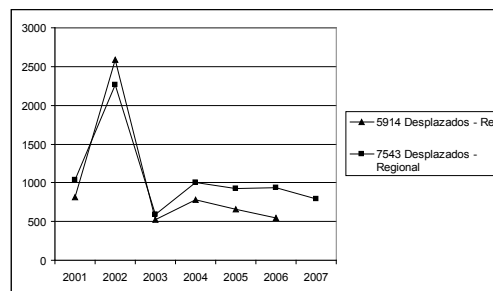
Gráfica 1.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona norte (2001-2007)



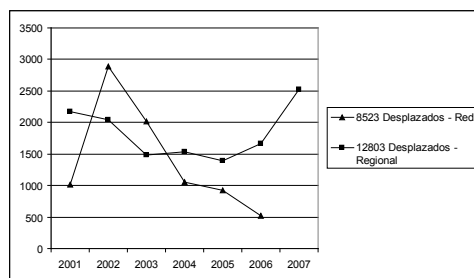
Gráfica 4.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona oriente (2001-2007)



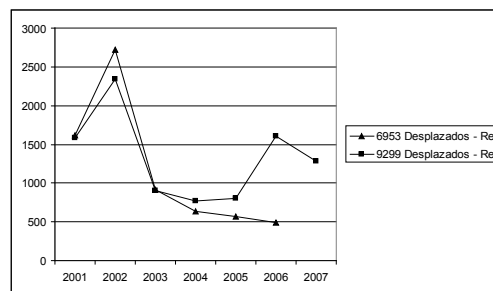
Gráfica 2.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona los Nevados (2001-2007)



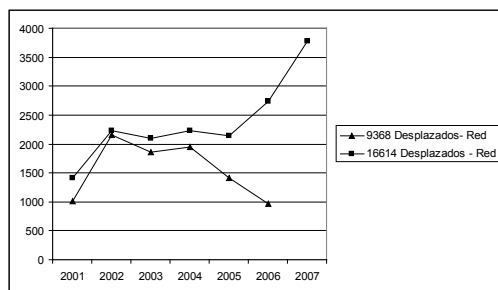
Gráfica 5.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona Sur oriente (2001-2007)



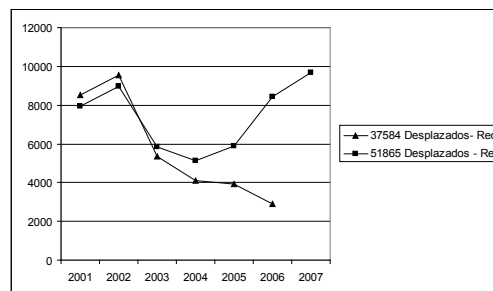
Gráfica 3.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona Centro (2001-2007)



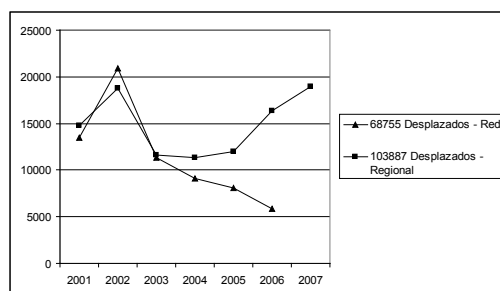
Gráfica 6.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Zona Sur (2001-2007)



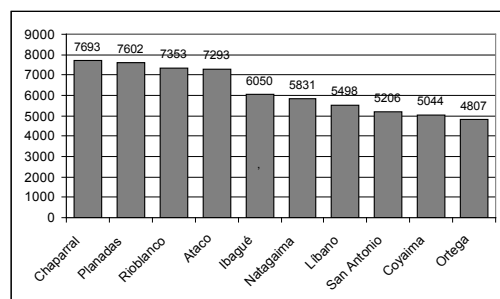
Gráfica 7.

Desplazamiento Interno Forzado presentadas por la red y la regional - Total departamento del Tolima (2001-2007)



Gráfica 8.

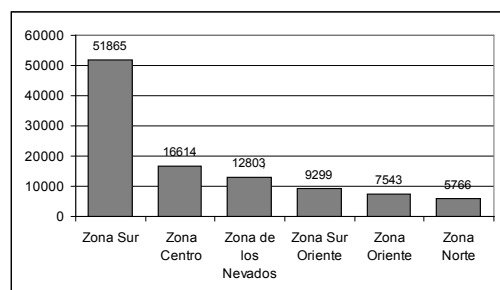
Cifras globales sobre desplazamiento en el Tolima - Municipios que más expulsiones registraron en el periodo 2001-2007



Fuente: Acción Social de la Presidencia de la República

Gráfica 9.

Cifras globales sobre desplazamiento en el Tolima - Municipios que más expulsiones registraron en el periodo 2001-2007



Total de desplazamientos forzados en el departamento en el periodo 2001 - 2007: 103.890

Fuente: Acción Social, Presidencia de la República

contradictorios. Con los datos que aparecen en la Web 2001-2006, el DIF en el Tolima va en descenso. La principal curva de descenso se presenta en el 2003, en plena ejecución de la política de gobierno de la Seguridad Democrática.

Para este estudio se solicitaron especialmente a la oficina regional de Acción Social sus cifras de DIF, las que nos arrojaron resultados diferentes a las obtenidas en la red. Presentamos los dos datos, globales y por zonas, la oficial de la red hasta 2006 y la regional hasta el 2007, para su contraste.

Las gráficas 1 a la 7 demuestran que el DIF va en aumento, que no ha cedido pese a los esfuerzos que el estado dice realizar. La zona sur es la más afectada, junto con la zona centro que incluye a la capital Ibagué. Son más de 103.000 las personas que durante este periodo se vieron obligadas a dejar sus lugares de habitación para preservar su integridad y sus vidas.

El Tolima expulsa población más allá de sus límites territoriales. Según Acción Social, en los últimos 10 años 18.455 familias, alrededor de 90.000 personas han abandonado el departamento por razones de seguridad, lo que equivale al 7% de la población actual.

Ibagué es el municipio que más recibe DIF. Le siguen Libano, Planadas y Natagaima. Ibagué recibió 30.673 desplazados durante este periodo. Esto genera problemas a la administración pública, ya que debe ofrecer apoyo humanitario a un importante número de personas necesitadas, atendiendo a la vez su población nativa, pero con el mismo presupuesto, lo que desemboca en atención deficiente para todos. El 94.4% de los desplazados atendidos en Ibagué no están dispuestos a retornar.

Conclusiones

Un problema grande detectado por este estudio es el que tiene que ver con la información. Los datos oficiales sobre el tema se enfrentan a dos problemas aparentemente sencillos: el subregistro y el sobrerregistro. Además, los trámites burocráticos entorpe-



cen la posibilidad de que un desplazado llene todos los formalismos que se piden para quedar registrado como tal. La calidad de la información es el mayor escollo para definir políticas públicas y medir su impacto, así como para realizar investigaciones y seguimientos a los procesos. Muchas instituciones se niegan a entregarla. En otras, como en el caso de Acción Social, las cifras son contradictorias y poco confiables, especialmente las que figuran en la red virtual.

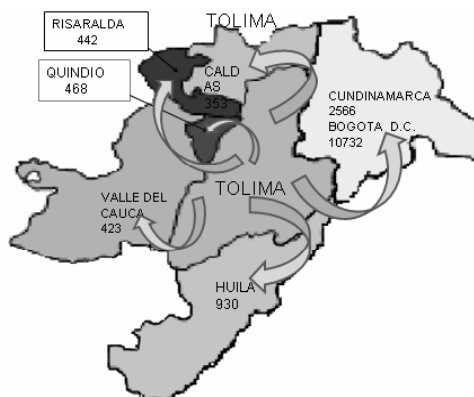
Desde el 2004 las cifras de DIF van en ascenso sostenido. La peor situación se vive en la zona Sur, donde coexisten las áreas rurales más pobres, con la presencia de diferentes actores armados y la menor presencia del Estado, salvo por su cara represiva expresada en fuerza militar. Las proyecciones para el 2008 incrementan las cifras de DIF en el Tolima. Se proyecta un aumento del 62% en el DIF que llegue a Ibagué para el año 2008.

El área rural en el Tolima es la que presenta los niveles de necesidades básicas insatisfechas más altas y significativas si la comparamos con los centros urbanos y es donde se produce el mayor DIF del Tolima. El Sur del departamento es de población campesina e indígena, principalmente. Según la Defensoría del Pueblo, el reclutamiento forzado de jóvenes se relaciona con la ausencia de docentes en las escuelas rurales. La zona Sur es la más pobre del Tolima. Y el área rural de la zona Sur es la más pobre del departamento, y es precisamente en esta zona donde se produce el mayor DIF del Tolima.

La inversión militar ha sido generosa, se tienen nuevas brigadas móviles del ejército operando en esta zona, pero esto no ha reducido el DIF, sino todo lo contrario. Si hay relación entre pobreza y desplazados ¿Por qué la inversión es en lo militar y no contra la pobreza? ¿Ha disminuido la siembra de cultivos ilícitos o pese a los esfuerzos de erradicación manual estos siguen siendo causa de DIF?

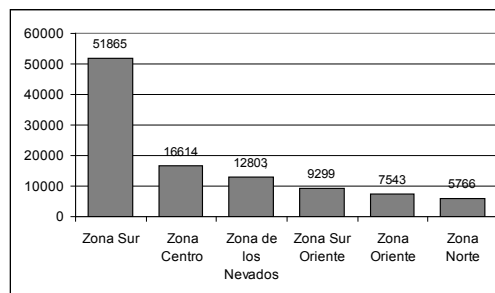
Mapa 10.

Número de personas expulsadas del Departamento del Tolima



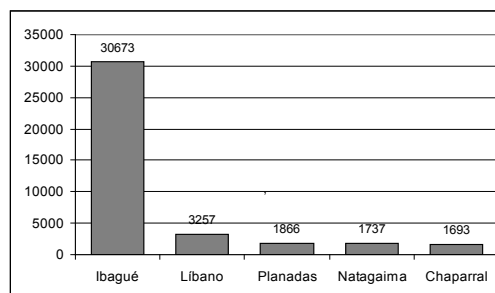
Gráfica 10.

Expulsiones totales por zonas 2001-2007



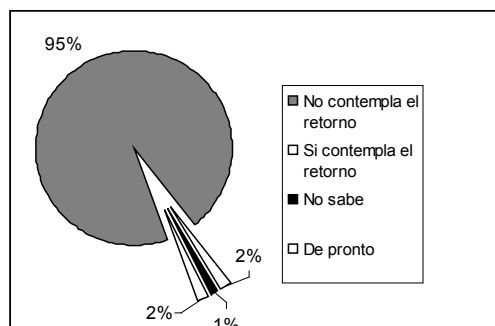
Gráfica 11.

Expulsiones totales por zonas 2001-2007



Gráfica 12.

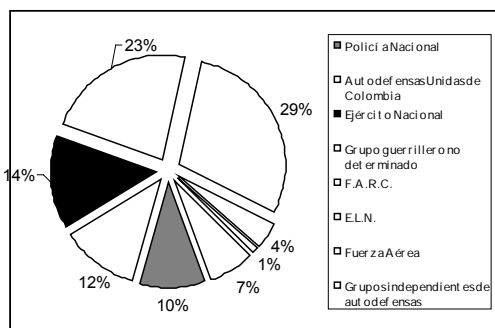
Posibilidad de retorno de los declarantes atendidos en la U.A.O. en el 2007



Fuente: ALCALDIA DE IBAGUE - Unidad de atención y orientación a la población desplazada U.A.O.

Gráfica 13.

Posibilidad de retorno de los declarantes atendidos en la U.A.O. en el 2007



Fuente: Quejas por agresiones productoras de desplazamiento forzado atendidas por la Defensoría del Pueblo de enero de 2006 a octubre del 2007: 134

Bogotá recibió 10.732 hogares desplazados, una cifra que podría representar unas 50.000 personas si aceptamos un hogar promedio de cinco miembros. Cundinamarca, sin su capital, recibió 2.566 hogares, unas 10.000 personas. En menor grado, según los registros, se presentaron desplazados en el Huila con 930 hogares y Quindío con 468 hogares. Durante el periodo estudiado el

Tolima desplazó a otras latitudes del país, un número aproximado a 90.000 personas, lo que equivale al 7% de su población actual.

Ibagué es el más grande receptor de población desplazada del departamento. Si nos atenemos al mapa de NBI, Ibagué figura como uno de los mejores destinos, pues además de ser la capital, sería un municipio rico y con oportunidades. Igual consideración, en cuanto a NBI, se podría hacer con los otros municipios receptores: Líbano, Chaparral y Natagaima. El caso de Planadas, el otro mayor receptor, es diferente. Si bien es cierto que Planadas en el mapa de NBI no figura como “rico”, es el menos pobre de la región, pero las dificultades de transporte le “facilitan” a los campesinos quedarse en su casco urbano y no desplazarse hasta los otros centros.

En el Tolima el hambre produce DIF. El reclutamiento de menores, los bombardeos y enfrentamientos permanentes, la ausencia del estado, el abandono parcial de trabajadores de las fincas, los campos minados, los elevados costos de los insumos, los bajos precios por las cosechas, las trabas del ejército para el ingreso de medicinas y alimentos a los campos, la falta de oportunidades y el recorte en el sistema general de participaciones para la mayoría de municipios tolimenses, presionan el DIF.

La información está diseñada y pensada para la ciudad y sus habitantes. El campesino desplazado, aparte de su bajo nivel de escolaridad “no sabe leer” la ciudad, y lo remiten de un sitio a otro exigiéndole requisitos y formalidades que se convierten en una talanquera para la atención que solicita y merece. Es como si en la ciudad no existiera espacio para los campesinos, que constituyen el mayor volumen entre la población desplazada. La tierra es la vida de los campesinos y la burocracia establecida en ciudad solo ofrece las rigideces de la civilización.

La política pública sobre DIF no sólo sufre el problema de ser pensada desde la capital, desconociendo elementales procesos locales, de identidad y de conflictos regionales, sino que está diseñada con sentido

masculino, ignorando las particularidades y diferencias de género. La mayoría de la población desplazada es femenina. Los delitos cometidos contra la población femenina ameritan una mirada y un tratamiento diferenciado.

Si el DIF sigue aumentando, ¿Qué y quienes lo están produciendo? ¿Donde han estado las autoridades para impedirlo? Ellas niegan la presencia de las Águilas Negras, y sólo las reconocen como grupos delincuenciales organizados. ¿Por qué la ciudadanía sigue quejándose ante el Ministerio Público, que fueron los paramilitares los que la obligaron a desplazarse? ¿Por qué también existen quejas muy recientes de ciudadanos contra la Policía Nacional y las fuerzas militares (ejército y fuerza aérea) como factores de DIF? ¿Será que cambiándoles de nombre a las AUC se disminuye su capacidad de desplazar gente y de hacer daño? ¿Por qué tan lentos los procesos de reparación a las víctimas del DIF en el Tolima? ¿Existirá alguna relación entre la tenencia de la tierra, los megaproyectos energéticos y el interés en el no retorno? ¿Existirá alguna vinculación entre poca presencia del estado, cultivos ilícitos, desplazamiento de la población, mucha seguridad privada y escaso retorno? ¿Qué garantías para el retorno tienen los desplazados?



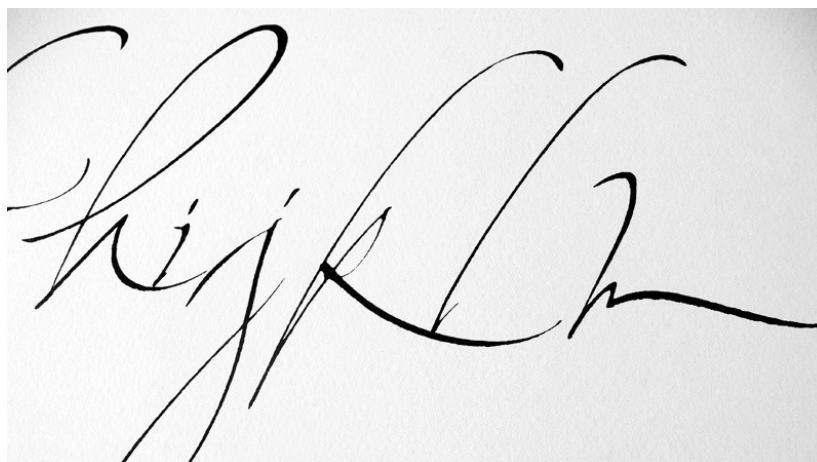
Juan Camilo Jaramillo López
Comunicador
Consultor en proyectos de comunicación pública

Las estrategias comunicativas como factor de calidad en la gestión escolar¹

Juan Camilo Jaramillo López

Habría que empezar por decir que resulta por lo menos saludable formular la pregunta de la comunicación asociada a la calidad de la gestión escolar, porque quizás no exista otra dimensión en la vida práctica de las instituciones educativas tan recurrida a la hora de identificar problemas, pero a la vez tan descuidada y pobre en su desarrollo y conceptualización como eje transversal estratégico del quehacer institucional.

Para colocar la tesis de una vez sobre la mesa, sostengo que no existe en las instituciones educativas un enfoque y un planteamiento claros, definidos y concretos sobre la comunicación. Planear y gestionar la comunicación no es un tema que esté en la agenda ni de las instituciones, ni de los órganos rectores de la educación, más allá del reconocimiento de que es un factor definitivo y usualmente deficitario en la mayoría de las situaciones problemáticas que se presentan en el día a día de la actividad escolar, de apostarle a ojos cerrados a la revolución de la tecnología informática o



de apoyar algunas expresiones mediáticas con un importante contenido académico o vocacional.

La comunicación en el Plan Decenal de Educación²

De hecho en el Plan Decenal de Educación 2006 -2016 “La Educación que queremos para el país que soñamos”, la co-

¹ XIII encuentro nacional de docentes directivos: “La gestión escolar, un reto de calidad para la vida”
Las imágenes de este artículo fueron tomadas de: <http://www.flickr.com/photos/letrerias>

² Plan Decenal de Educación 2006-2016 “La educación que queremos para el país que soñamos”, Ministerio de Educación Nacional.



municación aparece en varios lugares, pero siempre asociada a las TIC o a los medios masivos. Veamos de qué manera.

En el tema “Fines y Calidad de la educación en el Siglo XXI (globalización y autonomía)”, del primer capítulo dedicado a los desafíos de la educación, se propone como macro objetivo la necesidad de “garantizar el acceso uso y apropiación crítica de las TIC como herramientas para el aprendizaje, la creatividad, el avance científico, tecnológico y cultural, que permitan el desarrollo humano y la participación activa en la sociedad del conocimiento”, pero queda consignado un disenso que invita a pensar en la pertinencia de la educación para el trabajo y el emprendimiento, más que en introducir nuevas y sofisticadas tecnologías que quizás no le agreguen valor a la capacidad de las y los estudiantes de desenvolverse en los ámbitos productivos reales que las regiones y el país les ofrecen.

En el tema “Renovación pedagógica y uso de las TIC en la educación”, del mismo capítulo, se plantean dos macro objetivos explícitamente relacionados con las TIC: el primero, dotar a las instituciones y centros educativos de infraestructura informática y de conectividad y el segundo, reconocer la transversalidad curricular del uso de las TIC, macro objetivo este último frente al cual se registra el disenso de quienes piensan que las TIC no pueden ser consideradas ejes transversales de los procesos de enseñanza y aprendizaje, porque son un simple apoyo o recurso de los métodos pedagógicos a través de los cuales se realizan estos procesos.

Finalmente, en el tema “Otros actores en y más allá del sistema educativo” del tercer capítulo “Agentes educativos”, se plantea, como un macro objetivo frente al cual no hay ningún disenso: “diseñar e implementar estrategias y mecanismos que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad social de los medios de comunicación e información, y que permitan el acceso, la integración, el uso y producción de éstos, por parte de los actores sociales en diferentes escenarios culturales, laborales, políticos, tecnoló-

gicos, ambientales y científicos, para el cumplimiento de los fines de la educación en Colombia”.

Tríada del factor comunicativo en la calidad de la educación

Tal insistencia en lo mediático e instrumental es evidencia de que para el sector educativo, la comunicación, como práctica institucional, es entendida en el marco del ambiguo e impreciso plural “comunicaciones”, que lo dice todo y no dice nada al mismo tiempo, puesto que cobija por igual asuntos de naturaleza tan diversa como la provisión de equipos (informáticos, de producción mediática o de apoyo didáctico), la promoción de actividades periodísticas, artísticas y culturales o la organización de eventos sociales, y como contenido curricular es restringida a la prestación de soporte funcional al estándar de las competencias ciudadanas a través del desarrollo de las competencias del lenguaje.

Pero brilla por su ausencia, tanto en el Plan Decenal como en la práctica comunicativa de las instituciones, la comprensión de la “comunicación” como construcción de significado y sentido compartidos por la comunidad educativa y como establecimiento de interacciones productivas entre la institución y sus grupos de interés. La realidad es que ambos espacios, las prácticas institucionales y los contenidos curriculares, están siendo desaprovechados para lograr, como debería ser, que la comunicación se convierta en un factor fundamental de la calidad de la gestión escolar.

Por ello es importante que los docentes directivos reflexionen sobre la conveniencia y la necesidad de asumir e impulsar acciones encaminadas a desarrollar en sus instituciones lo que podríamos llamar la tríada del factor comunicativo en la calidad de la educación, que está conformada por tres decisiones de política institucional, que deben darle origen, a su vez, a tres líneas de trabajo claramente diferenciadas: en primer lugar una concepción de la comunicación como eje estratégico del Proyecto Educativo Institucional que se refleje en las políticas y los procesos institu-



Figura 1.

Tríada del factor comunicativo en la calidad de la educación



cionales; en segundo, la promoción de prácticas que beneficien la adecuada interlocución entre los actores de la comunidad educativa, y en tercero, el desarrollo y formación de competencias comunicativas que no se restrinjan al entrenamiento de habilidades y destrezas de manejo de la palabra y dominio de auditorios, sino que formen en el individuo la capacidad de poner en común con otros sus intereses, sentidos y propósitos.

Concepción estratégica de la comunicación

A pesar del duro debate que la semiología y la semiótica estructuralistas dieran en las últimas décadas del siglo XX al enfoque positivista y funcional de la comunicación que postuló en forma universal el modelo cibernético de Shannon y Weaver³, conocido también como “teoría de la información”, la realidad es que el paradigma emisor –mensaje – receptor, con todas sus implicaciones simplificadoras de la complejidad del proceso de la comunicación humana, colonizó no solamente las escuelas especializadas sino la mente e incluso la imaginación de generaciones enteras que han crecido recitándolo de memoria prácticamente desde el preescolar. Y se convirtió en el gran referente para pensar cualquier proyecto comunicativo.

3 Shannon, C. Y Weaver, W. The mathematical Theory of Communication, Urbana, The University of Illinois Press, 1949.

Y una de las herencias negativas más preocupantes de la universalización de este modelo, además de los que han sido señalados por una larga lista de investigadores y teóricos, es que en la práctica se redujo el espectro de posibilidades del proceso comunicativo a un escueto circuito técnico de transmisión de información que centra su atención de manera casi obsesiva en el medio, dándole legitimidad, de alguna manera, al desborde del fenómeno mediático. En otras palabras, y también en virtud de una lectura descontextualizada y fragmentaria del “determinismo tecnológico” de McLuhan, terminamos asumiendo que si “el medio es el mensaje”⁴ teníamos que concentrar nuestra atención en el conocimiento y desarrollo de los medios y asumir que con ello dábamos cuenta también, no sólo de la calidad, oportunidad y sentido de los mensajes, sino del proceso comunicativo en su conjunto.

Esta mirada restrictiva y limitada, que desconoce la naturaleza de la comunicación como producción de significado y sentido compartidos, es la causa de un enfoque funcional y pragmático, cuya consecuencia más evidente es el empobrecimiento del manejo que las instituciones le dan a las interacciones comunicativas con sus grupos de interés o *stakeholders*⁵, a cambio de un énfasis, casi siempre improductivo, en acciones en medios desarticuladas y episódicas y por consiguiente poco efectivas. Las instituciones creen, equivocadamente, por ejemplo, que por impulsar una emisora escolar o patrocinar un periódico estudiantil y enviar esporádicas circulares a los padres de familia están trabajando la dimensión comunicativa y estableciendo una adecuada interlocución con sus *stakeholders*.

Pero no es así.

4 McLuhan Herbert Marshall, The Medium is the Message (written with Quentin Fiore; produced by Jerome Agel) (Random House; 2000 reprint by Gingko), 1967 ISBN 1-58423-070-3.

5 El término fue utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra: “Strategic Management: A Stakeholder Approach”, (Pitman, 1984) para referirse a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una organización.

En realidad la comunicación debería ser el elemento que busque consolidar una visión que puedan compartir los diferentes sectores de la comunidad educativa; que mejore la capacidad institucional de receptividad frente a las demandas y necesidades de educadores, empleados, estudiantes y padres de familia y que sirva para construir espacios de conversación donde puedan interactuar estos actores desde sus miradas, intereses y lenguajes; que intervenga en la cultura organizacional para modificar los estilos de dirección que no benefician la calidad de la gestión del conocimiento y crear espacios de encuentro y negociación para empoderarla; que busque garantizar que la información fluya de manera adecuada en forma descendente, ascendente y horizontal; que regule la manera como la institución intercambia información con sus grupos de interés y que le sirva para consolidar nexos de corresponsabilidad y solidaridad con la comunidad a la cual pertenece.

De acuerdo con la Ley General de Educación cada establecimiento educativo debe “elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión” (Art. 73. Ley 115/94). Esto significa que el PEI es una instancia de planificación y como tal debería contener, además de ejes articuladores del proyecto pedagógico, políticas que orienten y direcciones el quehacer institucional. Y aquí es donde la comunicación puede y debe ser entendida como el eje transversal que aporta el sentido y la interacción necesarios para que sean posibles los fines y objetivos del PEI.

La comunicación es un proceso de apoyo o de soporte cuando se la restringe a administrar medios y producir piezas, pero tiene carácter estratégico cuando orienta y direcciona a la institución para que logre el cumplimiento de su propósito, articulando acciones de diferentes actores y proyectándose en el tiempo. En las instituciones educativas deberían existir políticas y procesos

que establezcan con claridad si la vocación de la comunicación será estratégica o funcional; que definan la manera como debe proyectarse la identidad institucional, el manejo que se le debe dar a la información, las reglas del juego en la interacción con los grupos de interés y los criterios que permitan construir visión compartida, promover el trabajo colaborativo, mejorar la receptividad institucional y fortalecer la conversación como espacio de construcción de sentido entre directivos, empleados, docentes y padres de familia.

Prácticas que benefician la interlocución

En virtud de su naturaleza, el proyecto comunicativo está inscrito en el contexto mucho más amplio de la cultura organizacional. Una institución cuya cultura sea autoritaria y vertical, desarrollará por fuerza prácticas comunicativas autoritarias y verticales, pero cuando no hay conciencia sobre el tema, es posible que al interior de una institución que formalmente se declare democrática y abierta al diálogo y la búsqueda del conocimiento, medren prácticas contradictorias de carácter impositivo y arbitrario, que son las que finalmente inciden en los procesos de enseñanza y aprendizaje y en el relacionamiento cotidiano de los estudiantes con sus maestros y de estos con sus directivos.

Esto sucede, como lo sabe cualquier experto en cultura organizacional, porque la dinámica institucional está dada por la tensión entre el *deber ser* consignado en las políticas y en las definiciones de principio, que es ideal y por consiguiente demarca una línea de tendencia y el *ser* que se concreta en las prácticas cotidianas de individuos que pueden compartir o no ese deber ser, pero que son reales y por consiguiente reflejan el nivel de acercamiento o distancia de la institución a sus principios e ideales.

Las prácticas comunicativas que se dan en el seno de la escuela pueden ser altamente desmovilizadoras y lesivas de la calidad de la educación en la medida que se escenifican en un contexto de autoridad más que

de comunidad. Son difíciles y en ocasiones traumáticas las interacciones comunicativas descendentes (estilos poco democráticos y poco comunicativos de dirección en la institución y de autoridad en el aula); pobres las interacciones entre pares (maestros de las diversas áreas, estudiantes de diferentes niveles, padres de familia de diferentes secciones, empleados administrativos, operativos y docentes); y, por lo general, traumáticas las ascendentes (de los estudiantes y docentes hacia las directivas y en ocasiones de los estudiantes hacia los docentes).

La comunicación es el factor que puede acortar estas distancias y construir coherencia entre lo que está puesto en el papel y lo que realmente sucede. Y en esta coherencia se juega, en buena medida, el éxito de la gestión escolar, pues suele suceder que unas son las declaraciones altisonantes y románticas enmarcadas y colgadas en las paredes y otras las condiciones reales y empobrecedoras en las que se dan los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula, que no siempre suponen interacciones que enriquezcan la formación de los estudiantes, sino que también dependen del azar y el talante de cada maestro y no responden a políticas institucionales que puedan ser monitoreadas y evaluadas. En general, y como producto de la falta de una concepción estratégica de la comunicación, no existen en las instituciones educativas políticas que orienten y regulen la manera como deben comunicarse los diferentes actores del proceso educativo.

La institución educativa no siempre conversa para construir posibilidades ni para acordar la manera de cumplir los objetivos académicos y organizacionales previstos. Irónicamente, pues su objeto precisamente es la gestión del conocimiento, en ella se conversa solamente para la acción, es decir, se imparte instrucciones, se asignan tareas y se miden resultados⁶. El imaginario del maestro peripatético que invierte tiempo en la conversación con su alumno para hablar

de la vida, discernir sobre lo aparentemente ocioso y orientarlo para que se formule las preguntas adecuadas no solamente está supuestamente mandado a recoger sino que tampoco ha evolucionado hacia la construcción de espacios y escenarios que propicien y motiven la conversación productiva más allá del intercambio de información académica, disciplinaria u operativa. De la misma manera tampoco existen espacios de conversación entre los mismos docentes o de la comunidad educativa en su conjunto. Se ha perdido la noción de *paideia*⁷, es decir, de entorno pedagógico en el cual se aprende en todo instante e interacción en la medida que se forja una visión del mundo respetuosa de la alteridad y se fortalece la capacidad de hablar, negociar, intercambiar experiencias y conocimientos y construir sentido compartido.

Una institución que conversa y propicia la conversación entre sus integrantes, es una institución que se comunica y que, por consiguiente, tiene mayores posibilidades de éxito en la gestión de la calidad de la educación porque cuenta con el instrumento fundamental para hacer de ésta un factor de crecimiento humano. En un entorno de interacciones comunicativas fértil y dispuesto, el individuo encuentra con mayor probabilidad de acierto su identidad particular y la fortalece, pero al mismo tiempo aprende a ser en comunidad y desarrolla la capacidad de aprender del otro. Además y para recurrir en última instancia al argumento más sólido, el proceso de enseñanza y aprendizaje, desde el punto de vista estrictamente técnico, es un proceso comunicativo en el que se intercambian sentidos tematizados y se procuran



6 Echeverría, Rafael. 2000. La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación, Garnica, Buenos Aires y FLORES, Fernando. 1996. Creando organizaciones para el futuro, Dolmen, Santiago.

7 *Paideia* (en griego παιδεία, “educación” o “formación”, a su vez de παῖς, *país*, “niño”) era, para los antiguos griegos, la base de educación que dotaba a los hombres (no mujeres) de un carácter verdaderamente humano. Como tal, no incluía habilidades manuales o erudición en temas específicos, que eran considerados mecánicos e indignos de un ciudadano; por el contrario, la *paideia* se centraba en los elementos de la formación que harían del individuo una persona apta para ejercer sus deberes cívicos (tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Paideia>). Cfr. Jäger, Werner (1957), *Paideia*, México: Fondo de Cultura Económica. ISBN 9681601068.

desarrollos cognitivos y entrenamiento de destrezas y habilidades. Y todo esto sucede a través de la conversación.

Formación de competencias comunicativas

En forma coherente con el paradigma funcional – mediático, la formación de competencias comunicativas en la institución educativa está centrada de manera casi exclusiva en dos dimensiones individuales: el desarrollo del lenguaje (destrezas personales) y la grafía mediática (realización de medios). Pero no se trabajan de manera concreta y cotidiana ni las competencias conversacionales (ser en comunidad a través del intercambio de significado y sentido compartidos), ni las competencias comunicativas para la participación (ser en sociedad a través de la negociación y la concertación) puesto que tampoco se asumen las competencias ciudadanas como parte del proceso comunicativo. Ambas dimensiones de las competencias comunicativas, la individual y la colectiva, son indispensables para que sea real una educación de calidad, pues tienen que ver con el ser histórico del estudiante y, lo que es más importante, con su experiencia social.

Para explicar esta idea, debo referirme en buena medida a la versión extendida del texto que escribí sobre el tema para “Al Tablero”, el periódico del Ministerio de Educación Nacional, a propósito del debate sobre el Plan Decenal de Educación⁸, que por razones de espacio no fue publicada en su totalidad.

Es común escuchar reclamos relacionados con las dificultades que enfrentan los procesos participativos, como el hecho de que las personas no utilizan los espacios dispuestos para la participación porque piensan que de nada sirve expresar sus argumentos si estos no van a ser tenidos en cuenta, no disponen de la información necesaria para que su participación represente aportes significativos o están dispuestas a discutir y

8 Jaramillo, Juan Camilo, “Competencias comunicativas para la participación” Altablero No. 40, Marzo-mayo 2007

argumentar pero no a asumir las decisiones que resulten de la deliberación en forma corresponsable.

En otras palabras, de nada vale propiciar los espacios adecuados para la participación, si no hemos formado ciudadanos con las competencias necesarias para ejercer su ciudadanía con autonomía, capacidad de deliberación y responsabilidad. Y en este sentido el debate sobre educación es una excelente oportunidad para reflexionar acerca de lo que hemos definido como el estándar básico de competencias ciudadanas que buscan hacer eficaz el poder político del ciudadano⁹ y, de manera más específica, sobre las competencias comunicativas, que son necesarias para establecer un diálogo que sea una conversación constructiva o intercambio en el que las personas involucradas pueden expresar sus puntos de vista sin miedos, de tal suerte que se facilite la negociación de conflictos y la deliberación sobre temas de interés común.¹⁰

El estándar de las competencias ciudadanas requiere del concurso de conocimientos, competencias comunicativas, cognitivas, emocionales e integradoras, sin embargo una mirada cuidadosa a los subprocesos básicos en los que se manifiesta, pone en evidencia que en él casi todas las competencias comunicativas están directamente relacionadas con alguna de las otras tres (cognitivas, emocionales e integradoras) o se relacionan en forma estrecha con las competencias del lenguaje.

Algunas, por supuesto, tienen que ver con el intercambio de argumentos, el respeto por el otro y el momento de la deliberación, pero no parece estar claro lo específico de estas competencias en relación directa con la participación, que es, fundamentalmente una acción comunicativa, como queda claro al repasar los tres principios propuestos por Habermas para la ética del discurso: que todos los participantes puedan adoptar las perspectivas de los demás, que se reconozca

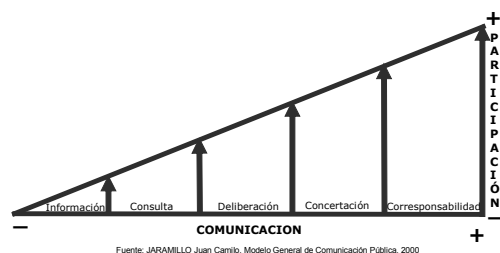
9 Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas, Documento No.3, Ministerio de Educación Nacional, 2006, pág. 152.

10 Op. cit. pag 156



Gráfico 2.

Proporcionalidad entre la participación y la comunicación



solamente la validez de lo que tenga aprobación de todos los participantes y que la participación sea libre en la aceptación de las consecuencias que puedan acarrear las decisiones adoptadas.¹¹

La participación es directamente proporcional a la comunicación (gráfico 1), es decir, a mayor capacidad de poner en común la construcción de un sentido entre varias personas, mayor posibilidad hay de que ese sentido sea resultado de una decisión compartida por ellas. Por consiguiente, las competencias comunicativas para la participación ciudadana se apoyan de manera evidente en las competencias del lenguaje, pero tienen un campo de acción específico y propio que es necesario establecer con claridad para que los subprocesos emprendidos efectivamente se orienten a formar en las personas esa capacidad de deliberar, negociar y llegar a acuerdos respetando los desacuerdos pero construyendo mínimos comunes que hagan productivo el debate.

Capacidad de recibir, interpretar y producir información. En la base de la participación está la información. Una persona que tiene información sobre algo que la afecte o involucre ya está incluida en eso que la involucra y afecta por el simple hecho de tener conocimiento de él. Pero no basta con tener información, es preciso aprender a interpretarla, a manejarla y a utilizarla porque de otra manera se convierte en una posesión muerta, en una riqueza sobre la cual estamos sentados sin conocer su valor. De la misma manera es necesario desarrollar la capacidad

de producir información, de valorar nuestra responsabilidad de comunicar en forma comprensible lo que poseemos que afecta a otros y de entender que la información es un bien público que no nos pertenece ni debe ser fuente de poder cuando de ella depende el bienestar de los demás.

Capacidad de consultar y ser consultado. Consulta significa asesorarse de otro, conocer su punto de vista, incluirlo en nuestra decisión. Ello supone un compromiso ético de no abusar de la información que obtenemos, utilizarla para documentar nuestra decisión y manejarla en forma responsable. Pero a la vez debemos desarrollar nuestra capacidad de responder a la consulta cuando quien la hace requiere de nuestra asesoría. Quien consulta lo hace para enriquecer su decisión y quien es consultado debe desarrollar la capacidad de respetar esa decisión entendiendo que su aporte fue solicitado para documentarla y no para tomarla en forma compartida. No se responde a una consulta porque sí o sobre la base de que nuestro aporte tiene que ser el que se imponga, puesto que, de otra manera, estamos asumiendo que no fuimos consultados sino llamados a decidir.

Capacidad de deliberar. Deliberar es poner en juego nuestros argumentos y defenderlos en forma firme pero abierta y dispuesta a la negociación. El poder de la conversación, que es el instrumento de la deliberación, es la transformación de nuestra interioridad. Quien se sienta a una mesa de deliberación con la decisión previa de que sus argumentos deben imponerse no está deliberando sino imponiendo, por el contrario quien lo hace dispuesto a que en el intercambio de ideas sus propias ideas puedan ser transformadas, quien está preparado para escuchar y enriquecer o modificar sus argumentos ha aprendido el sentido democrático del debate: concurre a él para defender sus ideas, pero a la vez para encontrar nuevas ideas y nuevos puntos de vista que modifiquen o amplíen su visión.

Capacidad de concertar. Concertar significa poner en juego los propios intereses, estar dispuesto a que estos no sean los que prevalezcan sobre los intereses de los otros y aceptar que, en el intercambio de argu-

¹¹ Op cit. pág. 149.



mentos, nuestros intereses, a pesar de ser importantes para nosotros, pueden no serlo en igual medida para los demás. Esta es una de las etapas más maduras y significativas de la participación. Los intereses colectivos suelen resultar de una compleja negociación en la cual se renuncia en alguna medida para ganar en la decisión final; así se construye lo público, en una clara negociación en la que debemos estar preparados para ceder y conceder cesiones (Bernardo Toro, 1997), es decir, a sentarnos a la mesa defendiendo un interés particular y levantarnos de ella defendiendo un interés colectivo que beneficie a todos por igual.

Capacidad de asumir la corresponsabilidad. La corresponsabilidad es ceder gobernabilidad. Quien tiene la responsabilidad de la decisión asume en este acto fundamental de la democracia el compromiso de compartir su responsabilidad, pero quien participa de esa decisión debe estar dispuesto a aceptar que su propio compromiso supone obligaciones con respecto a las implicaciones de la decisión y sobre todo en relación con su ejecución. Es fácil y produce una cierta sensación de poder hacer parte de la decisión, pero suele suceder que una vez ésta fue tomada, haya un claro desconocimiento, por parte de quienes participaron en ella, de su corresponsabilidad. Sienten que su participación se limitó a influir o haber logrado imponer su posición pero que el único responsable de ella es quien tenía finalmente la obligación de tomarla. Y esto, definitivamente, no es participación. Es necesario prepararnos para la corresponsabilidad, conocer sus alcances, medir sus consecuencias, entender la seriedad y a la vez la majestad que reviste una decisión concertada para quienes participaron de su concertación.

Llego, así, al final de esta reflexión, en la que he tratado de llamar la atención sobre tres aspectos a mi juicio indispensables si se quiere aprovechar el potencial de la comunicación, como factor que incide en forma definitiva y directa en la calidad de la gestión escolar:

1) Las instituciones educativas deben superar la mirada funcional estrictamente mediática y adoptar políticas, desplegar procesos y diseñar planes estratégicos de comunicación que incluyan un componente importante de seguimiento y evaluación para el mejoramiento continuo de políticas, procesos y planes.

2) La dimensión organizacional de la comunicación es fundamental para poner en marcha interacciones de la institución con sus stakeholders, construir visión compartida, mejorar los estilos de dirección en la institución y de autoridad en el aula, gestionar la información como un bien colectivo y poner la conversación institucional al servicio del PEI.

3) Es preciso empezar a trabajar en el desarrollo de competencias comunicativas para la participación, tanto de los estudiantes, como de los propios docentes.





Omar Rincón
Profesor, Universidad de los Andes
Director del Centro de Competencia en Comunicación
De la Fundación Friedrich Ebert
Crítico de tevé – El Tiempo

Narco.tv / risas, tetas y moral Colombia

Omar Rincón

Colombia está mejor contada en sus telenovelas que en sus noticieros, expresa el maestro Jesús Martín Barbero. La telenovela es una esfera pública para pensarnos como sociedad, afirma la experta brasileña Immacolata Vasallo. La telenovela es la única forma de comprender la política en América latina porque hombre puro (pongamos que hablamos de Chávez, Uribe, Correa, Evo...) salva a mujer equivocada (el pueblo engañado y vilipendiado), dice Rincón. Si la telenovela es tan importante para disfrutar y pensar, si es lo que la gente más ve, si es nuestro producto cultural más conocido en el exterior... ¿Cómo somos los colombianos según nuestras telenovelas de éxito?

Según lo que vemos en la telenovela de cada noche somos una nación musical que ríe mucho y habita la narcocultura.

[popular] Somos una nación musical que se mira en su amor desmesurado y en sus gustos de orgullo (*La Hija del mariachi, Pura Sangre, Hasta que la Plata nos separe* en RCN; *Nadie es eterno en el mundo, La sucursal del cielo y Ay hombé* en Caracol)

[reír] Somos una sociedad sobreactuada y excesiva a la que le gusta mucho reír (*Hombre rico, hombre pobre, Vecinos, Muñoz vale x 2* por Caracol; *Los Reyes, Aquí no hay quien viva, Valentino el argentino* por RCN).



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/autowitch>



[narcocultura] Somos una nación que asumió su marca narco: todo vale para salir de pobre: unas tetas, un arma, ser político, traficar coca, ser guerrillero, hacerse paraco o estar en el gobierno (*Pasión de Gavilanes*, *Sin tetas no hay paraíso*, *Los protegidos*, *El cartel* en Caracol)

¿Qué vemos?

Después de haber triunfado en el mundo con relatos muy a la colombiana como *Escalona*, *Señora Isabel*, *Café*, *Betty* y *Pedro el escamoso*... quisimos perder lo propio para ganar el mundo. Y solo tuvimos un éxito: *Pasión de Gavilanes*. Y gustó porque también contaba nuestro local, pues develaba esa estética narco que nos gusta tanto por aquí, ese mundo de músicas guerreras, machos de venganza y mujeres trofeo.

Los productores se dieron cuenta de que había que mirar hacia el país y sus gustos locales, que si contamos lo propio podríamos ganar el mundo. Y llegó el tiempo de *Los Reyes*, *La Hija del Mariachi*, *Pura Sangre*, *Hasta que la plata nos separe* y *El último matrimonio feliz* (todas de RCN) y también llegó el reinado de Caracol con *Sin tetas no hay paraíso*, *La sucursal del cielo*, *Hombre rico, hombre pobre*, *El Cartel*, *Vecinos*, *Muñoz vale x 2* y *Ay hombre*.

Se encontró que el *rating* viene cuando se hace ficción en el horizonte del gusto y estilo colombiano: historias tiernas, melodramas con humor, telenovelas de personaje y universos urbano-laborales. Se aprendió y respetó la propia tradición de hacer televisión y todos contentos. Y, ¿cómo es esa marca Colombia de ficción? Una en mirada de mujer, que aunque urbano sigue con el alma en lo rural-provincial, con mucha música, en tono de comedia, y desarrollo de un imaginario *narcocult*. Veámos:

[Mirada de mujer] En la telenovela colombiana se celebra el punto de vista y el espíritu combativo de la mujer; las mujeres tontas no viven en la ficción colombiana, sólo las que hacen su propia historia. *El último matrimonio feliz* (RCN) es la telenovela más femenina que cuenta de verdad como

son las mujeres colombianas, que se atreve a mirar el mundo en su versión de lucha diaria, que intenta no quedarse con el machismo que celebra el melodrama tradicional; genera identificación en cuanto, muy a la colombiana, los hombres sobran para la felicidad femenina, lo cual genera identificación y produce personajes que se quedan en el cerebro social y nos preguntan por esa sociedad de mujeres heroínas incomprendidas. Antes también tuvimos *Todos quieren con Marilyn* (RCN) que buscó contar la vida desde el lado oscuro de la sociedad, ese hecho de apariencia y doble moral, ese drama de la prostitución femenina contado sin remilgos morales. Y antes vimos *Señora Isabel*, el gran relato femenino de la tele colombiana. Y también *La viuda de la mafia* (RCN), la historia que tenía que contarse sobre cómo sobreviven las mujeres de lujo que gozan del dinero del narco y un día quedan solas. Y hubo otro buen ejemplo de mirada de mujer en *Sobregiro de amor* (Caracol), una representación de la mujer más allá de la pureza y más cercana de las colombianas de verdad que están dispuestas a todo con tal de salvar su dignidad y sobrevivir con idea de futuro; sin embargo, el televidente le aplica a la ficción una moral conservadora que dice que por lo menos en la telenovela está mal quitarle el marido a la prójima. Realista y femenina pero dura desde la moral está la alucinante y brillante serie *Mujeres asesinas* (RCN), una serie que intenta recuperar las texturas, la densidad dramática y los conflictos de la vida cotidiana.

[Urbano con alma rural] Aunque el mundo de la telenovela luce urbana, su alma sigue en la nostalgia rural, así ese popular urbano no se acostumbra a olvidar su pasado rural. El drama del desarraigo, la tragedia no olvidada del ultraje a los campesinos, los robos de las tierras, las venganzas nacidas en nuestro pasado rural es un eje que nunca se agota. Así tenemos, *Pura Sangre* (Canal RCN), una historia de Mauricio Navas con suspenso, emoción y mucho melodrama; una búsqueda de la justicia prometida por aquellos que han sido robados de su dignidad en la historia nacional. Otro ejemplo es *La dama de Troya* (RCN) un melodrama

extremo, digno y gustoso por el hecho de volver al rabioso llano, por estar otra vez en territorio de verdad, por contar la vida de la comarca nacional. Más de ciudad es *Hasta que la plata nos separe* (RCN) que refleja esa paradoja del trabajo, nos encanta ir al sitio de trabajo pero a socializar mas que a producir; esa manera desconfiada y prejuiciada como se convive en la empresa que tiene metas de ganancias, y habita esa obsesión de mercado de nuestra sociedad.

[Comedia] *Los Reyes*, *Hasta que la plata nos separe* y *Aquí no hay quien viva* por RCN; *Hombre rico, hombre pobre*, *Vecinos* y *Muñoz vale x 2* por Caracol tienen en común que son comedias que celebran los valores de lo popular y buscan hacer reír. Su éxito está en exponer la manera colombiana de vivir riendo, ese burlarse del otro elevado a rasgo de identidad; esa celebración de la gritería como espontaneidad; ese actuar a los pobres como sobreactuados y excesivos; ese payasiar, esa burla cultural, esa bulla chistosina que abusa del defecto del otro. Pero además de celebrar ese país cuenta-chistes que somos, moralmente eleva a lo popular en bondad innata y pura mientras a los ricos sólo les queda la apariencia y la mala leche. La mejor comedia es sutileza, ironía, inteligencia, goce del espíritu, y eso sí que no pega en televisión, menos en un país de cuenta chistes.

[Música popular] Los modos de contarnos en la música se convirtió en eje narrativo que genera gran identificación y expresividad sentimental. *Pasión de gavilanes* (corridos) (RTI), *La hija del Mariachi* (rancheras) (RCN), *Nadie es eterno en el mundo* (despecho) (Caracol), *La sucursal del cielo* (salsa) (Caracol) y *Ay hombé* (valle-nato) (Caracol) encontraron que las músicas populares logran conexión con el alma del televidente y generan historias con las cuales nos identificamos; melodramas puros, llenos de nostalgias y situaciones placenteras de ese placer de cantar y gozar a la colombiana. La música popular tiene fuerza narrativa y cultural porque reconoce ese sentimiento que embarga el alma de dolor y dignidad cuando uno siente que lo ha perdido todo pero queda el consuelo que el destino final es



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/jamesgood>

la felicidad. Cuando la música popular llega a la pantalla el melodrama se torna juguetón, la historia toma buena onda, todo adquiere el tono de la diversión y el tumbadito de lo que estamos hechos. Somos un país que antes de hablar oye/baila músicas. Contamos con canciones y cuerpo.

[Narcocult] El nuevo y sorprendente estilo, tono y textura de la telenovela colombiana reconoce explícitamente que somos la cultura del narcotráfico en estéticas, valores y referentes. *Pasión de Gavilanes* (RTI), *Sin tetas no hay paraíso* (Caracol), *Los protegidos* (RCN) y *El Cartel* (Caracol) nos dicen que todo colombiano lleva un narco en su corazón. Son relatos de la narcocultura que nos afirma que es más importante un par de tetas que el esfuerzo del día a día y las ideas que imaginan proyectos, que hay que salir adelante como sea y a las que sea. Este, nuestro gran relato nacional, nos dice que por vivir aquí somos hijos del narcotráfico: de su modo de pensar (billete mata cabeza), de su forma de hacer (justicia es lo que yo pueda comprar), de su gusto y estética (el exceso y el grotesco), de su machismo (beber, tirar y matar), de sus mujeres producidas (diablas y grillas), de sus políticos (ignorantes que obedecen), de su presidente (montar a caballo



antes que leer). Así se “naturaliza” en la tele la exhuberancia de colores, formas, carnes y morales de nuestra realidad.

Sin tetas no hay paraíso (Caracol) documenta que para ser exitosas en Colombia las mujeres deben ser mamacitas, usar la silicona y no tenerle miedo a la cama; relato de celebración de las mujeres mantenidas que se mantienen a punta de sexo y cirugías; justificación pública de que en este país el cuerpo y el crimen son maneras válidas de salir de pobres; historia de cómo sin importar clase o región o religión, lo único válido es tener billete y gozar. Así, la marca Colombia tiene a la silicona como estética porque habita lo narco como cultura.

Los Protegidos (RCN) se le mide a los sapos, otro valor de la marca país. No quiere ser complaciente y por eso cuenta desde la pérdida de identidad del informante, quien salva su vida pero pierde sus excesos, fiestas y mujeres. Nuestra sociedad en su “extraña ética” no ve tan mal ser sapo porque uribísticamente es el camino más cercano a la fama y la justicia. *Los protegidos* cuestiona esa ética de los paras, los parapolíticos, el primo narco, el vecino sapo y nuestro presidente. Este cuestionamiento crea una distancia que impide disfrutar de la historia porque a los televidentes les encanta huir en relatos que justifiquen su propia moral. “Para tragedia ya tenemos el noticiero” dice Natalia. Y no gustó porque contrario al gobierno Uribe muestra que ser sapo no paga porque se gana una vida de miseria. Y no gustó porque, contrario al sentir popular, presenta a los narcos como seres despreciables, criminales sin moral y sujetos sin valor; y nuestra sociedad que ve televisión no ve tan mal al narco; es más, lo admira.

En cambio *El Cartel* (de los sapos) es más Colombia porque cuenta que ser informante no es tan malo; es más, que permite “lavar” las fortunas y que ser narco tampoco es tan perverso porque se goza mientras se es. Así, *El Cartel* (Caracol) está más cercano a nuestra política y nuestros televidentes, todo bien, todo bien, luego sólo éxitos. Documenta la estética nuestra, reconoce lo que somos y explica mucho de esa narcocultura que maneja este país; nos cuenta cómo

somos, somos esa realidad del exceso y sin moral, esa que dice que toda ley se puede torcer a favor de uno. Una serie educativa en colombianidad. La historia es atrevida y necesaria porque reconoce que Colombia es una nación hija del narcotráfico y que, por lo tanto, los narcos tienen una versión legítima de nuestra nación. Lo mejor es que muestra que en Colombia todo es comprable, que nuestra única información e inteligencia es la *sapería*, que somos hijos de los falsos positivos, que lo narco sigue siendo parte de nuestra conciencia colectiva y que no nos parece mal. Todo bien, todo bien. Sorprende que Caracol se haya atrevido a cuestionar a los héroes fabricados de nuestra moralina nacional; que se construya otra historia sobre nuestras figuras públicas de lo narco, la policía, la farándula y la política; que haya otra versión del nosotros mismos, la versión narco.

¿Por qué lo vemos?

El regreso a lo que sabemos hacer, a nuestras historias, a nuestras comedias, a nuestro contrahecho gusto popular es lo que nos hace grandes en televisión; por ahí somos más colombianos y se va a la pantalla para verse. Lo mejor, que nuestros canales entendieron que el negocio es vender formatos y libretos; producir bien y barato (industria) y vender ideas (creatividad). Ahora venden las historias y hacen buen negocio internacional mientras seducen a los televidentes de por aquí. Saber escribir o producir telenovelas puede ser un asunto de fórmula; es más, se dice que se puede aprender en internet. Pero es que la clave de la comunicación televisiva está más en el encuentro cultural, en reconocer las sensibilidades de una comunidad y en celebrar los modos de ser de los sectores populares de aquí y del mundo. Si no fuera por esa variante de identidad y lo popular, no se podría explicar por qué la telenovela es el producto cultural de América Latina, ni por qué el éxito llega.

Anita de Hoyos, libretista de la telenovela *Nadie es eterno en el mundo* (Caracol), afirma que las historias que merecen la etiqueta de “popular” no son muchas y giran casi todas



alrededor del cuento de hadas. Cenicienta, Romeo y Julieta, La Bella y la Bestia, Piel de Asno.... Ahí está el material de Café, Pasión de Gavilanes, Perro Amor y Betty la Fea. Agreguémosle a esto el Conde Monte Cristo de Dumas y el Coche Número 13 de Montepin y tendremos todos los elementos del melodrama de venganza o del misterio. Esquemas sencillos y legibles, que permiten una lectura desatenta, una lectura que sigue más las emociones simples (aunque muy intensas) de los personajes, que la lógica de unos “planteamientos” que nunca son evidentes ni importantes. Por eso, me parece una tontería el reclamo de “originalidad” que se le hace a veces al narrador popular. ¿Originalidad? Por favor! Al contrario, entre más inmerso se esté en la tradición del folclor se corren menos riesgos. A este nivel, es más prudente ser modesto, porque pretender inventarse un cuento de hadas nuevo es una pretensión peligrosamente irrealizable. Uno de los elementos fundamentales de lo popular es el tema de la “superación”, del revanchismo social. En lo popular, siempre hay un elemento aspiracional. El melodrama cuenta siempre la misma historia: mujer (u hombre) de baja extracción social y cultural que a punta de esfuerzo y lucha corona el ascenso encarnado en un hombre (o una mujer) de la clase más alta. Una historia improbable desde luego, pero que resulta verosímil, porque dejar de soñar con ella nos llevaría a la desesperación.

La televisión es un relato popular, aspiracional y celebratorio de los modos de ser de la sociedad de los pobres. Así, la narco.tv es el relato melodramático que marca la Colombia de la actualidad. La ficción en Colombia siempre ha sido una brillante manera de llegar a la verdad. En lo estético la narco.tv celebra lo narcopopular que expresa ese exceso nacional que nos marca, ese “mostrones” que somos, ese gusto que está ahora de moda y en el poder.

El narco.tv está hecho de relatos polémicos pero con alta “adecuación moral” (todo es justificable) y mucha identificación cultural (así somos). En la Colombia narcocultural un buen par de tetas es sinónimo de éxito, pues sin tetas no hay televisión, ni política, ni narcos, ni *jet set*. El narco.

tv vale la pena porque reconoce que somos la nación hija de lo narco, que habitamos el cerebro narco y que celebramos como buen gusto y buena política y buen empresariado y buena justicia la narcocultura.

La verdad es que, en Colombia, sin tetas no hay televisión. La tele ha socializado el gusto mafioso, la verdad de silicona y la ética del billete. ¡Mire y verá! Analice cada actriz, cada presentadora, cada modelo, cada político que sale y se exhibe y verá que ahí está ese gusto, esa ética, ese estilo, esas tetas. Así nuestra ficción no denuncia unos valores narco, celebra ese gusto. Lo mejor de la narco.tv es que demuestra que en este país para todos los estratos, los ejecutivos de los canales y los mafiosos la única moral es la del billete y nada más.

¡Qué país tenemos! La moral colombiana se enerva y pone furiosa por hablar de tetas y narcos en *prime time* televisivo pero calla cínicamente ante los desplazados y las víctimas de los paras. Eso demuestra el narco-país que tenemos. Y la televisión de ficción lo sabe contar. Al narco.tv hay que verlo para entendernos. El narco es la marca de Colombia.

Próximos estrenos en narco.tv: “La mentira como amor de verdad” escrito por José Obdulio, el general Montoya y Juan Manuel. “Yo soy toda la tele” escrito, actuado y dirigido por U.



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/midnight-digital>

Nuestras publicaciones



Mayores informes sobre estas y otras publicaciones:
Oficina de Presidencia
Cra 4A No. 27-62 Tel: 57 1 2822550
Bogotá - Colombia

Capítulo Valle del Cauca
Carrera 36 A Bis No. 6- 35 Tel: 5581534 - 5141141
Cali - Colombia

Capítulo Costa Atlántica
Calle 76 No. 47-36 P.2 Tel: 3602969-3603301.
Barranquilla - Colombia

www.foro.org.co

Foro
Nacional por Colombia

Henrik López Sterup
Profesor de Derecho Constitucional,
Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.

Consideraciones sobre el proyecto de reforma judicial: *fortalecimiento o aislamiento de la rama judicial.*

Henrik López Sterup

Este artículo tiene por objeto analizar el proyecto de acto legislativo No. 10 de 2008 Senado –Reforma a la justicia- en la versión que aparece en la Gaceta del Congreso No. 654 del 23 de septiembre de 2008. Si bien en el momento de presentarse este escrito es noticia que el Gobierno Nacional ha anunciado su intención de “abandonar” el proyecto, ello no niega la necesidad de analizar su contenido, máxime si ello puede contribuir a una mayor comprensión de algunos de sus riesgos. En general, el estudio se dirige a analizar si en realidad se contribuye a la autonomía e independencia judicial o, si por el contrario, se pretende una suerte de aislamiento de la rama judicial.

El escrito se divide en 4 secciones, en la primera se consideran, de manera muy sucinta, los artículos 21 a 25 del proyecto, a fin de indicar dos elementos significativos del mismo. En la segunda se analizan algunos aspectos relativos a la pretensión de lograr el fortalecimiento de la independencia y autonomía judicial. En el tercero se considera, brevemente, la modificación a la Sala

Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y en la cuarta, se abordan temas “materiales”. Finalmente se presentarán algunas conclusiones.

Reducción de la competencia de nominación de la rama judicial

En la Constitución vigente, la Rama Judicial tiene varias funciones de nominación y una función de nombramiento¹, esta última en cabeza de la Corte Suprema de Justicia². Conforme a la idea general del proyecto de acto legislativo indicado en la introducción a este estudio, consistente en fortalecer la “autonomía e independencia judicial”, se propone eliminar las funciones de nominación en cabeza de la rama judicial. Aquí no

1 La Carta ha previsto que la Rama Judicial integre ternas para el Contralor General de la República (art. 267), los Contralores Departamentales y locales (art. 272), Auditor de la Contraloría (art. 274) y el Procurador General de la Nación (art. 276).

2 Conforme al artículo 249 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia nombra al Fiscal General de la Nación.



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/rpalominos>

se analizará la conveniencia política de tal propuesta o del esquema existente, sino las consecuencias constitucionales derivadas del articulado propuesto.

Sea, en este orden de ideas, lo primero advertir que se propone un modelo interesante para el proceso de selección y de elección de los funcionarios, que recae de manera exclusiva en el Congreso (Contralor general, Auditor de la Contraloría, Procurador y Defensor del Pueblo) y en las asambleas y concejos (contralores departamentales y locales). Dicho modelo consiste en que se deberá realizar un concurso público de méritos, del cual surgirá una terna, de la cual la corporación en pleno, elegirá al funcionario en cuestión.

Frente al modelo de selección, en términos constitucionales, salvo el hecho de que de alguna manera respeta lineamientos fijados en la propia carta (art. 125), no cabe reproche alguno. De hecho, *prima facie*, sería el proceso ideal de selección de muchos funcionarios, cosa que no se analizará aquí. Con todo, resulta interesante la modificación del balance de poder entre el Senado y la Cámara de Representantes.

En el régimen vigente existe una suerte de equilibrio entre ambas corporaciones, de manera que el Congreso en pleno elige al Contralor, el Senado al Procurador y la Cámara al Defensor del Pueblo. Es claro que en este esquema el equilibrio se logra al considerar la mayoría numérica de la Cámara, que le daría ventaja en la elección de Contralor, con la supremacía funcional del Procurador sobre el Defensor (no en vano, el Procurador es el jefe del ministerio público, del cual forma parte la Defensoría –art. 281 de la C.P.). Este modelo se modifica por complejo, asignando al Congreso en pleno la función de elección de estos funcionarios. Sobre el particular, la exposición del proyecto de acto legislativo es absolutamente pobre. No existe explicación alguna sobre el por qué se propone modificar el equilibrio existente, así como sobre el sistema seleccionado. Ante ello, no queda más que aventurar.

Una razón plausible sería la idea de que se buscan fortalecer los poderes regionales. De hecho, al unirse el Senado de la República y la Cámara de Representantes para efectos de votaciones, se termina por favorecer los intereses regionales representados por los últimos, que corresponden al 62% del Congreso en pleno³. Esto guardaría estrecha relación con algunos de los planteamientos que hiciera el actual presidente cuando estaba en campaña (la inicial). En dicha oportunidad, al proponer su *Manifiesto Democrático*, indicó que “[N]ecesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos”. También es posible que, si se admiten como ciertos los planteamientos sobre los poderes paramilitares regionales⁴, en realidad lo que se busca es el afianzamiento de tales poderes. Pero, repito, una u otra explicación es aventurarse.

Ahora bien, el Gobierno se apresura al señalar que la razón para eliminar las facultades de nominación en cabeza de la rama judicial (aunque mantiene aquella de la Corte Suprema de Justicia) es ser congruente con “el fortalecimiento de la autonomía e independencia de la Rama Judicial”, de manera que debe otorgársele el poder nominador al Congreso, en cuanto “máxima expresión de la democracia”. La explicación de cómo la modificación garantiza la autonomía e independencia de la rama judicial, se encuentra a lo largo de la exposición de motivos, como se verá luego.

El fortalecimiento de la independencia y autonomía de la rama judicial

3 El Congreso en pleno tiene 166 Representantes a la Cámara más 102 Senadores.

4 Sobre el particular, resulta interesante el artículo “Los otros Ralitos”, aparecido en la Revista Cambio No. 797, donde se analiza los alcances y la estrategia de infiltración paramilitar en el ámbito local, territorial y nacional.

Uno de los propósitos declarados del proyecto consiste en lograr una mayor independencia y autonomía de la rama judicial. Tal propósito se logra si es posible lograr la despolitización. De hecho se busca evitar que surjan “innecesarios brotes de politización en las distintas ramas del Poder Público”. A fin de lograr esto, además de retirarle a la rama judicial sus funciones de nominación, se estima necesario que “desaparezca la injerencia de la rama ejecutiva y del Congreso en la elección de los magistrados de las Altas Cortes”.

Para el efecto se propone un modelo que sigue los siguientes lineamientos:

- La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura erigirán sus miembros por el sistema de cooptación.
- Desaparece la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y, en su lugar, se crea la sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, cuyos integrantes son miembros de las 3 altas Cortes (Corte Suprema, Corte Constitucional y Consejo de Estado).
- Se crea la Gerencia de la Rama Judicial, cuyo gerente será elegido por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura.
- La Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura tendrá atribuciones para dictar reglamentos autónomos.

Antes de analizar cada uno de estos lineamientos, es preciso detenerse en la concepción general de independencia y autonomía judicial que propone el Gobierno. Salvo por lo que a la elección de los magistrados de la Corte Constitucional y la elección del Fiscal General de la Nación a cargo de la Corte Suprema de Justicia respecta, es claro que el modelo propuesto por el Gobierno Nacional parte de la idea de que independencia y autonomía judicial equivale a una forma de aislamiento de la rama judicial frente a los otros poderes.

Tal aislamiento se explica por el temor, irracional, frente a la llamada politización de las ramas del poder. De hecho, el mecanismo de elección de las cabezas de los órganos de control y la exclusión del Congreso en la conformación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, busca que en ningún caso decisiones políticas interfieran con su elección. De alguna manera, se asume que al intervenir la Rama Judicial en la nominación o el Congreso en la elección de magistrados, las altas cortes se politizan. En otras palabras, cualquier contacto de la rama judicial con el Congreso conduce a su politización.

Esta idea parte de varios supuestos que, -se repite- el Gobierno no demuestra y que, por otra parte, no son fáciles de aceptar. Todos estos supuestos, en primera medida, parten de un concepto absolutamente vago: politización. ¿Qué es la politización? En segunda medida, se asume que la politización es un elemento negativo para el funcionamiento de la rama judicial (y de los Poderes Públicos). No existe en el documento oficial referencia alguna que permita inferir qué se entiende por politización y, mucho menos (salvo por alguna referencia que será objeto de consideración posterior) por qué es algo negativo.

Una opción podría ser que se entiende que la función de la rama judicial es la de aplicar la ley y que, en su aplicación, no deben influir poderes o consideraciones distintas al orden normativo. Así, la cosa política sería de reserva de los restantes poderes (reserva ésta, por cuanto no se proponen modificaciones al Congreso o al Ejecutivo). Esta idea presenta dos problemas distintos. En primer lugar, el esquema responde a una concepción que distingue entre dictar normas y su aplicación, donde la producción normativa se entiende como una actividad deliberativa y, por esto mismo, política; mientras que la aplicación de la ley se estima como una actividad ¿mecánica?, o, al menos, técnica. Pues bien, el esquema olvida que, bajo la misma tradición que la inspira, también se predica asepsia (la política es corrupta) del ejecutivo: ejecuta la ley. Sin embargo, la realidad nos muestra que tanto la función administrativa del ejecutivo como la gubernamental están claramente marcadas por ingredientes políticos -en el

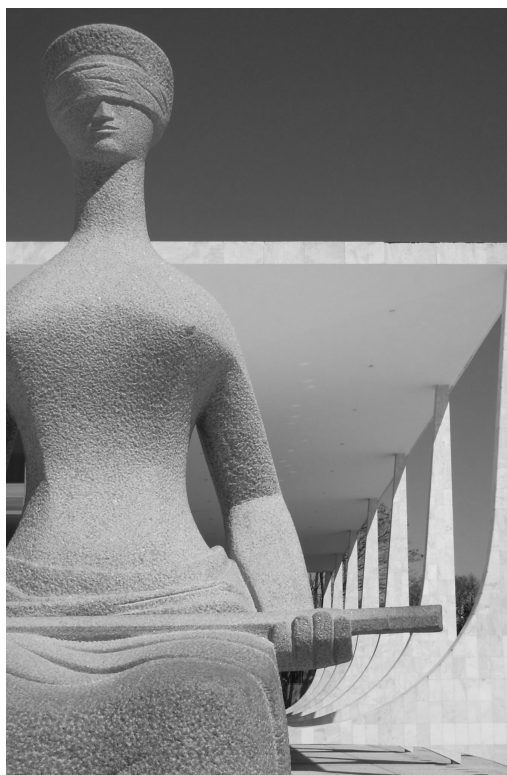


Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/germeister>

sentido de decisiones a partir de elementos ideológicos y de conveniencia y oportunidad. Esta objeción, con todo, en principio podría pasarse por alto por el hecho de que el objetivo de la reforma es la administración de justicia.

Empero, de inmediato surgen aspectos incongruentes al considerar que se reconocen competencias normativas a la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura. Según se propone en el párrafo del artículo 19 del proyecto, “la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura podrá ejercer las funciones que le atribuye la Constitución mediante reglamentos autónomos, para regular los aspectos no previstos por el legislador”. Reglamentos que, a su vez, podrán ser demandados ante la Corte Constitucional por razones de inconstitucionalidad (art. 15). Pues bien, al margen de los debates jurídicos sobre el verdadero alcance de tal competencia (¿será una función de llenar lagunas? ¿Serán únicamente las lagunas normativas

o también las axiológicas? Si se quiere, la lista se puede prolongar), lo cierto es que se propone que la Sala de Gobierno goce de funciones normativas propias. ¿Cómo habrán de ejercerse tales competencias si no es a partir de criterios ideológicos, de conveniencia u oportunidad?

Y, es que en realidad se trata de competencias normativas propias, pues la propuesta alude a reglamentos autónomos, no potestad reglamentaria (como aquella prevista para el Presidente en el artículo 189 de la Constitución). Aquí el carácter supletorio que se pretende dar (... para regular los aspectos no previstos por el legislador...) tiene el efecto, adicional y (se asume) no previsto, de retirar del debate democrático los elementos que el legislador *olvide* incluir en la legislación, con lo que, en últimas, el *aislamiento* de la rama judicial se acompaña de una *reducción de los derechos de la población*. No puede perderse de vista que el artículo 2 de la Carta señala que es fin del esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” y que para el efecto el artículo 40 reconoce que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Es posible, y aquí nos aventuramos nuevamente, entender que esta función supletoria de la Sala de Gobierno no implica ejercicio del poder político y, por lo mismo, no requiere que se participe en su conformación (aunque se reconoce la posibilidad de su control, por vía de acción de inconstitucionalidad⁵). Por esta vía, en últimas, se llega a una novedosa forma de reducción de la democracia, donde decisiones trascendentes para el goce de derechos (el acceso a la justicia es, como bien lo alegó el Gobierno durante la protesta de los operadores judiciales, un derecho –fundamental, además de todo) se excluyen de las posibilidades institucionales de participación ciudadana. De allí que, además, el proyecto constituya una expresión de una propuesta reduccionista del espectro democrático del país.

⁵ Luego se analizará si es una acción pública o no.

Pero, por encima de estas “pequeñeces”, resulta sorprendente que se pretenda negar el carácter político de la potestad normativa originaria (así sea supletoria) de un órgano estatal. Claro, no puede desconocerse que la Carta actualmente reconoce algunas competencias normativas a las Altas Cortes, consistente en dictarse sus propios reglamentos. Competencia que resulta claramente limitada y, en todo caso, expresión de una función administrativa propia de tales órganos y, por lo mismo, susceptible de control de legalidad.

Ahora bien, antes de avanzar, es posible identificar una concepción de la politización, que permita darle sentido a la propuesta. Tal concepción vincularía la *politización* con la *politiquería*, la cual sería una suerte de política corrupta, consistente en que antes que el interés general, se persigan los intereses particulares y mezquinos del (de los) detentador(es) del poder, o que éste se ejerza con el objeto de obstruir a quienes pretenden alcanzar el poder o quienes detentan poder en otros espacios.

Si se asume esta concepción de la politización, en realidad estaríamos asumiendo que, en lo que a la rama judicial respecta, es posible identificar una definición del interés general al margen de concepciones individuales sobre la misma rama (como sería entender que todo concepto técnico es en sí mismo neutral) de manera que resulte claro que, por ejemplo, diseñar y desarrollar planes de descongestión judicial (propuesta de competencia de la Sala de Gobierno prevista en la nueva versión del artículo 257 de la Constitución, numeral 7) en ningún caso implique una decisión política: ¿Cuáles despachos judiciales deben ser descongestionados? ¿Cómo y a quienes se nombrarán como jueces, magistrados o funcionarios de descongestión judicial? ¿Cuál región del país deberá ser destinatario principal de tales planes?

Con lo expuesto, es posible ir avanzando una idea que constituye una de las paradojas del proyecto: la pretensión de *despolitización* conduce a la *repolitización*.

El segundo problema que se advierte, consiste en pretender que es posible aislar ideológicamente a los jueces. O, en otras palabras, que la función de aplicación de la ley, es absolutamente neutral. Sobre este punto es necesario hacer una distinción primordial. Frente a las partes, se demanda de los jueces que éstos sean imparciales, en el sentido de guardar equidistancia frente a ambas partes (de allí, precisamente, la necesidad de la independencia judicial). Por su parte, la neutralidad únicamente es posible entenderla como la necesidad de basar las decisiones judiciales en lo señalado por el orden jurídico. Pero, ¿qué manda, prohíbe o permite dicho orden? ¿Quién lo define?

Si bien es cierto que la ideología dominante señala que la actividad política está prohibida para los jueces (y, en esta medida, está reservada para otras ramas y órganos estatales), lo cierto es que esta prohibición no equivale a despolitización de la judicatura, sino una restricción sobre el espacio de decisión judicial: dentro del marco del orden jurídico.

Tener presente lo anterior es clave para comprender que, salvo que se asuma una suerte de exégesis, no puede desconocerse que la función judicial implica un ejercicio de definición de sentido –interpretación, cuyo alcance no está claramente precisado. Así, hay quienes asumen que tal actividad es un ejercicio de poder, marcado por diversos factores –género, clase social, lugar de educación, etc.- mientras que otros consideran que existe un razonable margen de apreciación para el juez, así como quienes entienden que tal actividad, en últimas, no es susceptible de racionalización: discreción



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/freswater2006/>



pura. Al margen de los debates jurídicos, lo que resulta claro es que hoy en día no podemos seguir asumiendo una neutralidad judicial dentro del sistema del derecho.

Pero más aún, debemos preguntarnos si los jueces de las más altas corporaciones de un país cumplen o no una forma de *poder político*. De hecho, la pregunta ya ha sido hecha hace tiempo. La idea de una Constitución que contemple un sistema de balance entre los poderes, pone de presente el imperioso reconocimiento de que tales altas cortes de hecho ejercen alguna forma de poder político. La pregunta no es, entonces, si las altas cortes tienen o no poder político, sino cómo se relaciona con otras manifestaciones del poder político. Quizás el punto central es la necesidad de pensar, siempre y cuando se parta de un sistema que admite el esquema binario poder (gobierno)/no poder (oposición) y se organiza conforme a parámetros democráticos, cómo limitar la capacidad de interferencia (es decir, reducción de poder) de las Altas Cortes cuando actúan dentro de la dinámica del sistema del poder.

La estrategia es la despolitización de las altas cortes, consistente, simplemente, en negarles –por vía de asilamiento– cualquier reconocimiento de poder político. Es decir, se declara (norma) que las altas cortes carecen de poder político. Ya conocemos los resultados históricos de declaraciones por el estilo.

Ahora bien, todo este análisis nos debe llevar a una pregunta: ¿de qué manera la despolitización (concepto, por el momento, indefinido) de la rama judicial aumenta su independencia y autonomía? Antes bien, podría sostenerse que cualquier incremento del poder de los jueces conduce a un incremento de su independencia y autonomía, o, mejor aún, ¿no sería razonable entender que una real garantía de independencia y autonomía conduce a un mayor poder de las altas cortes? Antes de proseguir, debería enfrentarse una objeción, consistente en señalar que politización no es sinónimo de poder.

Si no son sinónimos, otra opción es entender que la politización afecta la parcialidad. Así, al despolitizarse, se garantiza imparcialidad. Pues bien, ¿una justicia imparcial es más independiente y autónoma? Claramente hay una confusión terminológica.

Retorno a la cooptación

El Gobierno Nacional proponer volver a las épocas de la cooptación directa, salvo para la Corte Constitucional. Para justificar su propuesta, ofrece dos razones. Una de ellas es de carácter funcional, consistente en la recomposición de la actual Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Al constituirse una Sala de Gobierno conformada por magistrados activos de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, el gobierno sostiene que “no podrían ser dichos dignatarios y comisionados lo que, a su vez, ejerzan la facultad de remitir las respectivas listas”. El gobierno no ofrece razón alguna para esta imposibilidad. Razón que se debería extender al actual modelo, donde la Sala Administrativa, integrada por magistrados de las 3 altas cortes, preparan las listas para enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado.

Frente al alegato del Gobierno, la pregunta obligada es ¿por qué no? De hecho, ¿no es esta una razón para negar la propia cooptación? Al menos, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura está integrada por miembros de las Altas Cortes, de manera que se minimiza el riesgo de endogamia. Salvo, claro está, que sea ello lo que se busque. El argumento aducido por el Gobierno Nacional, como se puede apreciar, es insuficiente para explicar y justificar esta razón.

La razón principal, parece ser que se relaciona con la pretensión de garantizar independencia judicial. Argumento que, sin embargo, sólo apunta a explicar la modificación del nombramiento de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria (pues el modo de conformación de la Corte Constitucional se mantiene). Tal corporación, en la actualidad, se conforma de ternas preparadas por el Presidente de la República y elegidos por el Congreso en pleno. Quizás la actual



coyuntura permita justificar este argumento, cuando el Presidente ha propuesto las ternas de todos los actuales magistrados de dicha unidad jurisdiccional. Algunos podrían sostener que, ahora sí, el Presidente busca la cooptación, pues garantiza que personas de su misma filiación o ideología se mantengan en la mencionada corporación.

Argumento este que, si bien puede admitirse por razones coyunturales, nunca fue puesto en tela de juicio cuando otros mandatarios hicieron lo propio. La cuestión de fondo no es si este o aquél Presidente propone uno o todos los magistrados (basta ver qué ocurre en Estados Unidos), sino si la cooptación es un sistema razonable.

Para apoyar el argumento sobre la cooptación, el Gobierno trae a colación una referencia, al parecer de Cerbe León Pinzón (el pie de página no permite establecer la autoría, pues no es claro si la referencia es del Tratado de Ciencia Constitucional, cuya primera versión es de 1839, o si se trata de una obra llamada Derecho Constitucional Colombiano, de otro autor), quien señala que “la facultad de nombrar puesta en manos del Ejecutivo o del Congreso, es uno de los primeros motivos que arruinan la independencia judicial, pues dígame lo que se quiera, no puede dejar de desprenderse de la autoridad a quien se le debe la plaza, o de quien se espera una reelección o un ascenso”. Es decir, se vuelve a la idea de que la única forma de despolitizar a la justicia es aislándola.

No se puede negar que siempre habrá sospechas de politización, precisamente por la falta de legitimidad de nuestros órganos elegidos (y, aquí la popularidad del actual presidente no es garantía de que no existan sospechas sobre sus decisiones de nominación), cuando ciertos órganos intervienen en la elección de miembros de otras. Pero esto no significa que lo mismo no ocurra cuando hay cooptación. Se podría sostener que no habrá politiquería, en el sentido de influencia partidista en la elección de magistrados, al no estar presentes miembros del Congreso. La realidad contradice ello, pues es un hecho no-

torio que en la elección de magistrados –por la vía de cooptación indirecta, inclusive– aún hoy en día se atiende al reparto partidista.

Como se anotaba antes, uno de los riesgos de la cooptación es la endogamia. El derecho, en tanto que hecho social, requiere de una permanente actualización, a fin de que su comprensión esté guiada por visiones que se acerquen a la sociedad. La pretensión de una clausura conceptual del derecho, que no dé cuenta de la realidad a la que se aplica, únicamente conduce a su deslegitimación como medio de solución de conflictos sociales o de estabilización de expectativas o, en el peor de los casos, a su abandono como medio para los mismos fines. En este orden de ideas, la apertura –que no implique destrucción del sistema– significa no sólo que nuevos hechos o comprensiones sociales sean tomados en cuenta, sino que (y, principalmente) exista una competencia entre las perspectivas jurídicas que den cuenta de tales hechos o comprensiones.

Aquí no nos podemos llamar a engaños. Dada su función, el derecho tiene tendencias conservadoras, en el sentido de mantener un status quo definido por el sistema jurídico. Sin embargo, recalamos que se trate de una tendencia y no el mantenimiento a toda costa de ello. El derecho evoluciona, quizás a ritmos distintos (y, muchas veces, con una lentitud insoportable) que otros ámbitos de la sociedad. La posibilidad de tal evolución, su dirección y oportunidad dependen, no sólo de los cambios normativos, sino también de la clase de jueces y magistrados que se tenga en una sociedad.

Pues bien, la cooptación, en la medida en que implica la autodefinición de quienes serán miembros de la corporación, lejos de asegurar esa –sea tranquila o vertiginosa– evolución, la retarda (y, aún, imposibilita), porque crea

una suerte de aristocracia⁶, de por sí cerrada y altamente politizada (como politiquería, como caciques judiciales, como favores, etc.), renuente a toda evolución. De esta manera se refuerzan las tendencias de los magistrados electores, quienes, muy probablemente tenderán a elegir a quienes comparten su postura sobre el fenómeno jurídico.

Cabe señalar que el Gobierno intentó anticipar esta objeción, recogiendo algunas de las razones presentadas por el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Constituyente. Según palabras de dicho presidente, la cooptación no conduce a un club cerrado, “porque, si se repara la forma como han acontecido las elecciones que conducen al escogimiento del nuevo magistrado se encuentra que son varias las voluntades que intervienen en la votación (dos terceras partes actualmente), así que nada valdría la preferencia de uno o pocos electores hacia un candidato, si no reúne esa mayoría calificada”.

Intento que es absolutamente fallido, por cuanto la objeción nada tiene que ver con el número de electores (mayoría requerida), sino por el hecho de que dicha mayoría conforma un club cerrado. El riesgo –al cual aludía el Presidente de la Corte Suprema de Justicia-, que siempre es posible y altamente probable, de que exista un reparto, de manera que todos apoyamos al candidato de nuestro vecino –“pues mañana me apoyarán el mío”-, no es el único. Este

6 Resulta interesante que Cerbeleón Pinzón entendiera “que el poder judicial debe arreglarse bajo la forma aristocrática”. Sin embargo, cuando hacía referencia a tal forma de organización, hacía referencia a la necesidad de que “el ejercicio del poder judicial debe confiarse á individuos escogidos entre una clase particular que haga del estudio de las leyes su profesión expresa. Encargar tal ejercicio á la sociedad entera, ó á sus representantes, ó al jefe de la administración, será volver á la confusión de los poderes i al ensanche peligroso de la autoridad”. Pinzón, Cerbeleón. TRATADO DE CIENCIA CONSTITUCIONAL. TOMO I. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá 2006. Reimpresión de la edición de 1839. Las referencias son de las páginas 61 y 62. Claramente Pinzón no está pensando, por lo menos en este punto, en una clase cerrada, sino en que la administración de justicia debe estar encargada a los abogados.

conduce a una suerte de nepotismo, donde cada maestro pretenderá proteger y favorecer a su pupilo. El riesgo mayor consiste en que se cierre ideológicamente la judicatura –sea en torno a visiones absolutamente formalistas, de dogmática acrítica, de dogmática crítica, de análisis económico del derecho, de perspectivas críticas (CLS), de realistas empedernidos o resignados, de constitucionalistas irresponsables, de constitucionalistas retrógradas, de populistas judiciales o de siervos del Estado- de manera que no exista competencia alguna entre las visiones y no se formen corporaciones con diversidad de puntos de vista, de manera que sea posible que la decisión jurídica sea producto de la presentación de los argumentos que convengan a la heterogeneidad de la sociedad, “representada” en estas corporaciones.

El Gobierno, es muy posible anticiparlo, es consciente de este riesgo y pretende minimizarlo con la elección en audiencia pública, previo un procedimiento que garantice “la igualdad de los aspirantes y la transparencia del procedimiento”. Debemos celebrar la demanda de igualdad y transparencia en el procedimiento, pero es claro que la audiencia pública no garantiza la elección del mejor, ni de visiones diversas de lo jurídico, ni nada



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/gregandpatty>

por el estilo. Siempre es posible el acuerdo previo a la audiencia (y, políticamente ello ocurrirá).

Sobre el autogobierno

La reforma al Consejo Superior de la Judicatura es en extremo interesante. Se propone la eliminación de la Sala Administrativa, la creación de una Sala de Gobierno y la creación del Gerente de la Rama Judicial. No estimamos que se pueda objetar la creación de una “gerencia de la rama”, pues evidentemente muchos de los problemas de la judicatura tienen que ver con su gestión. Se trata de una función administrativa que requiere una perspectiva, igualmente, de función pública (gestión de recursos, de personal, de logística, etc.).

Más problemática es la Sala de Gobierno y sus facultades. Su conformación, con presidentes de las Altas Cortes y un comisionado por cada una de ellas, genera dificultades similares a la actual Sala Administrativa, añadiéndole el hecho de que dicho trabajo demanda tiempo, el cual será “robado” de las funciones propiamente judiciales de los magistrados de estas corporaciones. Es posible que se pensara en una figura similar al actual Comité Interinstitucional de la Rama, cosa que no se logró, porque, precisamente, se mantienen las funciones de la Sala Administrativa, ahora en manos de magistrados intinerantes. Poco o nada se logra de esta manera para el bien de la rama, sea por el lado de la eficiencia del componente administrativo o de la celeridad de la administración de justicia. Eso sí, el país se ahorra el sueldo de los actuales magistrados de la Sala Administrativa (cuyo peso dentro del presupuesto de la rama judicial no debe ser significativo).

Más complejo es, sin embargo, el hecho de que puedan dictar reglamentos autónomos, punto que ya fue mencionado tangencialmente. Preocupa el hecho de que no se hubiese delimitado plenamente –pues la referencia a “regular los aspectos no previstos por el legislador” es insuficiente– el punto, dado que entra en contradicciones con las

leyes estatutarias. Conforme al artículo 152 de la Carta, mediante ley estatutaria se regula la Administración de Justicia. Teniendo presente lo anterior, ¿quiere el proyecto que aquellos temas no regulados por la ley estatutaria sean regulados por la Sala de Gobierno? ¿Implica ello que es posible que dicha sala dicte normas de naturaleza estatutaria? Los debates, aunque serían jurídicamente apasionantes, desestructuran principios cardinales del modelo constitucional, consistentes en que ciertas materias –precisamente aquellas que no pueden quedar en manos de mayorías pasajeras– deben adoptarse mediante un procedimiento legislativo que asegure un mayor consenso entre los representantes de la sociedad. Naturalmente el funcionamiento de la rama judicial es de aquellos. Esto representa una garantía para los ciudadanos de que sus intereses, valores y concepciones sobre el funcionamiento del Estado sean tomados en cuenta, cosa que una corporación –en su mayoría producto de la cooptación– no logra.

A lo anterior se suma el que, dado el carácter de reglamento autónomo, la Corte Constitucional pueda conocer de las demandas (no se exige que sean ciudadanas) contra dichos reglamentos. ¿Fue consciente el Gobierno en que tales reglamentos serán, muy probablemente (e, idealmente), producto del consenso de los magistrados de cada una de las Corporaciones (aquí no es posible desconocer la alta probabilidad de que la rama judicial, contrario a lo que pareciera hoy en día, actúe como un cuerpo unificado, al menos en ciertos aspectos de administración), de manera que serán los mismos magistrados de la Corte Constitucional quienes conozcan de su eventual inconstitucionalidad? Es posible acudir a conjueces quienes, en este punto ¿serán independientes?

Sobre la tutela y el precedente

Resta considerar dos cuestiones. De una parte, el hecho de que se retire de la Sala Disciplinaria la competencia para conocer de tutelas y, por otra, lo relativo al precedente. En cuanto al primer asunto, la única razón que ofrece el Gobierno para eliminar



la competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria es que tiene una especialidad “muy diferente”. Resulta incomprensible que la reducción de las oportunidades de los ciudadanos para proteger sus derechos fundamentales pueda ser justificada de manera tan simple. Se espera de un gobierno que dice tomarse en serio los derechos y su protección, que ofreciera alguna razón fundada para justificar su propuesta y, más aún, que la propuesta muestre cómo no se afectan las posibilidades de protección.

Al margen de lo anterior, si se toma el modelo en conjunto, y se tiene en cuenta que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria se ha apartado en muchas ocasiones de la ortodoxia conceptual y jurisprudencial propuesta por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, la propuesta parece tener un propósito distinto. En la actualidad, en muchas ocasiones la postura de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria –que es conformada con la intervención de las otras 2 ramas del poder público– se acerca más a la Corte Constitucional –que es conformada con la intervención de todas las ramas del poder público–, abrazando posturas que, al margen de si son las mejores/peores, correctas/incorrectas, responsables/irresponsables, etc., en ciertas oportunidades recogen los lineamientos más garantistas dentro del haz de posturas jurídicas dentro del país.

Teniendo presente lo anterior, y considerando los efectos endogámicos⁷ y muy probablemente retardatarios de la cooptación, no resulta sorprendente la propuesta gubernamental: limitar la tutela. Modificar las normas constitucionales sobre la tutela, en particular alterar el artículo 86 de la Constitución, no es fácil. No sólo políticamente, sino por cuando abre la posibilidad de un referendo revocatorio. Más sencillo es lograr que una “casta conservadora”, que se mantenga por generaciones (la utilidad de la cooptación), sea la que funja como juez de tutela. En lugar de prohibir la tutela contra sentencias o tutela para la protección de derechos económicos, sociales y culturales,

es más sencillo diseñar un modelo en el cual se asegure que quienes no concuerdan con estas “barbaridades” jurídicas, sean quienes decidan, en el futuro, sobre las tendencias judiciales⁸ y, en últimas, sobre el goce y protección de los derechos fundamentales.

Así, al excluir a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria (necesario, por cuanto no es posible controlarlos, a pesar de ser propuestos por el Gobierno, debido a su elección congresarial), la competencia en materia de tutela quedaría en manos de la justicia ordinaria y la contenciosa-administrativa. Es decir, bajo el control absoluto de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Control absoluto, por cuanto serían mayoría de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, quien tiene la función de preparar las listas de jueces (aunque es posible delegarla, siempre y cuando lo haga el legislador –pues, en caso de silencio, habría que esperar el reglamento autónomo–, en los Consejos Seccionales), quienes, aunque no cooptados, serían “indicados” por dicha “casta conservadora”. No quiere decir esto que se presuma la “maldad” de los magistrados de la Corte Suprema o del Consejo de Estado. Simplemente se atiende a su jurisprudencia.

El segundo punto que resta, es el precedente. Según la exposición de motivos se busca que el legislador intervenga para intentar solucionar los conflictos derivados de la inobservancia de los precedentes judiciales. De la exposición de motivos pareciera surgir la idea de que se intenta solucionar esto frente a la judicatura. Pero, en el proyecto, únicamente se indica la obligatoriedad del precedente para los funcionarios de la rama ejecutiva. Frente a ello cabe la siguiente consideración.

Si se va a tomar en serio el que el precedente es fuente de derecho (como lo sugiere la exposición de motivos), es sano obligar a la rama ejecutiva a seguirlo (se reducirían mucho

⁷ No podemos olvidar lo que ocurrió con los emperadores españoles de la Casa de Austria.

⁸ Nos abstenemos de considerar el hecho coyuntural, pero altamente significativo, de que éste gobierno y su congreso, podrán nombrar los nuevos magistrados. Es un riesgo admisible y propio de la democracia.



las tutelas), pero es insuficiente. No basta con que el ejecutivo respete el precedente, es imperioso que lo hagan los jueces.

Así mismo, no se comprende el porqué se deja en manos del legislador la definición de si es obligatorio o no el precedente. Técnicamente, tal como se entiende por la Corte Constitucional, la fuerza vinculante del precedente se deriva del derecho a la igualdad de trato. Así, si el Estado colombiano otorga un trato X a la persona en la situación Y, cualquiera que esté en la situación Y' o Y'', debería tener el mismo trato. Es una cuestión de derechos y no, simplemente, como un asunto del sistema de fuentes. Más aún, es la pretensión de un sistema de fuentes ajustado a los derechos.

Punto éste que nos lleva a la última cuestión. El precedente se estima absolutamente vinculante respecto de las decisiones en materia de inconstitucionalidad, pues en tales casos existe una modificación directa del orden normativa. Cosa distinta ocurre en situaciones contenciosas, donde la fuerza vinculante es relativa, en el sentido de que si existen argumentos suficientes y razonables, es posible separarse del precedente. Al establecer formas en que es obligatorio, se limita la autonomía e independencia judicial. Su independencia, en tanto que será el legislador quien señale cuales y de qué manera deberá decidir (cuales precedentes seguir) y su autonomía, en tanto que no podrán exponer las razones para apartarse. En suma, se busca que el juez sea "boca del legislador".

Consideración final

Para culminar este análisis, puede decirse que el proyecto, antes que propender por la autonomía e independencia judicial, busca su aislamiento, su enquistamiento y sometimiento. Quizás el análisis que siga debiera ser el de identi-

ficar la motivación ideológica (¿teorías económicas?) que están en la base de esta propuesta: justicia predecible (¿pretensión de certeza?), justicia ortodoxa (¿evitar fallos económicos?), justicia poco garante (¿derechos fundamentales dependientes de la voluntad legislativa?): una vuelta a 1886 (¿regeneración?)

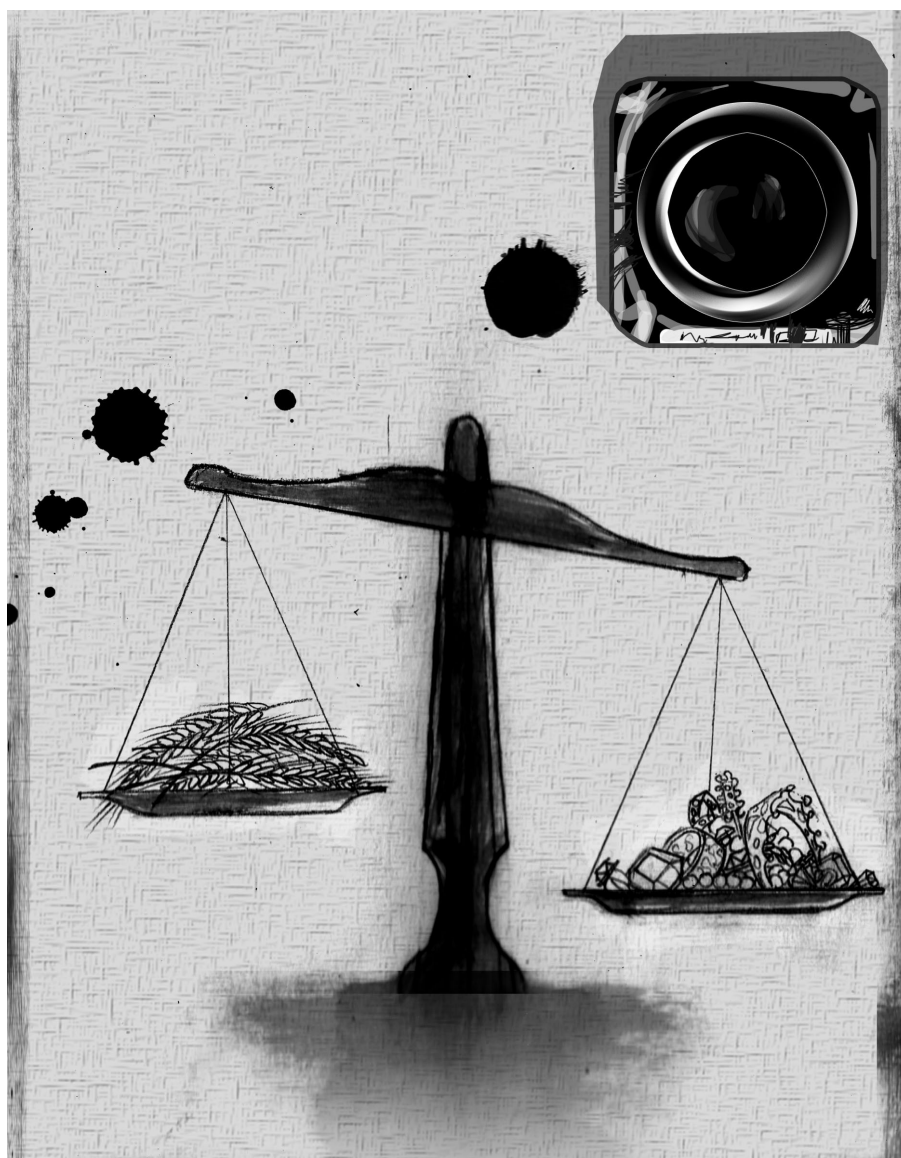
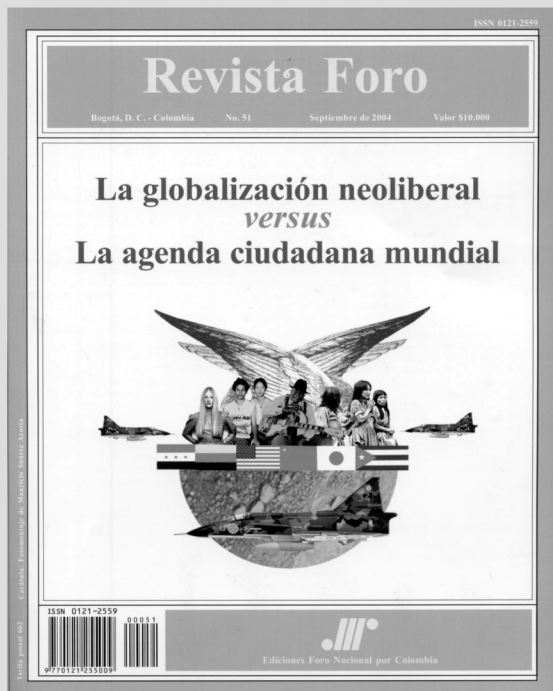


Imagen tomada de: <http://bancoimagenes.isftic.mepsyd.es/#>. Ilustración de Pablo Egea Palomares.



PAUTE EN LA REVISTA FORO



La Revista Foro es un esfuerzo colectivo de un grupo de intelectuales colombianos interesados en construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional, e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 64 ediciones de la revista. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

- Contenido sobre temas como democracia, política, gobierno, medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, cultura y sociedad, y otros relacionados con los anteriores.
- Más de 120 suscriptores entre bibliotecas, universidades, ONG, y otras instituciones.
- La Fundación realiza canjes de nuestra revista con más de 300 publicaciones de orden cultural, científico y social a nivel nacional e internacional.

CONTÁCTENOS

Carrera 4A No. 27- 62 Barrio La Macarena - Bogotá
Teléfonos: (57) (1) 2822550 Ext 11-14
info@foro.org.co
www.foro.org.co

Con el apoyo de





iniciativa

Colombiana para la promoción de la Participación Ciudadana

¿Quiénes impulsan la iniciativa?

La Iniciativa Colombiana para la Promoción de la Participación Ciudadana es una propuesta impulsada por la alianza conformada por la Fundación Corona, Foro Nacional por Colombia y la Fundación Social.

Objetivos

Brindar un conocimiento permanente y sistemático sobre la participación ciudadana en Colombia; identificar, promocionar y premiar prácticas participativas e incidir con propuestas en el debate público y en la formulación de políticas públicas.

Ámbito de acción

La Iniciativa desarrolla su actividad en Bogotá, Cali, Medellín y su área Metropolitana, Cartagena e Ibagué.

Actividades de la iniciativa

- ✍ Producción de conocimiento sobre los actores, escenarios, condiciones y mecanismos de participación en Colombia.
- ✍ Difusión de información real y oportuna para el fomento de la participación en Colombia.
- ✍ Diseño de herramientas e instrumentos que faciliten la participación ciudadana cualificada e incidente.
- ✍ Documentación y visibilización de buenas prácticas de participación.
- ✍ Promoción de espacios de reflexión y debate sobre la participación en Colombia.
- ✍ Formulación de iniciativas de política pública.

Mayores informes

Fundación Foro Nacional por Colombia
Cra. 4A No. 27-62 'Tel: 2822550. Bogotá D.C.
[Www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

Fundación Social
Calle 72 No. 10-71. Pisos 9 y 10.
Tel: 2571000. Bogotá D.C.
www.fundacion-social.com.co

Fundación Corona
Calle 90 No. 13A - 20 Oficina 503
Tel: 4000031. Bogotá D.C.
www.fundacioncorona.org.co



Fundación Foro

Nacional por Colombia



La Fundación Foro Nacional por Colombia es una organización no gubernamental, de carácter descentralizado, creada en 1982 en la ciudad de Bogotá.

Foro Nacional cuenta con tres sedes regionales en las ciudades de Barranquilla, Bogotá D.C., y Cali.

La Fundación Foro Nacional orienta sus actividades hacia el trabajo por la defensa y consolidación de la institucionalidad democrática, el fortalecimiento de la ciudadanía y la promoción de una cultura de paz y convivencia bajo los criterios de igualdad y equidad social.

Oficina de Presidencia

Cra 4A No. 27-62

Tel: 57 1 2822550

Fax: 57 1 2861299

info@foro.org.co

Bogotá - Colombia

Capítulo Valle del Cauca

Carrera 36 A Bis No. 6- 35

Tel: 5581534 - 5141141

forovalle@emcali.net.co

Cali - Colombia

Capítulo Costa Atlántica

Calle 76 No. 47-36 P.2

Tel: 3602969-3603301.

foro@telecom.com.co

Barranquilla - Colombia

Con el apoyo de:

